



**FISKERIKOMMISSIONENS
BETÆNKNING**
Juli 2021



FISKERIKOMMISSIONENS BETÆNKNING
(copyright 2021)

Udarbejdet af: Fiskerikommisionen

Grafisk bearbejdning: iCICERO, Nuuk

Forsidefotos: Leiff Josefsen (stormbilledet) og Lars Demant Poort (billedet med stille hav)

Tryk: Nuuk Offset

Udgivet af Grønlands Selvstyre, Departementet for Fiskeri og Fangst

ISBN: 978-87-973405-0-9

1. udgave

**FISKERIKOMMISSIONENS
BETÆNKNING**
Juli 2021

Forord

Naalakkersuisut nedsatte i februar 2019 en fiskerikommission, hvis formål det ifølge oplægget til Naalakkersuisut helt overordnet var

"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".

Rammerne for kommissionens arbejde blev fastsat ved kommissorium:

"Kommissionen 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."

Kommissoriet indeholder mange forskellige, konkrete emner, som kommissionen skal fremkomme med anbefalinger indenfor.

Ved behandlingen af disse emner skal kommissionen imidlertid inddrage en række overordnede hensyn, som den, uanset det konkrete emne, skal sikre er taget i betragtning i forbindelse med udarbejdelse af anbefalingerne.

Vigtigst blandt disse hensyn er kravet om, at anbefalingerne skal sikre det størst mulige langsigtede samfundsmæssigt udbytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag.

Kommissionen har udarbejdet betænkningen med det klare sigte at leve op til de i kommissoriet stillede krav.

Med nævnte hensyn om det størst mulige langsigtede samfundsmæssige udbytte in mente har kommissionen samtidigt også måtte forholde sig til en række dilemmaer, som har at gøre med begrebet "ressourcerente". Begrebet dækker over det udbytte, som er tilbage fra fiskeriet, efter at alle omkostninger og et rimeligt afkast til fiskeren/rederiet¹ er betalt. Helt centrale spørgsmål for kommissionen har været, i hvilken grad rammerne for udøvelsen af erhvervet skal understøtte et maksimalt langsigtet økonomisk afkast, i hvilken grad andre hensyn bør prioriteres, og hvordan afkastet skal fordeles; det vil sige, hvem der skal have andel heri, og hvor stor andelen skal være. Betænkningen behandler derfor også disse sider af fiskeripolitikken, der er relateret til henholdsvis økonomisk og social bæredygtighed.

Disse spørgsmål er i sagens natur også politiske og må afklares endeligt politisk, fordi det handler om vægtning af forskellige værdier. Det er ikke på et sagligt, teknisk grundlag muligt at afgøre, hvordan samfundets værdier skal fordeles. På den baggrund har kommissionen valgt i visse sammenhænge at angive forskellige modeller, som hver især vægter nogle hensyn frem for andre, men som samtidigt i størst mulig grad tilgodeser de øvrige i kommissoriet anførte hensyn. Kommissionen har samtidigt analyseret konsekvenserne af at anvende de forskellige modeller.

¹ I betænkningen anvendes forskellige udtryk for aktører i selve fiskeriet. For enkeltmandsvirksomheder, som er det fremherskende i jollefiskeriet, vil der typisk blive brugt udtrykket fisker eller jollefisker. For selskabet i den mere kapitalintensive del af fiskeriet, hvor virksomhederne typisk er organiseret på selskabsform, bruges typisk betegnelsen rederi eller selskab.

Et hensyn, som kommissionen dog ikke har været indstillet på at gå på kompromis med, og som indgår i alle anbefalinger, er *biologisk bæredygtighed*. Et princip om biologisk bæredygtighed er da også bærende i selve kommissoriet:

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

Med andre ord: De generationer, som kommer efter os, skal have et mindst lige så godt ressourcegrundlag, som vi har, og en fiskeripolitik, som bringer dette princip i fare, må betragtes som en fiasko. Dét har både været en forudsætning for kommissionens arbejde og et bærende element for hele arbejdet med betænkningen.

Der er til brug for kommissionens arbejde udarbejdet 23 baggrundsnotater, som i forløbet er lagt ud på Naalakkersuisuts hjemmeside, hvortil der er fri adgang.

Der er afholdt i alt 15 møder i kommissionen og i den forbindelse fremlagt et stort antal bilag. En del af disse bilag er omarbejdet til baggrundsnotater, og mange andre fremlægges i forbindelse med betænkningen. Endelig skal nævnes Debatoplægget *Vores fisk – vores velfærd*, som Fiskerikommissionen fremlagde i december 2019.

I betænkningen henvises til dette baggrundsmateriale i form af Debatoplæg, baggrundsnotater, bilag og andet materiale. Det har medført, at selve betænkningen har kunnet begrænses i omfang, men materialet udgør en væsentlig del af resultatet af kommissionens afrapportering. Der er i stort omfang henvist hertil i de relevante afsnit, og det vil være hensigtsmæssigt ved læsningen af betænkningen at have baggrundsmaterialet ved hånden.

Visse afsnit i betænkningen bygger dog på drøftelser i kommissionen og på materiale, som ikke er offentliggjort, og her har det været nødvendigt at beskrive kommissionens grundlag for sine konklusioner og anbefalinger mere udførligt i selve betænkningsteksten.

Kommissionens arbejde har været præget af en udpræget grad af samarbejde og stor vilje til at finde svar på vanskelige spørgsmål, men også af udfordringer på grund af corona-situationen. Den har medført, at møder har måttet aflyses eller udskydes, og at det kun i visse perioder og i begrænset omfang har været muligt at mødes fysisk. En del møder er derfor afholdt med deltagelse af medlemmer og tilforordnede via videokonference. Corona har uundgåeligt betydet en forsinkelse af kommissionens arbejde.

Der har ikke været et selvstændigt sekretariat til denne kommission. Sekretariatsfunktionen er derfor udført af medarbejdere i Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender og Departementet for Fiskeri og Fangst. Det meget store arbejde, som medarbejderne her har udført for Fiskerikommissionen, har måttet koordineres med øvrige opgaver i departementerne. Så meget desto mere imponerende er dette arbejde, og så meget desto større er formandskabets taknemmelighed for det.

Formandskabet ønsker at bruge denne mulighed til at takke Naalakkersuisut og Departementet for Fiskeri og Fangst, sekretariatet, de mange personer, som har deltaget i dialogmøder, og som har leveret data til kommissionens arbejde, de politisk tilforordnede, de fagligt tilforordnede og først og fremmest medlemmerne af kommissionen. Alle har de bidraget konstruktivt og uvurderligt til, at denne betænkning nu kan fremlægges.

God læselyst!

Nuuk, den 21. juli 2021

Formandskabet

Indholdsfortegnelse

Forord	3
Kommissoriet, betænkningens opbygning og kommissionens arbejdsform og sammensætning	10
1 Sammenfatning	12
1.1 Kommissionens hovedbudskaber	12
1.2 Fiskerierhvervets betydning	12
1.3 Mål og overordnede principper for fiskeripolitikken	14
1.3.1 Fiskeressourcen tilhører samfundet	14
1.3.2 Armslængdeprincip i forvaltningen	14
1.3.3 Biologisk bæredygtighed	15
1.3.4 Økonomisk bæredygtighed	16
1.3.5 Social bæredygtighed	18
1.3.6 Andre principper	18
1.4 Konkrete anbefalinger - principperne	18
1.5 Konkrete anbefalinger - de enkelte fiskerier	21
1.5.1 Rejefiskeri	21
1.5.2 Hvidfiskfiskeri (andre arter end rejer og pelagiske arter)	22
1.5.3 Fiskeri efter pelagiske bestande	23
1.5.4 Kystnært fiskeri efter hellefisk	23
1.5.5 Kystnært fiskeri efter torsk	25
1.5.6 Fiskeri efter krabber	26
1.5.7 Kystnært fiskeri efter stenbider	26
1.6 Andre emner	27
1.6.1 Fiskeri i internationalt farvand	27
1.6.2 Forsøgsfiskeri	27
1.6.3 Akvakultur	27
1.6.4 Indhandlings- og omladningsfartøjer	27
1.6.5 Øget værditilvækst	28
1.6.6 Arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold	28
1.6.7 Fiskeriøkonomisk fagmiljø	29
1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser	29
1.7.1 Tiltag af administrativ og organisatorisk art	30
1.7.2 Konsekvenser for de enkelte fiskerier	30
1.7.2.1 Rejefiskeri	30
1.7.2.2 Havgående fiskeri efter hvidfisk	31
1.7.2.3 Fiskeri efter pelagiske arter	32
1.7.2.4 Kystnært fiskeri efter hellefisk	32
1.7.2.5 Kystnært fiskeri efter torsk	32
1.7.2.6 Fiskeri efter krabber	32
1.7.2.7 Fiskeri efter stenbider	32
1.7.3 Konsekvenser for den enkelte jollefisker	32
1.7.4 Samlet vurdering af økonomiske og administrative konsekvenser	34

2 Indledning	35
2.1 Fiskerierhvervets betydning for økonomi og beskæftigelse	35
2.2 Regional betydning	41
2.3 Afvejning af hensynet til effektivitet og beskæftigelse i fiskeripolitikken	43
2.4 Offentlige indtægter fra fiskerisektoren og den historiske udvikling	44
3 Mål og overordnede principper for fiskeripolitikken	47
3.1 Fiskeressourcen er samfundets ejendom	47
3.2 Armlængdeprincip	48
3.2.1 Institutioner og mekanismer til håndtering af tildelingen af licenser, kvoteandele mv. baseret på Armlængdeprincippet	50
3.3. Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen	54
3.3.1 Forsigtighedsprincippet og MSY	54
3.3.2 Forvaltningsplaner	55
3.3.3 Den nuværende forvaltning	56
3.3.4 Videnskabelig, biologisk rådgivning	57
3.3.5 Fiskerikommissionens anbefalinger	58
3.4 Økonomisk bæredygtighed som fundamentet for velfærd	58
3.4.1 Principper for et økonomisk effektivt fiskeri	59
3.4.2 Fiskeripolitikens diamant – fire centrale egenskaber	59
3.4.3 Forskellige fiskerier i forhold til fiskeripolitikens diamant	60
3.4.5 Konklusion og anbefalinger	63
3.4.6 Ressourcerente og -beskatning og sammenhæng med økonomiske forvaltningsprincipper	63
3.4.7 Supplerende økonomiske forvaltningsprincipper med fokus den fremtidige beskatning af ressourceenten i fiskeriet som led i en sammenhængende overordnet politik	65
3.4.8 Lever det nuværende system lever op til principperne?	67
3.5 Social bæredygtighed	67
3.5.1 Tilpasninger og afvejning af forskellige hensyn	68
3.5.2 Behov for tilpasninger	70
3.6 Forvaltning baseret på bedre data i fiskeriforvaltningen og øget gennemsigtighed	72
3.6.1 Forbedring af formidling og indsamling af data fra fiskeriet	73
3.6.2 Anbefalinger til indsamling af nye data og udarbejdelse af nye statistikker	76
3.7 Tekniske regler	78
3.8 Effektiv fiskerikontrol	79
3.8.1 Anbefalinger fra kommissionen af principiel karakter	81
3.8.2 Evaluering	81
3.8.3 Konkrete anbefalinger med henblik på mere effektiv kontrol	82
3.8.4 Bestemmelser der implementeres ved bekendtgørelse med hjemmel i fiskeriloven	83
4 Fiskerikategorier	84
5 Mål og princippers anvendelse på fiskerikategorierne og tilhørende tilskudsordninger	87
5.1 Kapitalintensive fiskerier	87
5.2 Arbejdsintensive fiskerier	89
5.3 Overordnet vurdering af de nuværende tilskudsordninger	90

6 Tværgående mål og princippers anvendelse på de enkelte bestande	92
6.1 Tværgående anbefalinger omkring forvaltningen af fiskerier	92
6.2 Rejefiskeriet	99
6.2.1 Historisk forvaltning	99
6.2.2 Rejefiskeriet i dag	100
6.2.3 Biologisk rådgivning for rejer og kvotering af rejefiskeriet	103
6.2.4 Kapacitetstilpasning i rejeflåden	104
6.2.5 Fordeling af rejefangster efter flådesegment og indhandling til landanlæg	106
6.2.6 Udvikling i rejepriiserne	109
6.2.7 Økonomien i rejesektoren	110
6.2.8 Ressourcerenteafgifter på rejefiskeriet	111
6.2.9 Udfordringer i rejefiskeriet	112
6.2.10 Overvejelser om mulige modeller for at sprede ejerskabet og samtidig sikring af effektivitet.....	113
6.2.11 Kommissionens overvejelser om konsekvenser af anbefalinger	123
6.2.12 Nærmere juridisk vurdering af et kommende lovforslag med ændring af nuværende kvoterettigheder	124
6.2.13 Vurdering af mulige modeller og anbefalinger	124
6.3 Havgående fiskeri efter andre arter end rejer og pelagiske arter	127
6.3.1 Fakta og udfordringer i det havgående hvidfisk-fiskeri	127
6.3.2 Strukturen i hvidfisk-fiskeriet.....	128
6.3.3 Særlige udfordringer i forhold til nye aktører	130
6.3.4 Mulige løsninger på udfordringer	133
6.3.5 Fastsættelse af kvoteloft.....	134
6.4 Det havgående fiskeri efter pelagiske arter.....	135
6.4.1 Fakta og udfordringer i det havgående pelagiske fiskeri	136
6.4.2 Strukturen i det pelagiske fiskeri.....	138
6.4.3 Udfordringer i det pelagiske fiskeri.....	141
6.4.4 Mulige løsninger på udfordringer	142
6.5 Kystnært fiskeri efter hellefisk	143
6.5.1 Kystnært fiskeri efter hellefisk i område 47.....	144
6.5.2 Kystnært hellefiskefiskeri i resten af Grønland	175
6.6 Kystnært fiskeri efter torsk	180
6.6.1 Fakta og udfordringer i det kystnære torskefiskeri.....	180
6.6.2 Økonomien i det kystnære torskefiskeri	183
6.6.3 Udfordringer i det kystnære torskefiskeri	185
6.6.4 Mulige løsninger på udfordringer	186
6.7 Krabbefiskeriet.....	188
6.7.1 Udfordringer i krabbefiskeriet	191
6.7.2 Mulige løsninger på udfordringer	191
6.8 Fiskeri efter stedbider	193
6.8.1 Udfordringer	196
6.8.2 Mulige løsninger på udfordringer	196

7 Andre emner	197
7.1 Grønlandsk fiskeri i internationalt farvand.....	197
7.1.1 Udfordringer.....	199
7.2 Forsøgsfiskeri.....	199
7.2.1 Formålet med forsøgsfiskeri.....	199
7.2.2 Incitamentter.....	200
7.3 Akvakultur.....	201
7.3.1 Barrierer.....	202
7.4 Principper for anvendelse af indhandlings- og omladningsfartøjer.....	202
7.4.1 anbefalinger.....	204
7.5 Øget værditilvækst.....	205
7.5.1 Generelt om bedre udnyttelse af fiskeressourcen.....	205
7.5.2 Værdikædeanalyse.....	206
7.5.3 Anbefalinger.....	207
7.6 Arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold.....	207
7.6.1 Uddannelses- og kompetenceudviklingsbehov inden for fiskerisektoren.....	208
7.6.2 Andre uddannelses- og kompetenceudviklingsbehov for at forstærke værdikæden i Grønland.....	210
7.6.3 Arbejdsmarkedsforhold.....	211
7.7 Om et Fiskeriøkonomisk Institut i Grønland.....	215
7.7.1 Et Fiskeriøkonomisk Instituts organisatoriske tilknytning og størrelse.....	215
7.7.2 Fiskerikommissionens anbefalinger.....	215
8 Økonomiske og administrative konsekvenser af kommissionens anbefalinger	216
8.1 Introduktion.....	216
8.2 Forudsætninger for målopfyldelse og overvejelser om konsekvensvurderinger.....	218
8.3 Typer af konsekvenser.....	218
8.3.1 Licensstyrelse, uafhængigt klageorgan, offentlig IT-plattform, Fiskeriøkonomisk Institut mv.....	219
8.3.2 Forvaltningsmæssige tiltag - økonomiske konsekvenser for det enkelte fiskeri.....	220
8.3.3 Økonomiske konsekvenser for den enkelte fisker i det kystnære fiskeri med fokus på jollefiskerne.....	224
8.3.4 Administrative konsekvenser af anbefalinger til ændringen af forvaltning af de enkelte fiskerier for både det offentlige og for selskaberne.....	226
8.3.5 Sammenhæng med andre sektorer - afledte uddannelse- og arbejdsmarkedstiltag.....	227
8.3.6 Konsekvenser for andre erhverv end fiskeriet ved omlægning af uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken som følge af kommissionens anbefalinger.....	227
8.3.7 Økonomiske konsekvenser for offentlige indtægter fra skatter og ressourceafgifter ...	229

Bilag	230
Bilag A - Kommissorium for Fiskerikommissionens arbejde.....	231
Bilag B - Oversigt over: Medlemmer af kommissionen og fagligt tilforordnede, Politisk tilforordnede, Sekretariatet	237
Bilag C - Oversigt over bestande - status for forvaltning 2020.....	238
Bilag D - Konkrete forslag til enkelte bestemmelser til den nye fiskerilov	243
Bilag E - Kommissionens samlede anbefalinger og anbefalinger om en sektorplan.....	256
Bilag F - Mindretalsudtalelser fra Fiskerikommissionens medlemmer	276
Bilag G - Notat om overvejelser om erstatningsfri regulering med tilhørende underbilag fra Gorrissen Federspiel om bemærkninger fra Fiskerikommissionens anbefaling vedrørende rejefiskeriet.....	286
Bilag H - Figurer og tabeller fra afsnit om arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold.....	294
Bilag I - Liste over figurer og tabeller i betænkningen	300
Bilag J - Oversigt over baggrundsmateriale til Fiskerikommissionens udgivelser	304
Bilag K - Anvendte forkortelser og ordforklaringer	305
Bilag L - Litteraturliste.....	309

Kommissoriet, betænkningens opbygning og kommissionens arbejdsform og sammensætning

Kommissoriet

Formålet med og rammerne for Fiskerikommissionens arbejde er grundigt beskrevet i kommissoriet, se bilag 1. Heraf fremgår bl.a., at

"Kommissionen 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."*

Kommissoriet indeholder en række forskellige, konkrete emner, som kommissionen skal fremkomme med anbefalinger indenfor.

Ved behandlingen af disse emner skal kommissionen imidlertid inddrage en række overordnede hensyn, som den, uanset det konkrete emne, skal sikre, er taget i betragtning i forbindelse med udarbejdelse af anbefalingerne.

Fremmest blandt disse hensyn er kravet, at anbefalingerne skal sikre det størst mulige langsigtede samfundsmæssige udbytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag.

Med dette krav om det størst mulige langsigtede samfundsmæssige udbytte in mente har kommissionen måttet forholde sig til en række dilemmaer, som alle har at gøre med begrebet "ressourcerente". Begrebet dækker over det udbytte, som er tilbage fra fiskeriet, efter at alle omkostninger og et rimeligt afkast til fiskeren/rederiet er betalt. Helt centrale spørgsmål for kommissionen har været:

- i hvilken grad rammerne for udøvelsen af erhvervet skal understøtte et maksimalt yderligere økonomisk afkast,
- i hvilken grad andre hensyn end dette afkast bør prioriteres set i forhold til de økonomiske konsekvenser,
- hvordan afkastet skal fordeles, det vil sige, hvem skal have andel heri, og
- hvor stor andelen skal være.

Fordelingspolitiske spørgsmål kan ikke afgøres alene på et teknisk grundlag. Kommissionen har analyseret forskellige modeller med forskellig vægt på de hensyn, der kan indgå i fiskeripolitikken, men på en måde, hvor de øvrige hensyn, der er med i kommissoriet, er medtaget.

Fiskerikommissionen har ikke været indstillet på at gå på kompromis med princippet om biologisk bæredygtighed i forvaltningen af fiskeressourcen og er også et bærende princip i selve kommissoriet:

"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."

Det har været afgørende for kommissionen, at kommende generationer har et godt ressourcegrundlag, og er en grundlæggende forudsætning for samfundets fremtid. Dette har været afgørende for Fiskerikommissionens anbefalingerne.

Betænkningens opbygning

Betænkningen består ud over en sammenfatning af kommissionens hovedanbefalinger af et kapitel, der viser fiskerierhvervets helt afgørende betydning for Grønlands velstand nu og i fremtiden. Et effektivt og velreguleret fiskeri er en grundlæggende forudsætning for samfundets velstand.

De efterfølgende dele af betænkningen gennemgår en række principper for at sikre et effektivt og velreguleret fiskeri. Blandt disse kan nævnes biologisk bæredygtighed, økonomisk bæredygtighed, social bæredygtighed og armslængdeprincippet. Disse princippers betydning for fiskeriet og samfundet danner rammen for kommissionens overvejelser om indholdet i en ny fiskerilov.

Betænkningen gennemgår derefter situationen i de forskellige fiskerier, og på det grundlag vurderes, hvilke udfordringer erhvervet og samfundet står over for inden for de forskellige fiskerier og i forholdet til samspillet med arbejdsmarkedet i øvrigt. Dette billede sammen med de opstillede principper bringer kommissionen frem til konkrete anbefalinger inden for hvert fiskeri.

Hensigten med sammenfatningen er at gengive hovedlinjerne i betænkningen, og den indeholder derfor kun et begrænset udsnit af de mange anbefalinger og løsningsmodeller, som betænkningen indeholder.

Som led i kommissionens arbejde er der udarbejdet en række baggrundsnotater, som der henvises til i de relevante enkelte afsnit. I bilag J ses listen over Baggrundsnotater, som også alle findes på Naalakkersuisuts hjemmeside.

Kommissionens arbejdsform og sammensætning

Der er afholdt i alt 15 møder i kommissionen og i den forbindelse fremlagt et stort antal bilag. En del af disse bilag er omarbejdet til baggrundsnotater, og andre indgår som bilag til betænkningen.

Kommissionens arbejdsform har blandt andet betydet, at der har været inviteret oplægsholdere til nogle af møderne, ligesom formandskabet har afholdt en række dialogmøder med repræsentanter fra erhvervet, og på møderne i kommissionen er der blevet fremlagt et omfattende materiale i form af notater og bilag. Den omstændighed, at en stor del af det fremlagte materiale er blevet til baggrundsnotater og bilag til betænkningen har gjort det muligt at fokusere selve betænkningen, og der er derfor i stort omfang henvist til baggrundsnotaterne og bilag i de relevante afsnit.

Dele af betænkningen bygger dog på drøftelser i kommissionen og på materiale, som ikke er offentliggjort, og her har det været nødvendigt i betænkningen at beskrive kommissionens grundlag for sine konklusioner og anbefalinger mere udførligt.

Af bilag B fremgår blandt andet information om Fiskerikommissionens sammensætning med medlemmer, politisk tilforordnede og fagligt tilforordnede samt om Fiskerikommissionens sekretariat, oversigt over dels kommissionens samlede anbefalinger og over forvaltning af de vigtigste bestande. Desuden er der i et bilag forslag til lovbestemmelser, som kommissionen har færdigbehandlet. Det bemærkes dog, at kommissionen ikke har kunnet nå at omsætte samtlige dens forslag til konkrete anbefalinger til deraf følgende forslag til lovbestemmelser. Bilaget indeholder også en samlet oversigt over mindretalsudtalelser.

Seneste møde i kommissionen blev afholdt 8. juli 2021, og redaktionen af betænkningen er afsluttet den 21. juli 2021.

1 Sammenfatning

Fiskerikommisionen blev nedsat i april 2019, og dens arbejdsgrundlag har været det af Naalakkersuisut vedtagne kommissorium, som indledningsvist angiver, at

"Formålet med kommissionens arbejde er således helt overordnet, at Fiskerikommisionen 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 mulig 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 indeholder med dette udgangspunkt en lang række konkrete spørgsmål, som kommissionen har forsøgt at besvare kvalificeret og ud fra de oplysninger, som har været tilgængelige og på grundlag af analyser, som baserer sig på disse data.

1.1 Kommissionens hovedbudskaber

1. **Bevar ressourcerne for fremtiden til gavn for beskæftigelse, indtjening og velfærd**
2. **Giv fiskerierhvervet faste og forudsigelige rammer af hensyn til investering i fortsat udvikling og målret eventuelle tilskud ift. de overordnede mål i fiskeripolitikken**
3. **Indret fiskeriforvaltningen, så den enkelte fisker kan opnå en god indtjening, og den samlede ressourcerente i fiskeriet kan øges, så der på den baggrund kan ske en fair fordeling af ressourcerenten gennem en hensigtsmæssig ressourcerentebeskatning**
4. **Gennemfør armslængde i forvaltningen for at sikre gennemsigtighed og ligebehandling**
5. **Udvid ejerskabet til ressourceudnyttelsen i forhold til rederierne og ikke ved at indsætte øget fiskerikapacitet**
6. **Gennemfør arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag i sammenhæng med fiskeripolitiske ændringer for at sikre socialt bæredygtige overgange.**

1.2 Fiskerierhvervets betydning

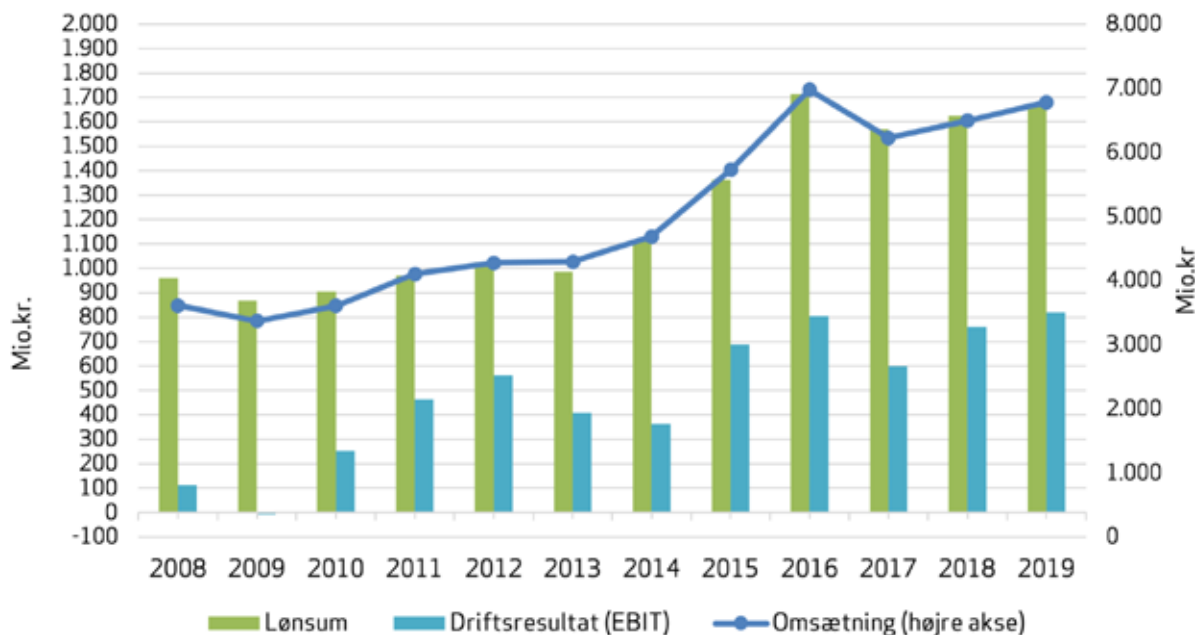
Kommissionen har indledningsvis kunnet konstatere, at fiskerierhvervets betydning for det grønlandske samfund næsten ikke kan overdrives.

Eksporten af fisk og fiskeprodukter udgør hovedparten af indtjeningen fra udlandet og har en værdi på over 5 mia. kr., svarende til ca. 91 pct. af den samlede vareeksport. Tre af de vigtigste eksportprodukter er rejer, hellefisk og torsk.

Fiskerierhvervet har samtidigt 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, anpartselskaber og udenlandske filialer, fremgår af følgende figur.

Den samlede økonomi i det grønlandske fiskerierhverv, 2008-2019.

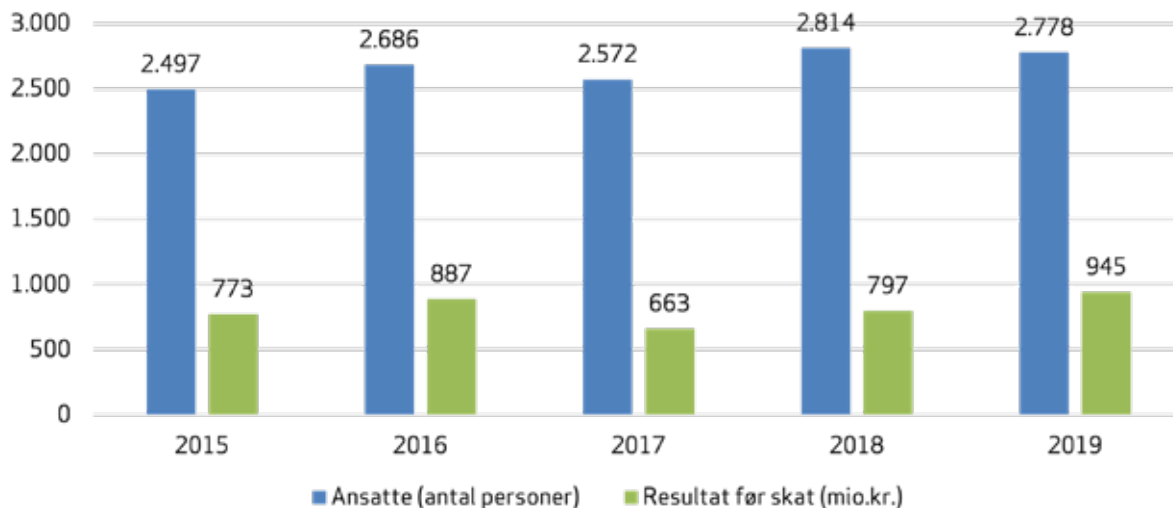


Kilde: Grønlands Statistik, regnskabsstatistik, årets priser. Året 2019 er det nyeste tilgængelige.

Note: Regnskabsstatistikken er kun for aktieselskaber, anpartsselskaber og udenlandske filialer. Omsætningen er bruttoomsætning. Økonomien hos selvstændigt erhvervsdrivende fiskere, eksempelvis jollefiskere, indgår ikke i figuren.

Samtidigt spiller erhvervet en meget væsentlig beskæftigelsesmæssig rolle.

Antal ansatte samt resultat før skat for perioden 2015-2019 i selskaberne inden for branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel.

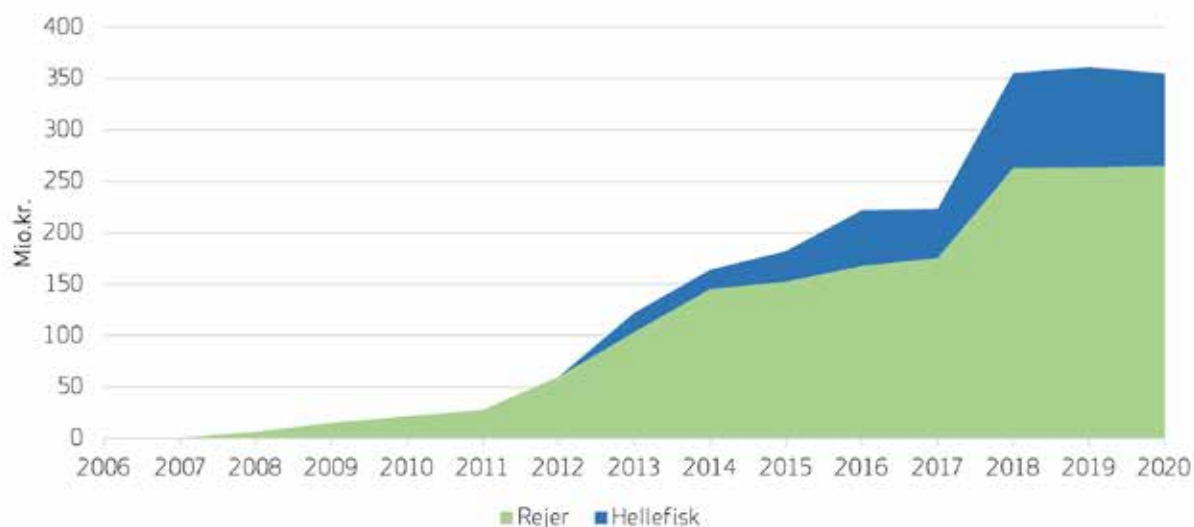


Kilde: Grønlands Statistiks regnskabsstatistik.

Indtjeningen i erhvervet er imidlertid også helt afgørende i forhold til velfærden i landet. De direkte afgifter fra rejefiskeriet og fra hellefiskefiskeriet har de seneste år udgjort mere end 350 mio. kroner; en indtægt til landskassen, som først og fremmest skyldes, at rejefiskeriet og det havgående hellefiskefiskeri drives økonomisk effektivt, samt at priserne på produkterne fra rejer og hellefisk i de senere år har ligget på et meget højt niveau. Dette giver grundlag for et stort provenu fra reje- og hellefiskeafgifter.

Dette provenu udgør årligt i perioden 2015 - 2019 mellem 31 og 41,3% af selvstyrets offentlige indtægter, eksklusive bloktilskud.

Provenu i mio. kr. fra henholdsvis rejeafgifter og hellefiskeafgifter i perioden 2006 – 2020.



Kilde: Skattestyrelsen.

Ud fra denne kendsgerning – at fiskerierhvervets betydning næppe kan overvurderes – og med henblik på at løse kommissionens opgave på et fast fundament, har kommissionen opstillet en række mål og principper for fiskeripolitikken og -forvaltningen.

1.3 Mål og overordnede principper for fiskeripolitikken

1.3.1 Fiskeressourcen tilhører samfundet

Ingen enkeltperson og intet enkelt rederi kan eje en kvote, en kvoteandel eller en fiskerrettighed. Den ejes af samfundet, som kan stille den til rådighed for en fisker eller et rederi. Denne ret til at udnytte ressourcen sker på vilkår, som indebærer, at samfundet får noget tilbage. Samfundet skal samtidigt sikre, at aktørerne udnytter ressourcen bedst muligt, fordi samfundet er helt afhængigt af denne udnyttelse.

For de fleste bestande giver det sig selv, at ressourcen tilhører samfundet, men i forhold til de fiskerier, hvor IOK (Individuelle Omsættelige Kvoter) er indført, er der anledning til at præcisere dette grundlæggende princip.

For til stadighed at fastholde princippet anbefales det, at udnyttelsesretten til ressourcerne fremover altid gøres tidsbegrænset, samt at der fastsættes regler om vilkår for udnyttelsesretten, herunder betaling herfor. Ved ny-tildeling og forlængelse af udnyttelsesretten skal der fremover altid fastsættes vilkår om opsigelsesvarsel og andre vilkår for tildelingen.

Samtidigt anbefales det, at der indføres udnyttelsespligt, hvorfra der dog kan dispenseres i tilfælde, hvor borgerligt ombud, længerevarende sygdom eller lignende forhindrer licenshaveren i at udnytte retten.

1.3.2 Armslængdeprincip i forvaltningen

Fundamentet for en hensigtsmæssig fiskeriforvaltning er efter kommissionens opfattelse, at den finder sted på grundlag af stringente, velovervejede principper, som er vedtaget politisk, og som er en del af den nye fiskerilov. Derimod skal den løbende fiskeriforvaltning generelt ikke være resultatet af kortsigtede politiske beslutninger. Kun ved at følge denne spilleregul kan det sikres, at udviklingen får den

retning, som overordnet set sikrer en hensigtsmæssig fiskeriforvaltning, og som er i overensstemmelse med de politisk fastsatte rammer og betingelser.

Et mindretal bestående af repræsentanten fra SQAPK støtter ikke armlængdeprincippet i forvaltningen.

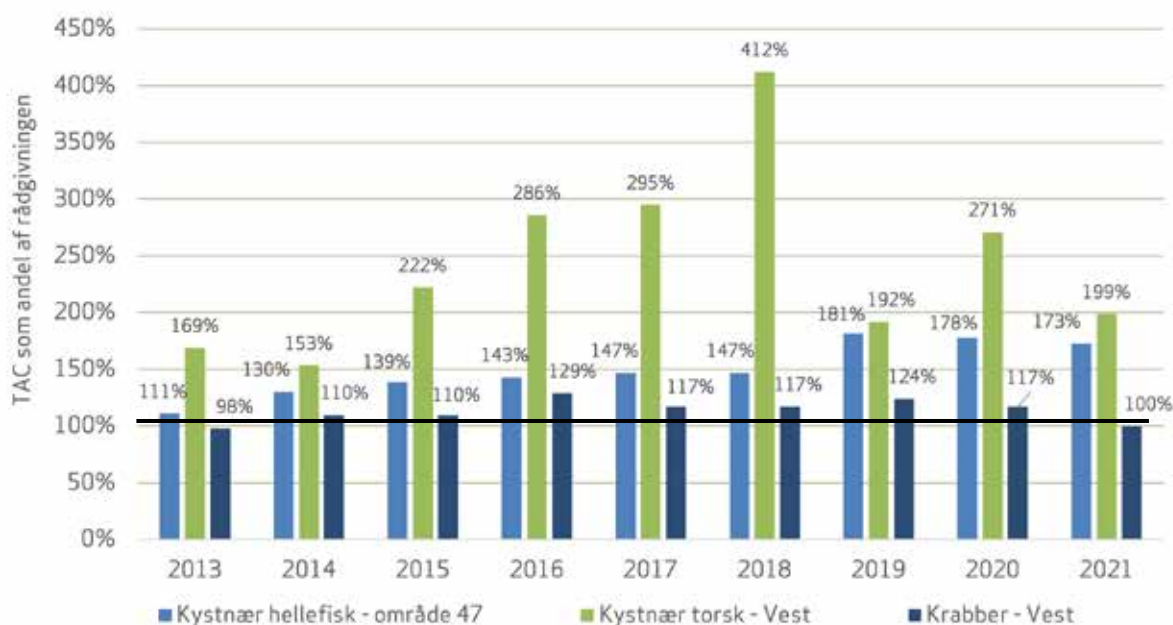
1.3.3 Biologisk bæredygtighed

Ressourceforvaltningen skal være biologisk bæredygtig og give grundlag for det størst mulige langsigtede samfundsmæssige udbytte. Derfor bør forvaltningen bygge på følgende grundlæggende principper:

- TAC (total tilladte fangstmængde) og dertil svarende kvoter må ikke overstige de mængder, der kan sikre en langsigtet reproduktion af bestanden.
- Videnskabelig rådgivning skal ske på højt niveau med afsæt i bestande.
- Der skal ske 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 videnskabelige rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne. Det vil sige, at der i forbindelse med forvaltningsplanerne anvendes et armlængdeprincip.
- Forvaltningsplanerne skal være i overensstemmelse med internationale standarder og principper. Eksisterende forvaltningsplaner skal evalueres og evt. revideres, så de er i overensstemmelse med internationale standarder og principper.
- Der bør videreudvikles modeller for samarbejdet mellem forskere, brugere og forvaltere inden for rammerne af ovenstående, og det anbefales, at dette sker med afsæt i almindelig anerkendt international praksis herfor.

Fiskerikommissionen har kunnet konstatere, at en del af fiskeriet ved Grønland foregår på en måde, som ikke lever op til disse principper. Således er der i en stor del af det kystnære fiskeri efter torsk og hellefisk udstedt et antal licenser og fastsat en TAC, som væsentligt overstiger den videnskabelige rådgivning. F.eks. har hellefiskekvoten i det kystnære fiskeri i område 47 i de seneste år været mere end 70% over den biologiske anbefaling og for torsk mere end 300% over.

Den fastsatte TAC i forhold til den biologiske rådgivning, udvalgte bestande, 2013-2021.



Kilde: Grønlands Naturinstitut, GFLK og APN.

Note: Den vandrette linje ved 100 pct. viser hvor TAC er lige med rådgivning, dvs. bæredygtig fastsættelse af kvoten.

ICES rådgiver for den indenskærs bestand, men kun halvdelen af den totale fangst i det kystnære område udgøres af torsk fra den kystnære bestand. Grønlands Naturinstitut vurderer, at hvis der fanges 10.000 tons torsk i det kystnære fiskeri, så stammer 5.000 tons fra den havgående bestand, hvor rådgivningen er, at der ikke bør fiskes overhovedet.

Rådgivningen for 2019-2021 er justeret på samme måde. Andelen for krabber er kun beregnet på grundlag af områder, hvor det ydes rådgivning.

Såfremt fiskeripolitikken vedrørende disse fiskerier indrettes sådan, at den lever op til de anførte principper, vil det medføre en midlertidig nedsættelse af TAC'en og begrænsninger i fiskeriet i forhold til den nuværende situation, men på længere sigt vil det medføre muligheder for et mere økonomisk bæredygtigt fiskeri.

Dette bør sammenholdes med den arbejdsmarkedsmæssige situation i hele landet. Der er et stort og stigende underskud af arbejdskraft i hele landet, hvilket blandt andet medfører udfordringer for produktionsstederne i forhold til tilgængelig arbejdskraft. Der er således behov for, at der sker arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige tilpasninger i forholdet mellem fiskeriet og det landbaserede arbejdsmarked. Dette kan ske samtidigt med en bedre forvaltning af fiskeriet.

1.3.4 Økonomisk bæredygtighed

Fiskeripolitikken har fire egenskaber, som er vigtige for at sikre et højt langsigtet økonomisk udbytte 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 langt 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 IOK-system, dvs. et fiskeri med individuelle omsættelige kvoteandele, hvor omsætteligheden er let, og ejerskabet til kvoteandelene er meget langt, lever op til kravene for at sikre høj ressourcerente i fiskeriet og et højt samfundsøkonomisk afkast.

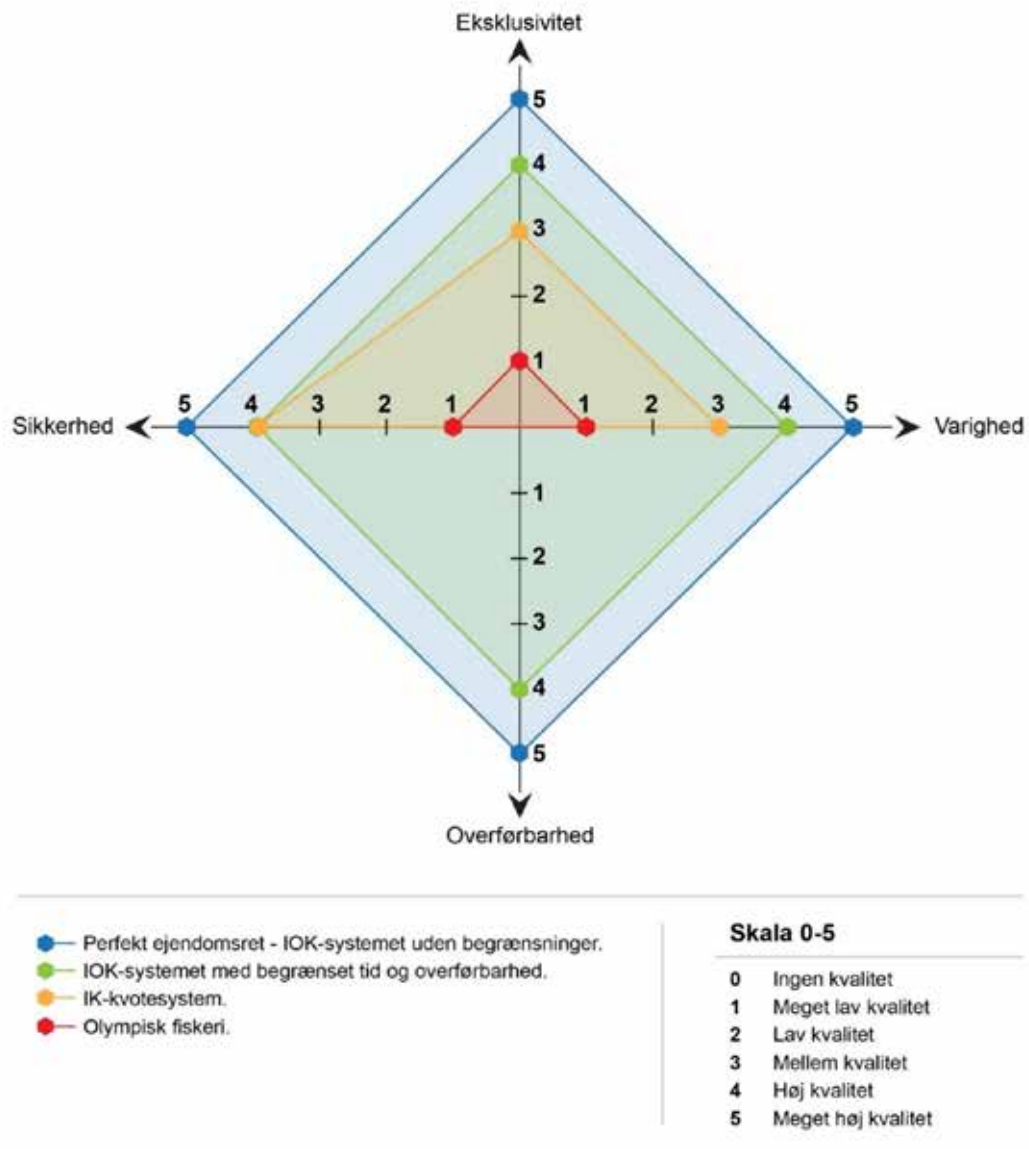
Et frit fiskeri med meget få restriktioner for adgangen til ressourcen, som et olympisk fiskeri er, scorer lavt på alle fire egenskaber. Et frit fiskeri og et dårligt reguleret fiskeri forhindrer et højt samfundsøkonomisk afkast.

Det gælder også, at selv om et fiskeri er biologisk bæredygtigt, vil det ikke sikre et højt samfundsøkonomisk overskud, hvis der er snærende administrative regler, lille fleksibilitet og stor usikkerhed og stor overkapacitet i fiskeriet.

Med en målsætning om, at fiskeripolitikken skal være med til at sikre 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 i fiskeripolitikens diamant. Det betyder, at fiskeriet skal være garanteret en høj grad af eksklusivitet, fiskerirettigheder skal være meget sikre og med lang opsigelighed, og aktørerne skal have fleksible muligheder for at bytte, købe og sælge fiskerirettigheder.

Forskellige fiskerier i forhold til fiskeripolitikens diamant

I den følgende figur vises til illustration, hvordan fiskerier, reguleret på forskellig vis, er placeret.



Der er ingen tvivl om, at der er et tab i økonomisk effektivitet ved at anvende individuelle kvoter, dvs. IK-system, i stedet for et IOK-system, hvor fiskerirettigheder er omsættelige. IOK-modellen giver mulighed for fleksibilitet og strukturtilpasning, og forskellen kan f.eks. måles ved summen af ressource-renteafgifter, hyren/lønnen og økonomisk overskud i rederiet i de to systemer. Men der kan jo af mange grunde være store forskelle i forskellige fiskerier. At vælge mellem et IK- og et IOK-system er at afveje et samfundsøkonomisk tab over for de andre hensyn, herunder en mindre koncentration. En høj koncentration kan imidlertid reguleres med et kvoteloft, men samtidigt en mindre fleksibilitet, der indebærer et økonomisk tab. En sådan afvejning kan i sagens natur falde forskelligt ud i forskellige fiskerier og på forskellige tidspunkter og være knyttet til politiske prioriteringer eller til situationen på andre dele af arbejdsmarkedet.

Samtidigt skal ressource-renteafgifter afspejle ressource-renten inden for de enkelte fiskerier, og de skal være med til at fremme strukturtilpasning og samtidig sikre, at en ressource faktisk udnyttes.

Koncentrationen i det havgående rejefiskeri skyldes et fald i TAC'en kombineret med den tekniske udvikling i den moderne produktionstrawler med dobbelt- og trippel-trawl og større indfrysings- og lastekapacitet. IOK-systemet har muliggjort dette og sikret en særdeles høj ressource-rente til dette fiskeri.

På den baggrund har kommissionen analyseret konsekvenser af spredning af udnyttelsesretten på flere fartøjer. Der er således både foretaget beregninger af en spredning på flere fartøjer, som er samme størrelse som de eksisterende (meget store) trawlere og af, hvad der sker, hvis der anvendes et større antal fartøjer, men hvor hvert fartøj har en mindre kapacitet.

Analyserne viser meget entydigt, at det økonomiske udbytte ved begge scenarier er væsentligt lavere, end det er med anvendelse af den nuværende flåde.

Da det ifølge kommissoriet er en forudsætning for kommissionens anbefalinger, at de skal lede til forbedring af det samfundsmæssige udbytte, har denne konstatering betydet, at kommissionen har måttet se på andre muligheder for at sprede adgangen til fiskeriet, se under "*Konkrete anbefalinger - principperne*".

1.3.5 Social bæredygtighed

Det foregående afsnit behandler de rent økonomiske effekter af fiskeriet. Andre hensyn kan imidlertid være relevante, og kommissionen inddrager derfor ud over principperne om biologisk henholdsvis økonomisk bæredygtighed også princippet om social bæredygtighed til grund for sine anbefalinger.

Elementer i dette begreb vil eksempelvis være hensyn til beskæftigelse, særlige lokale hensyn, hensyn til unge fiskere, og hensynet til, at der ikke sker for stor koncentration.

Sådanne hensyn kan og vil ofte reducere den samlede ressourcerente og dermed det økonomiske udbytte fra fiskeriet. Derfor er det vigtigt, at fordele og ulemper beskrives og synliggøres. Det er samtidigt vigtigt, at man ved afvejningen af, hvilke hensyn skal prioriteres, tager andre sektorer og de muligheder og behov, som findes dér, i betragtning.

Social bæredygtighed er særligt relevant at være opmærksom på, når man skal tilpasse en for høj kvote til et biologisk bæredygtigt niveau. Det giver i praksis behov for at lave passende overgangsordninger i en vis årrække, afhængigt af tilpasningsbehovets størrelse. Tilrettelæggelsen af overgangsordninger bør afstemmes med afledte arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, der skal bidrage til at skabe alternative beskæftigelsesmuligheder.

1.3.6 Andre principper

Kommissionen har endvidere opstillet en række anbefalinger vedrørende principper om dataindsamling og -deling fra fiskeriet, herunder om on-line-indlevering af data og om gennemsigtighed i forvaltningen.

I forhold til fiskerikontrol har kommissionen dels en række anbefalinger af principiel karakter, som i høj grad vedrører fiskeriforvaltningen som sådan, dels konkrete anbefalinger med henblik på at opnå en større effektivitet i kontrollen.

1.4 Konkrete anbefalinger - principperne

Ser man ud over de forskellige bestande og fiskeriet på dem, må man hurtigt konstatere, at forvaltningen for de fleste bestande ikke er optimal, hvis man måler den ud fra de ovenfor beskrevne principper og mål. Konsekvensen af den konstatering er, at der skal ske visse forandringer. Uden forandringer mistes muligheder, der har velfærdsmæssige konsekvenser for samfundet. De værktøjer, som anvendes i fiskeriforvaltningen, skal skiftes ud eller forbedres.

Kommissionen fremsætter en række anbefalinger med henblik på en sådan udskiftning og forbedring. Samtlige anbefalinger er samlet i bilag E, hvortil i øvrigt henvises.

Konkret fører princippet om, at *ressourcerne tilhører samfundet* til den anbefaling, at en udnyttelsesret fremover alene kan tildeles for en tidsbegrænset årrække, og at den, så vidt det er muligt, meddeles med vilkår, der sikrer, at den, der har udnyttelsesretten, betaler en fair del af udbyttet tilbage til samfundet.

Det kan og bør over tid gælde for alle fiskerier og ske i form af ressourcerenteafgift. Ved fastsættelsen af niveauet for ressourcerenteafgiften kan indgå andre hensyn end snævre økonomiske, dvs. at der tages hensyn til den sociale bæredygtighed.

I forhold til beskatning af ressourcerente i fiskeriet anbefales, at der fastsættes ressourcerenteafgifter for at aflaste og supplere andre skatter og afgifter, men sådan, at det fortsat er attraktivt at udnytte kvoterne. Ressourcerenteafgifterne skal fastsættes på et niveau, som sikrer langsigtet stabilitet og en fair fordeling af ressourcerenten.

På baggrund af princippet om *armslængde i forvaltningen* anbefaler kommissionen, at princippet som et af forvaltningsprincipperne i højere grad fastlægges på lovniveau, sammen med at der indføres krav om forvaltningsplaner i alle væsentlige fiskerier, samt at der indføres et klageorgan ved lov.

Endvidere anbefales, at der etableres en licensstyrelse, hvis opgave bliver at forvalte lovgivningen. Da dette skal ske uden indblanding fra politisk hold, vil der ikke være rekursadgang til departementet, men der vil være klageadgang til ankeorganet.

Licensstyrelsen er herunder tiltænkt i hvert fald at løse følgende opgaver: Udstedelse af Licenser, administration i forbindelse med køb og salg af årskvoter og kvoteandele, forvaltning omkring tilladelser til forsøgsfiskeri, administration omkring kvoteflex- og kvoteudnyttelse, forvaltning i forbindelse med indførelse af IOK og IK samt indsamling af relevante data og offentliggørelse heraf på offentlig portal.

Samtidigt anbefales, at der sikres øget gennemsigtighed i fiskerierhvervet og derfor mere konsekvent og relevant dataindsamling og offentliggørelse heraf. Herudover bør der ske en årlig afrapportering til Inatsisartut vedrørende blandt andet forsøgsfiskeri, kvoteandels- og årskvotehandling og indsamlet data, ligesom licensstyrelsen skal afrapportere vedrørende dens arbejde.

Som følge af princippet om *biologisk bæredygtighed* anbefaler kommissionen:

Fiskeriet på de bestande, som har for stort fiskeritryk, begrænses, sådan at det svarer til rådgivningen. Denne tilretning kan eventuelt og af hensyn til at give aktørerne de bedste muligheder for at indrette sig ske over et antal år. Dette gælder blandt andet det kystnære hellefiske- og torskefiskeri.

Kvotefastsættelse skal omfatte alle fiskerier, der udnytter en bestand, og der skal ikke være undtagelser herfra, herunder kvotefrie områder. Et mindretal, bestående af repræsentanten fra SQAPK, kan ikke tilslutte sig dette princip.

Der indføres i lovgivningen krav om forvaltningsplaner for alle fiskerier, og fiskeriets interesser skal sikres indflydelse herpå.

Hele fiskeriet på en bestand skal forvaltes ens, med mindre særlige omstændigheder tilsiger andet. Det betyder f.eks., at hele rejefiskeriet ved Vestgrønland bør ske inden for den samme ramme, og at det kystnære og det havgående segment skal forholde sig til samme rammelovgivning, hvilket igen forventes at give det kystnære segment mulighed for at udvikle sig.

På baggrund af denne anbefaling vil der fremover skulle fastsættes en samlet reje-TAC for hele Vestgrønland, og rederiernes kvoteandele vil skulle beregnes på grundlag heraf.

Fiskeriet efter hellefisk i område 47 reguleres for hvert underområde for sig, idet de hver betragtes som sær-bestande.

Der gives mulighed for at beskytte mindre fartøjer og særlige områder i form af tekniske bevaringsforanstaltninger.

Adgangen til kvoteflex kan maksimalt udgøre 15%.

Princippet om økonomisk bæredygtighed afstedkommer disse anbefalinger: Tidsbegrænsningen i udnyttelsesretten skal have en udstrækning, som sikrer, at erhvervet har tid til at indrette sig på eventuelle ændringer i de vilkår, aktørerne driver erhvervet under. For rejefiskeriet anbefales således, at der hvert

år meddeles udnyttelsesret for en periode på ti år, men således, at indfasningen af en eventuel forringelse af vilkårene først starter efter en periode, som giver erhvervet, de enkelte fiskere og rederier mulighed for at tilpasse sig.

Olympisk fiskeri vil alene kunne finde sted midlertidigt i specielle fiskerier og kun på helt særlige vilkår, og når man må betragte et fiskeri som værende under udvikling. I andre fiskerier skal kvoter fordeles individuelt, og et flertal i kommissionen anser det for mest hensigtsmæssigt, at disse kvoter er omsættelige, se ovenfor under "Økonomisk bæredygtighed", mens et mindretal ikke støtter indførelsen af IOK (individuelt omsættelige kvoter) i alle dele af hellefiskefiskeriet. Flertallet anbefaler desuden, at der ikke udstedes nye licenser i de enkelte fiskerier, førend IOK er indført.

Ved indførelse af IOK i fiskerier, hvor dette ikke gælder i øjeblikket, bør fordelingen af kvoteandele ske på baggrund af historiske fangster. Konkret anbefaler kommissionen, at det sker på baggrund af de fem seneste års fiskeri, hvoraf de tre med den største fangst lægges til grund for tildeling af kvoterettigheder.

Udnyttelsesretten er kombineret med en udnyttelsespligt, jf. det ovenfor anførte om samfundets afhængighed af, at vore fælles ressourcer faktisk udnyttes. Det betyder også, at en adgang til at udnytte ressourcen ikke bør kunne udlejes, men skal varetages af rettighedshaveren selv, og årskvotensalg må derfor ikke tage karakter af generel udleje. På den baggrund anbefaler kommissionen, at overdragelse af årskvoter alene kan finde sted i begrænset omfang.

Under normale forhold kan omfanget af salg af årskvoten ikke udgøre mere end 8% af årskvoten. Dette sikrer, at de, der får en udnyttelsesret, også har pligten til at bruge den.

Kommissionen anbefaler, at der skal kunne dispenseres fra udnyttelsespligten i tilfælde, hvor borgerligt ombud, længerevarende sygdom eller lignende forhindrer licenshaver i at udnytte retten.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE ser ingen grund til at ændre den nuværende fleksible adgang til overdragelse af årskvoter og at sætte en grænse herfor.

Også princippet om *social bæredygtighed* giver anledning til anbefalinger:

I fiskerier med IOK skal der fastsættes et loft for, hvor stor en andel af kvoteandelene de enkelte fiskere og rederier kan have udnyttelsesret til. Dette vil være med til at sikre en spredning af udnyttelsesretten – eller med andre ord forhindre en for stor koncentration af udnyttelsesretten. Ved fastsættelsen af niveauet for loftet skal der dels tages hensyn til fiskernes og rederiernes krav på forudsigelighed, dels til de faktiske forhold i det pågældende fiskeri, og i den forbindelse også til markedsforhold mv. og tilpasningsomkostninger, som kan opstå ved omlægningen af fiskeriet

For at skabe reel spredning af ejerskab til de rederier, som har kvoteandele og dermed udnyttelsesret til de fælles ressourcer, anbefaler kommissionen, at der gives adgang for investeringsforeninger og pensjonskasser mv. til at investere i fiskeriet, sådan at enkeltpersoner kan blive medejere.

For at tage hensyn til beskæftigelsen i fiskeindustrien anvendes landingspligt for en del af fangsterne, svarende til det nuværende omfang af landingspligt. Det anbefales i denne forbindelse, at der i IOK-fiskeri indføres indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele, som kan omsættes hver for sig.

Omfanget og karakteren af de forskellige hensyn skal ses i sammenhæng med mulighederne på det øvrige arbejdsmarked og mulige initiativer på uddannelsesområdet. Aktuelt vil der være en række muligheder for beskæftigelse i og uden for fiskerisektoren. På den baggrund er det samtidigt vigtigt at holde sig for øje, at politik på og administration af fiskeriområdet nødvendigvis skal koordineres med og inddrage en række andre områder, herunder ikke mindst arbejdsmarkeds- og uddannelsesområdet og de i den forbindelse relevante departementer.

Betænkningen skelner mellem arbejds- og kapitalintensivt fiskeri. Kort kan det slås fast, at det kapitalintensive fiskeri er så effektivt og værdiskabende og bidrager til velfærden i samfundet i et omfang, som gør det uundværligt i forhold til samfundsøkonomien. Enhver ændring i forudsætningerne for denne

effektivitet skal derfor overvejes nøje. De kapitalintensive fiskerier består i dag af både det kystnære og det havgående fiskeri efter rejer samt de øvrige havgående fiskerier. Det arbejdsintensive fiskeri er i høj grad præget af overfiskeri og forøgelse af fiskerikapacitet med stor risiko for ressourcerne til følge. Det arbejdsintensive fiskerier består i dag af alle kystnære fiskerier, undtagen fiskeriet efter rejer.

De anførte anbefalinger på baggrund af de opstillede principper kan sammenfattes således: status quo er ikke en mulighed.

1.5 Konkrete anbefalinger - de enkelte fiskerier

Med udgangspunkt i de fastlagte mål og principper og på baggrund af de anbefalinger, som disse mål og principper har afstedkommet, har kommissionen gennemgået fiskeriet på de enkelte bestande med henblik på at vurdere, hvorvidt anbefalingerne umiddelbart kan overføres til den pågældende bestand, om de skal suppleres af yderligere anbefalinger, og om særlige forhold medfører, at de almindelige anbefalinger ikke i fuld udstrækning kan anvendes.

1.5.1 Rejefiskeri

Rejefiskeriet ved Vestgrønland udgør det økonomisk set altoverskyggende erhverv i landet, og det bidrager i meget stor udstrækning til beskæftigelse og velfærd.

I forhold til samfundets direkte indtægter fra dette fiskeri skal vi faktisk helt frem til 2009-2010 for at finde bidrag til landsbudgettet, som det for alvor er værd at regne med. Siden har erhvervet udviklet sig voldsomt og rejefgiften udgør nu i størrelsesordenen 260 mio. kr. om året.

Det forekommer åbenbart, at enhver overvejelse om ændringer i rammerne for rejefiskeriet skal inddrage muligheder for yderligere økonomisk udbytte til samfundet, men også risikoen for tab af indtægter og dermed forringelse af velfærden i landet. Kommissariatet for Fiskerikommissionens arbejde slår da også fast, at anbefalingerne skal have som mål at sikre størst muligt langsigtet økonomisk udbytte.

Som nævnt ovenfor har kommissionen gennem en række analyser konstateret, at særligt det havgående fiskeri i sin nuværende form på mange måder lever op til kommissionens anbefalinger. Kommissionen har ovenfor anbefalet tiltag, som vil kunne give det kystnære rejefiskeri mulighed for at udvikle sig derved, at rammerne for udøvelsen af erhvervet grundlæggende bliver de samme, som gælder for det havgående fiskeri.

Kommissionen kan på baggrund af de gennemførte analyser ikke anbefale markante tiltag, som medfører spredning af udnyttelsesretten, fordi sådanne tiltag indebærer en risiko for betydelig forringelse af det samfundsmæssige udbytte. Anbefalinger om tiltag, som fører til en forøgelse af fiskerikapaciteten, vil ud over at være direkte i strid med kommissariatet med meget stor sikkerhed føre til forringelse af fiskeriets bidrag til velfærden. Dette gælder imidlertid også for tiltag, som forøger antallet af fartøjer i fiskeriet, uden at kapaciteten som sådan forøges, da det vil forringe produktiviteten. Kommissionen kan på den baggrund ikke anbefale, at man går den vej, medmindre en meget væsentlig forøgelse af ressourcegrundlaget tilsiger det.

Med andre ord kan spredning af udnyttelsesretten på flere enheder ikke anbefales.

På den baggrund er det efter kommissionens opfattelse en reel mulighed, at det politisk besluttes, at der ikke tages initiativer til at gennemføre en større spredning af udnyttelsesret til ressourcen og af ejerskab til rederierne. I dette tilfælde kan det være relevant at analysere eventuelle muligheder og behov for at tilpasse ressourcetilskudningen af rejefiskeriet.

Kommissariatet lægger imidlertid op til, at kommissionen skal undersøge muligheder for en spredning. Kommissionen angiver to forskellige veje, som fører dertil.

Den ene mulighed er, som ovenfor anført, at der indføres ændringer i lovgivningen, som giver mulighed for, at den almindelige borger kan investere i fiskeriselskaber. Dette kan i princippet ske efter de nugæld-

dende regler, men kommissionen foreslår, at der åbnes mulighed for, at sammenslutninger af borgere, for eksempel investeringsforeninger eller pensionskasser, får denne mulighed – og det har de ikke i dag.

Kommissionen ser i den sammenhæng også frem til, at der kommer et konkret udspil på baggrund af et sideløbende arbejde med eventuelt at få bedre skattemæssige incitamenter og rammer for at fremme investeringer med grønlandsk egenkapital i blandt andet fiskeriet.

Den anden vej, man kan gå, er, at grænserne for rederierne og de personlige ejeres adgang til udnyttelse af ressourcerne begrænses yderligere gennem sænkning af kvoteloftet.

I henhold til de gældende regler udgør kvoteloftet i det havgående fiskeri efter rejer 33% og 15% i det kystnære fiskeri. Indirekte ejerskab tages ikke med ved beregningen af kvoteandelen for et rederi. Såfremt det politisk anses hensigtsmæssigt at skabe grundlag for spredning af udnyttelsesretten, anbefaler kommissionen, at kvoteloftet for såvel rederier som enkeltpersoner fastsættes til 20%, idet indirekte ejerskab bør medregnes. Kommissionen anbefaler, at det sker ved lov, idet de meget store investeringer, som indgår i erhvervet, forudsætter, at betingelserne for fiskeriet er meget stabile.

Et mindretal udpeget af revisorerne og repræsentanten fra GE anbefaler en fastlåsning af den maksimale andel på det nuværende niveau på ca. 25 %, som et rederi kan eje, direkte eller indirekte. Repræsentanten fra GE har endvidere mindretalsudtalelser i forhold til kommissionens anbefalinger om udnyttelsespligt samt om overførsel af årskvote, se ovenfor under princippet om at ressourcerne er samfundets ejendom.

Få rederier vil skulle afgive væsentlige kvoteandele for at leve op til disse regler, og det må anses for et særdeles alvorligt indgreb. På den baggrund anbefaler kommissionen, at en beslutning om at indføre reglerne ledsages af en overgangsordning, som indebærer, at rederierne kan forberede sig til de vilkår i i alt 15 år fra implementeringen af reglerne, hvorefter de skal have tilpasset sig det nye kvoteloft.

Kommissionen anbefaler, at der foretages en nærmere juridisk vurdering af overgangsreglerne, førend endelig fremsættelse af lovforslag herom for Inatsisartut.

1.5.2 Hvidfiskfiskeri (andre arter end rejer og pelagiske arter)

Det havgående fiskeri efter såkaldte "hvidfisk" udføres i 2021 af syv fartøjer. En del af fiskeriet foregår på biologisk bæredygtigt grundlag, nemlig hellefiskefiskeriet og rødfilefiskefiskeriet. Derimod er TAC'en for det havgående torskefiskeri mere end tre gange over rådgivningen.

Selskaberne, der deltager i det havgående hvidfisk-fiskeri i Vestgrønland, Østgrønland og Barentshavet, har den udfordring, at de kun tildeles ikke-omsættelige kvoter for et år ad gangen, og at kvoter omfordeles i løbet af året. Det har den svaghed, at fiskeriet ikke kan tilrettelægges optimalt, men foregår i "klumper".

Selv om selskaberne ikke kan være sikre at få kvote igen til næste år, har det vist sig i praksis igennem årene, at det er de samme selskaber (licenshavere), som har fået kvoterne hvert år. De kan dog ikke være sikre på, at dette også vil gælde fremover.

Kommissionen anbefaler vedrørende dette fiskeri blandt andet, at IOK-systemet indføres på havgående fiskeri efter hellefisk, rødfile og torsk. Det betyder, at kvoteandele skal fordeles til rederierne, og det anbefales som nævnt ovenfor, at det sker på baggrund af deres fiskeri de seneste fem år, hvoraf anvendes gennemsnittet af de bedste tre.

Det anbefales endvidere, at kvoteloftet i hellefiskefiskeriet fastsættes til 16,67 pct., og at der indføres et tværgående kvoteloft for rejer og hellefisk på 19,6 pct. – under forudsætning af, at de nævnte anbefalinger for rejer (20 pct.) og hellefisk (16,67 pct.) følges.

Kommissionen anbefaler ikke kvoteloft på øvrige hvidfiskebestande.

Så længe torskebestanden er så svag som nu, så finder repræsentanten fra GE dog ikke basis for at ind-

føre IOK i dette fiskeri udenskærs på nuværende tidspunkt. Der er meget få aktører på kvoterne i dette fiskeri, som med indførelse af IOK her og nu vil komme til at sidde på hele det udenskærs fiskeri, hvis der i fremtiden gives mulighed for en meget større TAC.

1.5.3 Fiskeri efter pelagiske bestande

Det pelagiske fiskeri er i sagens natur havgående og foregår både i grønlandsk, internationalt, islandsk og færøsk farvand. I grønlandsk økonomisk zone (EEZ) foregår alt pelagisk fiskeri i Østgrønland. Det pelagiske fiskeri i dette afsnit er defineret som fiskeri efter makrel, sild, lodde og blåhvilling.

Alle de pelagiske bestande, der fiskes på med grønlandske fartøjer, er vandrende bestande, der bevæger sig imellem flere forskellige landes farvande.

Set fra grønlandsk perspektiv er det primære formål i forbindelse med udviklingen af det pelagiske fiskeri, ud over at skabe omsætning, at dokumentere makrellens og sildens tilstedeværelse i grønlandsk farvand. Formålet hermed er på sigt at kunne forhandle sig til en andel, der afspejler Grønlands position som kyststat, henholdsvis etablerer Grønland som kyststat.

Det pelagiske fiskeri er sæsonbetinget, hvilket betyder, at en enkelt art som makrel ikke kan fiskes hele året i Grønland. For de fleste grønlandske fartøjers vedkommende er makrel- og sildefiskeriet et supplement til deres hovedfiskeri.

Licenshavere tildeles årligt en kvotemængde, som ikke er omsættelig, og som ikke kan flyttes mellem år. Der er ikke landingspligt i dette fiskeri.

På nuværende tidspunkt er der kun to rene pelagiske fartøjer, som har kvoter nok til at fiske størstedelen af året. Af de to er det kun det ene, som driver sit fiskeri økonomisk rentabelt. Dette gør det svært at udvikle en større pelagisk flåde. Det synes derfor at være en fornuftig udvikling af det pelagiske fiskeri, at grønlandske fartøjer, der fisker efter rejer, torsk, hellefisk og rød fisk, kombinerer fiskeriet med pelagisk fiskeri efter for eksempel makrel i dele af året.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at betingelserne for indførelse af IOK i det pelagiske fiskeri ikke er til stede endnu, og at det ud fra en samlet betragtning må anbefales, at fiskeriet udføres som olympisk fiskeri, med udgangspunkt i brug af grønlandske fartøjer og gerne med bedre fleksibilitet i forhold til hvilke rederier, som har adgang til fiskeriet.

Dette gælder imidlertid ikke det fiskeri, som udspringer af aftaler med Island og Færøerne. Her anbefales etårige, individuelle kvoter, idet dette fiskeri i højere grad end fiskeriet ved Grønland er etableret.

Endvidere anbefaler kommissionen, at der indføres IOK i pelagisk fiskeri, når ressourceforholdene og aftaler med nabolande afstedkommer et permanent grundlag for fiskeriet.

1.5.4 Kystnært fiskeri efter hellefisk

Fiskeriet foregår med to typer fartøjer, nemlig dels med fartøjer, som er større end seks meter, dels med joller.

Kommissionen har kunnet konstatere, at den tilgængelige viden viser, at hellefisk, når de først er kommet ind i en fjord som ungfisk, bliver i fjorden, og at vandringen mellem de enkelte fjordsystemer er meget begrænset, ligesom hellefisken heller ikke vandrer udenskærs igen. Det betyder, at en optimal forvaltning af indenskærs hellefisk indebærer, at forvaltningen sker separat for de enkelte fjordsystemer, og således at vækstpotentialet i den enkelte hellefisk udnyttes bedst muligt.

Det bemærkes, at et mindretal, bestående af repræsentanten fra SQAPK er af den opfattelse, at hellefisk gyder kystnært – i hvert fald i område 47.

Et flertal i kommissionen vurderer, at reduktion af fiskertrykket vil være endnu mere påkrævet, hvis det-

te er tilfældet, idet det ved fastsættelse af TAC'en da skulle tages i betragtning, at fiskeriet også sker på gydebestanden.

På den baggrund er det kommissionens opfattelse, at de lokale forekomster af hellefisk skal forvaltes hver for sig, således at eksempelvis Disko-, Uummannaq- og Upernavik-bestandene bør have hver sin forvaltningsplan, selvom de alle tre hører til i det såkaldte "område 47".

Fartøjssegmentet i område 47 forvaltes ud fra et system med IOK, og det er kommissionens opfattelse, at dette fortsat bør være tilfældet. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at fiskeriet fra dette segment skal forvaltes adskilt fra jollesegmentet, og at kvoteloftet i dette fiskeri skal være uændret 5%.

For jollefiskeriet gælder, at det i de senere år er blevet forvaltet på en måde, som kommissionen anser som uhensigtsmæssig. Således er TAC'en i årevis blevet fastsat på et niveau, som ligger langt over rådgivningen, ligesom der er udstedt stadigt flere licenser, og ligesom der har været såkaldte "kvotefri områder", hvor også fartøjerne har haft adgang til at fiske. Det har samlet medført en tilbagegang i bestanden og en nedgang i gennemsnitsstørrelsen af de hellefisk, som fanges. Det betyder, at der fiskes stadigt flere hellefisk for at opnå samme mængde indhandlet fangst.

Det er kommissionens opfattelse, at et fortsat fiskeri i det omfang, det finder sted nu, vil kunne føre til et økonomisk kollaps i fiskeriet i løbet af få år. Der bør omgående ske tiltag, som forhindrer dette, da det ud over store direkte økonomiske tab også vil få alvorlige sociale konsekvenser i de berørte områder

Konkret anbefaler kommissionen blandt andet:

Det vil være nødvendigt i fiskeriet at tilpasse TAC'en og fangsten til et bæredygtigt niveau. På baggrund af analyser af forskellige scenarier anbefaler Kommissionen, at tilpasningen sker over fem år.

Et flertal i kommissionen anbefaler på baggrund af de tidligere nævnte hensyn endvidere, at IOK-systemet indføres i fiskeriet. Det betyder, at kvoteandele skal fordeles til de enkelte fiskere, og det anbefales, som nævnt ovenfor, at det sker på baggrund af deres fiskeri de seneste fem år, hvoraf anvendes gennemsnittet af de bedste tre.

Kommissionen vurderer, at en jollefisker skal bruge ca. 33 tons for at skabe tilstrækkelig omsætning til at forsørge en familie. En meget stor del af jollefiskerne (mere end 80%) har en fangst, som ligger under dette niveau, men enkelte fiskere ligger væsentligt højere. 33 tons svarer i 2021 til 0,23% af TAC'en, mens den på det tidspunkt, hvor denne forventes at være lavest, svarer til ca. 0,31%. Det er kommissionens opfattelse, at rammerne for fiskeriet skal give mulighed for et væsentligt større fiskeri for den driftige fisker.

Det anbefales endvidere, at kvoteloftet i dette fiskeri fastsættes til 0,4-0,6% i område 47, og at der i jollefiskeriet i område 46 på grundlag af hensyntagen til muligheder for at opnå et fiskeri, som kan skabe økonomisk grundlag for forsørgelsen af en familie, indføres kvoteloft. Det gælder jollefiskeriet i begge områder såvel som segmentet med fartøjer over seks meter i område 46, at kvoteloftet anbefales fastsat af Naalakkersuisut efter bemyndigelse fra Inatsisartut. Dette skyldes, at der i dette fiskeri vil kunne vise sig behov for at justeringer på baggrund af blandt andet udviklingen i forekomsterne af hellefisk og dermed i TAC'erne. Når forekomsterne er blevet stabile, vil der være mulighed for mere permanent fastsættelse af kvoteloft på lovniveau.

Et mindretal, bestående af SQAPK, anbefaler af hensyn til risikoen for koncentration af ejerskab i fiskeriet, at der ikke indføres IOK, men IK (individuelle kvoter) i jollefiskeriet.

Kommissionen anbefaler, at der som led i en overgangsperiode er særlig opmærksomhed på at sikre tilrettelæggelse af sideløbende arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, som giver fiskere, der af egen drift ønsker at gå ud af dette fiskeri, reelle alternative muligheder. Dette kan være i andre dele af fiskerisektoren eller i andre sektorer med efterspørgsel efter arbejdskraft.

Det er kommissionens opfattelse, at der er behov for en nærmere analyse af tilpasning af 6-meter-reglen i det kystnære fiskeri efter ikke alene hellefisk, men også andre arter.

Det er samtidig kommissionens opfattelse, at en sådan analyse også bør behandle spørgsmålet, hvorvidt flere jollefiskere kan gå sammen om et større fartøj og får deres kvoteandel med i et fiskeri reguleret via IOK. Dette bliver særligt aktuelt, såfremt man ikke vil ændre på den nuværende 6 meter-grænse.

1.5.5. Kystnært fiskeri efter torsk

Det kystnære fiskeri efter torsk i Grønland foregår hovedsageligt i Vestgrønland, i området fra Ilulissat til Sydgrønland. Det kystnære fiskeri har været igennem en stor udvikling den seneste årrække, hvor fiskerikapaciteten og kvoterne er steget markant i en periode, hvor den videnskabelige rådgivning har været nedadgående. Det kystnære fiskeriet har ikke været og er ikke forvaltet biologisk bæredygtigt.

Forvaltningen af det kystnære fiskeri efter torsk har i mange år været stærkt præget af lokale, regionale og nationale beskæftigelses hensyn, og derfor har rigtig mange nye fiskere fået licens til torskefiskeriet.

Antallet af licenser i det kystnære torskefiskeri er således steget meget voldsomt de seneste 7 år og i en periode, hvor den videnskabelige rådgivning på torskebestanden i Vestgrønland er gået tilbage. Stigning i antallet af udnyttede erhvervslicenser i perioden 2013-2020 var på 384 svarende til en stigning på 40 pct.

En meget betydelig andel af licenshavere i det kystnære erhvervsmæssige torskefiskeri har meget lav omsætning fra deres kystnære fiskeri generelt, og samtidig har de mest effektive fritidsfiskere en langt højere omsætning fra fiskeri sammenlignet med et stort antal erhvervsfiskere. Der er således behov for at definere klare målsætninger for den fortsatte udvikling i det kystnære torskefiskeri, herunder om fiskeriet udelukkende skal drives som erhvervsfiskeri eller ej.

I den sammenhæng bør det dog nævnes, at mange af jollefiskerene i torskefiskeriet kombinerer deres fiskeri efter torsk med fiskeri efter andre arter som hellefisk og stenbider. Det er kun en del af de kystnære torskefiskere, som fisker lave mængde torsk, som kan betragtes som bierhvervsfiskere med lav indtjening udelukkende fra torskefiskeriet.

Et fortsat højt fiskeritryk vil med sikkerhed have alvorlig negativ indvirkning på bestanden, og dermed skade de langsigtede fiskerimuligheder. Den positive samfundsøkonomiske betydning for Grønland ved at sikre langsigtede fiskerimuligheder er langt større end de kortsigtede gevinster ved at fiske videre på en nedadgående sårbar bestand.

68% af licenshaverne fangede mindre end 5 tons torsk i 2020, mens det er kommissionens vurdering, at en jollefisker skal have et optag af torsk i størrelsesordenen 67 tons for at kunne forsørge en familie, hvis vedkommende alene fisker torsk.

Fiskeriet sker på grundlag af et-årige licenser.

Kommissionen anbefaler vedrørende dette fiskeri blandt andet, at TAC-fastsættelsen over en periode afstemmes med den biologiske rådgivning.

Det betyder, at det vil være nødvendigt i en periode ikke at udstede nye licenser til dette fiskeri, samt at der indføres IOK for fiskeriet på denne bestand. Det er kommissionens opfattelse, at opsigelsesvarslet, det vil sige den tid, licenshaverne får til at indrette sig på nye vilkår, i dette fiskeri passende kan fastsættes til tre til fem år.

Kommissionen anbefaler, at der som led i en overgangsperiode er særlig opmærksomhed på at sikre tilrettelæggelse af sideløbende arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, som giver fiskere, der af egen drift ønsker at gå ud af dette fiskeri, reelle alternative muligheder. Dette kan være i andre dele af fiskerisektoren eller i andre sektorer med efterspørgsel efter arbejdskraft.

1.5.6 Fiskeri efter krabber

Fiskeriet efter snekrabber i Vestgrønland udføres af både større og mindre kystnære fartøjer og udøves ved brug af tejner.

Ligesom i andre kystnære fiskerier er der landingspligt på 100%. Alle krabber skal landes levende til fabrikkerne.

Målt på værdi af indhandling fra det kystnære fiskeri er fiskeriet efter krabber det fjerde største kystnære fiskeri over perioden 2013-2020. I gennemsnit har fiskeriet efter krabber udgjort 5% af den samlede indhandlingsværdi over perioden.

Over perioden 2013-2020 har fiskeriet været opdelt i 6 forvaltningsområder langs Grønlands Vestkyst.

Rådgivningen er opdelt i indenskærs- og udenskærs-områder. Selvstyret har over perioden 2013-2020 ikke opdelt optaget i indenskærs og udenskærsområder.

- I Nuuk-Paamiut har TAC'en været sat lig med, eller under, rådgivningen i alle år over perioden 2013-20, på nær 2015 og 2016, hvor den er sat over rådgivningen. I gennemsnit er TAC'en kun sat 2% over rådgivningen i perioden 2013-20. Således er rådgivningen i gennemsnit fulgt over perioden.
- I Disko-Uummanaq har TAC'en været sat over rådgivningen i alle år over perioden 2013-2020, bortset fra 2013 og 2016, hvor TAC'en er lig rådgivningen. Bemærk at der i Disko-Uummanaq, over perioden 2013-2020, kun er rådgivning for indenskærsområdet, mens TAC'en dækker både indenskærs- og udenskærsområdet. I gennemsnit har kvoten været sat 19% over rådgivningen i perioden 2013-2020 i Disko-Uummanaq.
- TAC'en har i Sisimiut været sat over rådgivningen i alle år over perioden 2013-20. TAC'en dækker både indenskærs- og udenskærsområdet, men rådgivningen for udenskærsområdet er, at der ikke bør fiskes. I gennemsnit har TAC'en været sat 55% over rådgivningen over perioden 2013-20.

Der er udarbejdet forvaltningsplan for fiskeriet, og den tager i nogen grad hånd om de udfordringer, som er i det.

Der er stadig uløste udfordringer i forhold til dette fiskeri:

- Fartøjerne er begrænset i deres geografiske mobilitet, eftersom det kun er muligt at have licens til 3 ud af 8 områder.
- Der mangler rådgivning for krabberne i udenskærsområderne ved Narsaq-Qaqortoq, Maniitsoq-Kangaamiut, Disko-Uummanaq og Upernavik.
- Fiskerierne lukkes ikke når TAC'en er opfisket.
- Et årlige-licenser giver en dårlig planlægnings- og investeringshorisont.
- Forvaltningsplanen er ikke lovfæstet.

Også i dette fiskeri anbefaler kommissionen blandt andet, at der indføres IOK, og kvoteloftet bør i den sammenhæng fastsættes til 15% af TAC'en i hvert underområde, som bør forvaltes for sig.

Ophævelsen af begrænsningen på fartøjernes mobilitet kan bidrage til at øge fleksibiliteten og gøre det muligt for fiskerne at fortsætte at fiske krabber der, hvor de på ethvert tidspunkt finder det mest profitabelt, givet at der forsat er kvote, både i området og for fiskeren selv.

1.5.7 Kystnært fiskeri efter stenbider

Målt på værdi er stenbider det femtestørste af de kystnære fiskerier og udgør 3,4% af det samlede fiskeri, målt på indhandlingsværdi.

Der fastsættes årligt kvoter for syv forvaltningsområder langs Vestgrønland. TAC'en har fulgt rådgivningen fra 2015 til 2019, men blev sat højere end rådgivningen i 2020. Stenbider fanges som supplement til andet fiskeri og kan alene udøves i 60 dage om året.

Fiskeriet foregår som olympisk fiskeri, men på trods heraf har det bevaret MSC-certificering, som er vigtig for pris og afsætning.

På den baggrund anbefaler kommissionen blandt andet, at fiskeriet efter stenbider omlægges fra olympisk fiskeri til IOK regulering, idet omlægninger af andre fiskerier til IOK påregnes at lægge et stort pres på tilgangen til stenbiderfiskeriet.

1.6 Andre emner

1.6.1 Fiskeri i internationalt farvand

Adgang til fiskeri i internationalt farvand opnås gennem historisk fiskeri og kyststatsrettigheder. Selvom dette fiskeri er svingende og kan være økonomisk mindre attraktivt, er det derfor af betydning, at grønlandske fartøjer udnytter sine hævndundne muligheder for fiskeri, idet disse rettigheder ellers risikerer at gå tabt.

På den baggrund anbefaler kommissionen blandt andet, at det undersøges, hvordan indsatsen i internationalt farvand kan sikres, herunder ved eventuelt at give rederierne incitamenter og/eller særlige vilkår.

1.6.2 Forsøgsfiskeri

Der vil til enhver tid være behov for udvikling af fiskeriet, og forsøgsfiskeriinstitutionen giver mulighed for at skaffe ny viden, som kan bidrage til øget værditilvækst, og/eller reducere uønsket påvirkning af økosystemet.

Der kan gives forskellige incitamenter til iværksættelse af forsøgsfiskeri, herunder for eksempel ved meddelelse af eksklusivitet til det fiskeri, som måtte komme ud af forsøget, eller derved at der ydes direkte tilskud. Det anbefales, at forvaltningen heraf ligger hos licensstyrelsen.

Der er et helt åbenbart behov for, at der sker detaljeret og konsekvent afrapportering af forsøgsfiskeri – ellers tjener det ikke noget formål.

1.6.3 Akvakultur

Der er et stort potentiale i at akvakultur, men fortsat barrierer, som forhindrer en let tilgang til projekter, som kan fremme det.

Det anbefales på den baggrund, at der indføres et "one-door-princip", som forenkler sagsbehandlingen, ligesom de danske myndigheder på området nødvendigvis må inddrages.

1.6.4 Indhandlings- og omladningsfartøjer

Det væsentligste hensyn i forhold til indsættelse af indhandlingsfartøjer er at sikre stabil råvaretilgang og afsætningsmulighed for fiskerne. Dilemmaet er imidlertid, at indhandlingsfartøjerne alt andet lige reducerer mængden af råvarer, som indhandles af landanlæggene. Spørgsmålet om hensigtsmæssigheden ved indsættelse af indhandlingsfartøjer er derfor vanskeligt håndterbart.

I øjeblikket er principperne på området vage, og der er ikke klare mål for, hvad man politisk vil prioritere. Det betyder blandt andet, at der dispenseres fra reglerne, hvilket forstærker indtrykket af, at der ikke er en fast politik på området.

Det er kommissionens opfattelse, at indførelse af IOK i høj grad vil lette problematikken, idet fiskeriet og dermed indhandlingen herefter vil ske mere jævnt fordelt over året, hvorfor behovet for indsættelse af ekstra indhandlingskapacitet alt andet lige vil reduceres.

På den baggrund anbefaler kommissionen blandt andet at armslængdeprincippet anvendes konsekvent, at forvaltningen sker gennem licensstyrelsen, og at der kan stilles krav om lokal beskæftigelse.

Tilladelse til indhandlings- eller omladningsfartøjer vil særligt kunne gives i situationer, hvor fabriksanlæg gennemgår større vedligeholdelse, eller der skal bygges nyt anlæg. Der bør endvidere kunne meddeles tilladelse til omladning, hvis der er behov for fragt af fisk fra et område til et andet i forbindelse med hel eller delvis nedlukning af et anlæg.

1.6.5 Øget værditilvækst

En åbenbar mulighed for at øge indtjening og ressourcerente er at forøge værdien af de ressourcer, vi fisker.

Som udgangspunkt har erhvervet en klar interesse i en sådan udvikling af produkter, og erhvervet skønnes derfor alt andet lige mest velegnet til at håndtere udviklingen af nye produkter.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at en sådan udvikling vil kunne fremmes ved at initiere øget målrettet samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner og gennem tværnationalt samarbejde, klyngedannelser mv.

En ekstern konsulent for Naalakkersuisut iværksatte i 2019 arbejde med en værdikædeanalyse, som kommissionen har set frem til at kunne støtte sig til i forbindelse med udarbejdelse af betænkningen på dette område. Arbejdet med analysen er af forskellige årsager imidlertid ikke afsluttet.

På den baggrund anbefaler kommissionen blandt andet, at der sker systematisk opfølgning på analysen, når den fremlægges, og at erhvervet i høj grad inddrages i forbindelse med iværksættelse af projekter, som skal øge værdien af produkterne. I forbindelse med sådanne projekter bør erfaringer fra andre lande inddrages.

Samtidigt bør samarbejdet mellem erhverv og forskning søges fremmet. På den måde vil man kunne skabe grundlag for udvikling af produkter og begrænsning af udsmid. Et markant eksempel herpå er det store udsmid af blandt andet hoveder i torskefiskeriet.

1.6.6 Arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold

Forståelsen af sammenhængen mellem fiskerierhvervet og de udfordringer, vi står overfor i den forbindelse, og arbejdsmarkeds- og uddannelsessektoren er helt afgørende for, hvordan disse udfordringer skal gribes an og hvilke løsninger, der kan findes. Disse sektorer har derfor spillet en meget væsentlig rolle i arbejdet i kommissionen.

I dette arbejde er inddraget interessenter fra erhvervet og uddannelsesområdet, og samarbejdet har resulteret i identificeringen af udfordringer, men også en række anbefalinger, som fremlægges i betænkningen.

Således anbefaler kommissionen blandt andet, at der etableres et stærkt fagligt miljø omkring uddannelser, rettet mod fiskeriet og i den forbindelse at opprioritere uddannelse på områder med stort volumen.

Det er i den forbindelse særdeles vigtigt, at der sker målretning og afstemning af uddannelserne i forhold til den forventede strukturudvikling i fiskeriet.

Behovet for uddannelse findes ikke alene i selve det fysiske fiskeri; der er i lige så høj grad behov for kompetencer i forhold til for eksempel markedsføring og afsætning på eksportmarkeder, driftsledelse, produktions udvikling osv.

Sådanne tiltag falder i god tråd med kommissionens anbefaling om etablering af særligt fiskeriøkonomisk institut.

I hovedparten af det kystnære fiskeri efter såvel hellefisk som torsk er der behov for at nedbringe fiskerikapaciteten, og kommissionen har anbefalet, at der tilstræbes overensstemmelse mellem kvoter og rådgivning. Det vil alt andet lige føre til et fald i antal licenshavere.

På baggrund af denne situation, sammenholdt med det voldsomme behov for arbejdskraft, som mange erhverv i store dele af landet lider under, anbefaler kommissionen som en helt central del af sit arbejde følgende:

- Der bør iværksættes en sammenhængende og langsigtet planlægning mellem sektorerne og en løbende koordination af konkrete indsatser, sådan at strukturudviklingen i fiskeriet ikke fører til øget ledighed, men til at nye eller ledige arbejdspladser i andre erhverv i højere grad besættes med grønlandsk arbejdskraft, så at manglen på arbejdskraft, som præger mange erhverv i store dele af landet, imødegås.

I den forbindelse må man holde sig for øje, at der ikke kan lægges ens vurdering af behovene på arbejdsmarkedet ned over alle regioner i landet.

Det anbefales, at der udformes konkrete planer for efter behov at kunne give borgerne mulighed for at udføre opgaver i områder, hvor der mangler arbejdskraft, og at der i den forbindelse er fokus på uddannelse og kompetenceudvikling rettet mod nye behov, herunder også på fiskeriområdet.

1.6.7 Fiskeriøkonomisk fagmiljø

Fiskerikommissionen har i forbindelse med arbejdet konstateret, at der i Grønland ikke findes forskningsmæssig kompetence inden for fiskeriøkonomi. Fiskerikommissionen ser en række potentielle gevinster ved at få fiskeriøkonomi opprioriteret, og på det grundlag anbefaler kommissionen som en mulighed, at der oprettes et fiskeriøkonomisk institut til gavn for både samfundsøkonomien og fiskerierhvervet og som led i en opprioritering af uddannelser inden for og med relevans for fiskerierhvervet.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det oplagte og nødvendige spørgsmål, man må stille sig i forhold til de anbefalinger, som indgår i denne betænkning er, hvilken virkning de har økonomisk og administrativt. Hele arbejdet med betænkningen leder mod det ene mål at fremkomme med anbefalinger, som, hvis de føres ud i livet, vil have positive konsekvenser for fiskerierhvervet og samfundet, set i forhold til de emner, som kommissoriet behandler.

I det afsluttende afsnit af betænkningen søges derfor de økonomiske og administrative konsekvenser, som anbefalingerne antages at få, belyst. Denne belysning kompliceres imidlertid af en række forhold, herunder manglende data, de fremtidige udviklinger omkring biologiske forhold, markeds- uddannelses- og arbejdsmarkedsmæssige forhold, samt i hvilket omfang anbefalingerne faktisk iværksættes.

Konsekvenserne af de anbefalede tiltag optræder på flere niveauer, som det er vigtigt at skelne imellem:

Visse anbefalinger vil, hvis de føres ud i livet, ændre arbejdsgangen i forvaltningen, idet der blandt andet anbefales indført nye administrative enheder. Sådanne tiltag må forventes at have konsekvenser for omkostninger og struktur i forvaltningen.

Væsentligt mere betydende konsekvenser for samfundet som sådant vil det imidlertid have, hvis anbefalinger om tiltag af strukturel og langsigtet karakter iværksættes. Det er helt afgørende, at anbefalingerne ses i sammenhæng med andre sektorer, herunder særligt uddannelses- og arbejdsmarkedsområdet.

De anbefalede tiltag har en sådan betydning for skatter og ressourceafgifter, at disse behandles i et særligt afsnit.

1.7.1 Tiltag af administrativ og organisatorisk art

Kommissionen anbefaler med udgangspunkt i armslængdeprincippet indførelsen af en *licensstyrelse* og af et *klageorgan*.

For så vidt angår licensstyrelsen, vil den skulle varetage opgaver, som allerede løses af departementet, og der forventes ikke et væsentligt ændret omkostningsniveau i den forbindelse. Derimod må en etablering af et særligt klageorgan forventes at medføre beskedne merudgifter. I den forbindelse skal det dog tages i betragtning, at departementet i øjeblikket er rekursinstans for klager på fiskeriområdet.

Kommissionen anbefaler endvidere etablering af en *offentligt tilgængelig platform* til brug for omsætning af årskvoter og kvoteandele mv. Denne oprettelse og en øget dataindsamling vil kunne medføre en mindre forøgelse af omkostninger. Meget taler dog for, at inddragelse af fiskerne og rederierne vil kunne begrænse disse udgifter væsentligt.

Endelig anbefaler kommissionen som en mulighed, at et *fiskeriøkonomisk institut* etableres. Omkostningerne hertil anslås at ligge i størrelsesordenen 3-6 mio. kr., men instituttet forventes at kunne dække en del af disse midler selv.

Muligt behov for *opprioritering af biologiske undersøgelser*. Kommissionen har blandt andet anbefalet, at fiskerierne både skal være biologisk bæredygtige og i princippet også kunne certificeres som sådanne. Dette kan lede til krav om yderligere undersøgelser fra eksempelvis MSC, herunder blandt andet om analyser af havbundshabitater for bundtrawlfiskerierne, som der i dag ikke er ressourcer til.

Det vil derfor være relevant, at Grønlands Naturinstitut i dialog med erhvervet (som vil drage nytte af en certificering) udarbejder en nærmere analyse af en prioriteret rækkefølge ift. eventuelle yderligere 1.7.2 undersøgelser med estimering af ressourcebehov og forslag til finansiering.

1.7.2 Konsekvenser for de enkelte fiskerier

1.7.2.1 Rejefiskeri

Dette fiskeri bidrager med en meget stor del af de offentlige indtægter, men der er under de nuværende bestands- og markedsmæssige betingelser potentiale for en ikke ubetydelig forhøjelse heraf. Dette skyldes den meget store indtjening i det havgående fiskeri, som samfundet med nogen sandsynlighed vil kunne modtage en større del af, end tilfældet er nu.

Herudover vil en strukturtilpasning af den nuværende kystnære flåde kunne føre til en forøgelse af ressourcerenten og dermed til en mulig tilsvarende forøgelse af ressourcerenteafgiften på sigt.

Nedenstående oversigt sammenligner fire mulige modeller for forvaltningen af rejefiskeriet fra betænkningen holdt op imod den nuværende situation (et basisscenarie ud fra den nuværende fiskerov og administration deraf). Dvs., når der under model 1 ved ressourcerente står "meget positiv" betyder det, at en forvaltning baseret på model 1 vil betyde en meget positiv udvikling i ressourcerenten i forhold til opretholdelse af den nuværende forvaltning af rejefiskeriet. Effekten kan dog vise sig over en tid.

Det er vigtigt at understrege, at de angivne værdier (meget positiv til meget negativ) ikke meningsfyldt kan lægges sammen.

	Basisscenarie Nuværende fiskerilov og administration deraf	Model 1 Maksimeret ressource- rente og - beskatning	Model 2a Kvoteloft og ejerskabs- loft	Model 2b Variant af model 2a - med indi- rekte kvote- andel	Model 3 Forhandling
Spredningseffekt ejerskab	(Relativt koncentreret især i havgående fiskeri)	Negativ	Neutral/ Positiv	Positiv	Neutral/ Positiv
Spredningseffekt Udnyttelsesret	(Relativt koncentreret især i havgående fiskeri)	Meget negativ	Neutral	Neutral	Neutral/ Positiv
Ressourcerente	(Relativt stor ressourcerente i havgående fiskeri)	Meget positiv	Neutral/ Positiv	Neutral/ Positiv	Neutral
Muligt provenu fra beskatning	(Relativt stor i havgående fiskeri)	Meget positiv	Neutral/ Positiv	Neutral/ Positiv	Neutral
Kommerciel finansiering	(Problemfrit i det havgående fiskeri)	Positiv	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ Positiv
Beskæftigelse	(Relativt størst i kystnært fiskeri)	Negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ
Regionale effekter	(Rederier bag havgående trawlere baseret i Nuuk)	Negativ	Neutral	Neutral	Neutral/ negativ
Risici for rederiet	(Lille, men kystnære fartøjer afhængige af to store koncerner)	Positiv	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ	Neutral / positiv
Risici for samfundet	(Lille)	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Transparens	(Medium)	Positiv	Positiv	Meget positiv	Neutral
Krav til administration	(Lavt)	Neutral	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ

1.7.2.2 Havgående fiskeri efter hvidfisk

Der er usikkerhed forbundet med at opgøre konsekvenserne af kommissionens samlede anbefalinger for disse fiskerier, og der er ikke et analysegrundlag, som har gjort det muligt at kvantificere disse effekter. I udgangspunktet anslås de dog at være neutrale på kort sigt og svagt positive på længere sigt.

Der vil antageligt også være en svagt negativ beskæftigelsesudvikling i dette fiskeri ud fra kommissionens samlede anbefalinger på kort sigt, men på længere sigt vil dette antageligt udlignes.

1.7.2.3 Fiskeri efter pelagiske arter

Det er kommissionens vurdering af anbefalingen om i en periode at forvalte efter et olympisk princip kan give en bedre ressourceudnyttelse og bidrage til, at de fastsatte kvoter i højere grad udnyttes og kan give en forøgelse af ressourcerenten.

Når dette fiskeri er blevet mere konsolideret, og der på det tidspunkt forventeligt indføres IOK, bør dette i sig selv kunne give en fortsat forbedring af ressourcerenten.

1.7.2.4 Kystnært fiskeri efter hellefisk

Efter en overgangsperiode med dels genopbygning af bestanden, dels gradvis tilpasning af fangstkapaciteten som konsekvens af IOK, forventes gradvise forbedringer af ressourcerenten, ligesom der på længere sigt vil være basis for en vis øget beskæftigelse i forhold til den første del af perioden.

1.7.2.5 Kystnært fiskeri efter torsk

Efter en overgangsperiode med dels genopbygning af bestanden, dels gradvis tilpasning af fangstkapaciteten som konsekvens af IOK forventes gradvise forbedringer af ressourcerenten, ligesom der på længere sigt vil være basis for en vis øget beskæftigelse i forhold til den første del af periode.

1.7.2.6 Fiskeri efter krabber

Efter en overgangsperiode med dels genopbygning af bestanden, dels gradvis tilpasning af fangstkapaciteten som konsekvens af IOK forventes gradvise forbedringer af ressourcerenten, ligesom der på længere sigt vil være basis for en vis øget beskæftigelse i forhold til den første del af perioden.

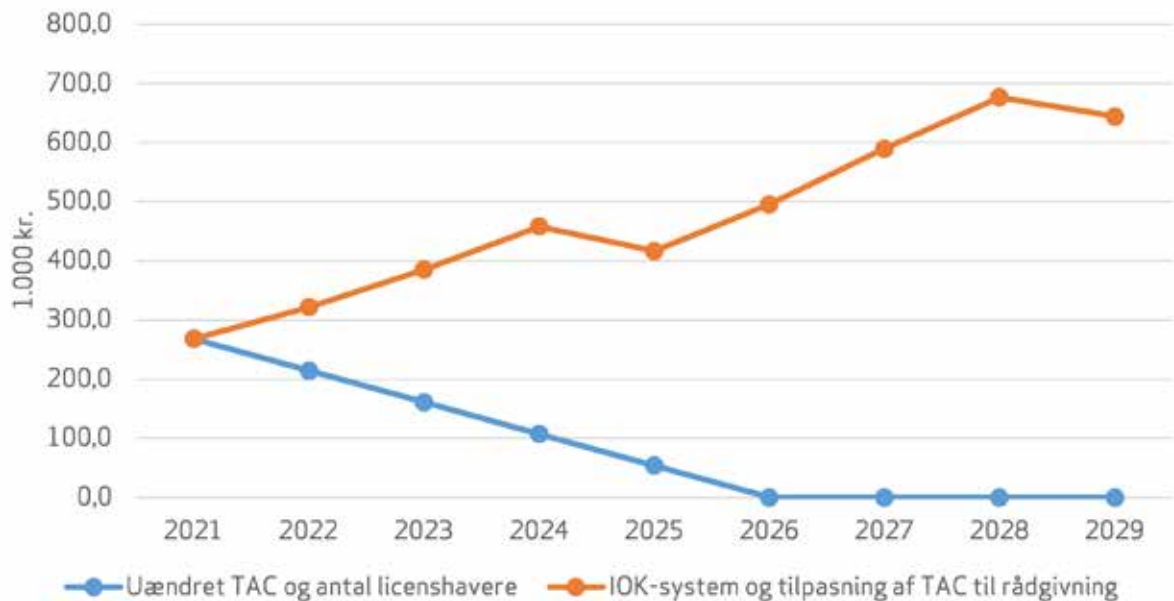
1.7.2.7 Fiskeri efter stenbider

Efter en overgangsperiode med dels genopbygning af bestanden, dels gradvis tilpasning af fangstkapaciteten som konsekvens af IOK forventes gradvise forbedringer af ressourcerenten, ligesom der på længere sigt vil være basis for en vis øget beskæftigelse i forhold til den første del af perioden.

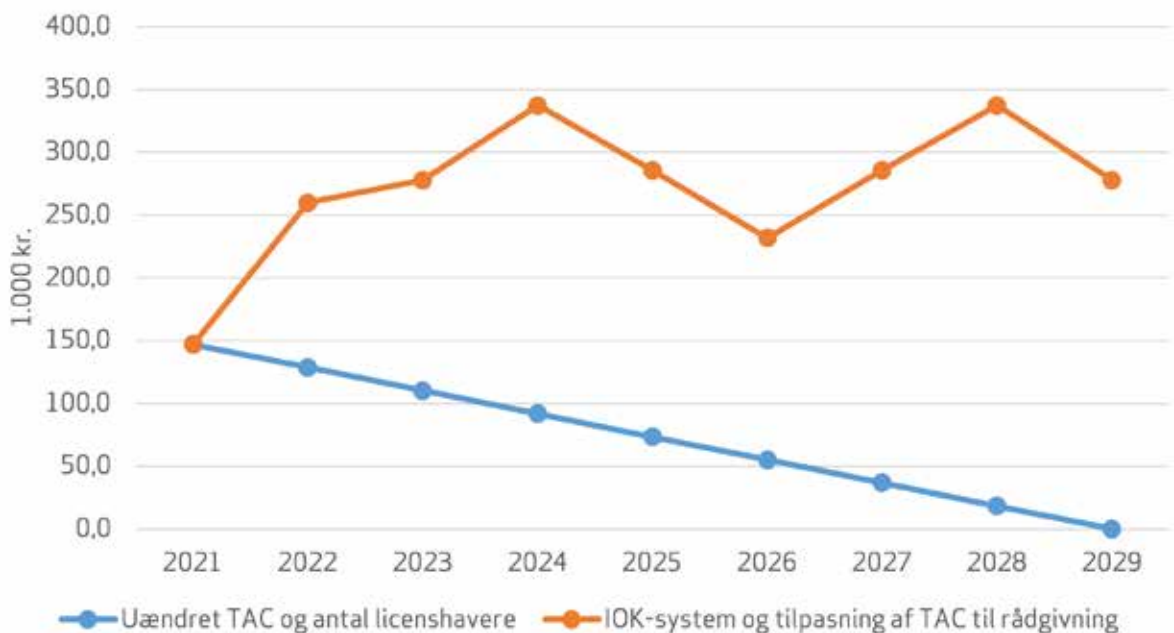
1.7.3 Konsekvenser for den enkelte jollefisker

Det er efter kommissionens opfattelse centralt ved tilrettelæggelsen af forvaltningen at have udgangspunkt i, at den enkelte jollefisker har reelle muligheder for at have fiskeriet som hovederhverv og med en god indtjening med afsæt i biologisk bæredygtig kvotefastsættelse. Kommissionens analyser viser, at dette ikke er muligt for jollefiskeriet samlet set i dag. Der er derfor behov for en gradvis tilpasning med tilpasning af såvel kvoter og nedbringelse af den samlede fangstkapacitet. Kommissionens anbefalinger til en forvaltning af henholdsvis kystnær hellefisk og torsk, der har til formål at skabe den fornødne balance er illustreret nedenstående holdt op mod en fortsættelse af den nuværende ikke-bæredygtige forvaltning med afsæt i beregningen af gennemsnitsindkomster over en ti-årig periode.

Kystnært fiskeri efter hellefisk - udvikling i gennemsnitsindkomster hos jollefiskerne i det kystnære hellefiskefiskeri i område 47 ved uændret forvaltningssystem og TAC og indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning.



Kystnært fiskeri efter torsk - udvikling i gennemsnitsindkomster hos fiskerne i det kystnære torskefiskeri i område 47 ved uændret forvaltningssystem og TAC og indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning.



1.7.4 Samlet vurdering af økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvenser af kommissionens samlede anbefalinger er vurderet i et særskilt afsnit. Det skal understreges, at det ikke er nogen simpel opgave at estimere og beskrive de samlede økonomiske konsekvenser for samfundet, det offentlige og fiskerselskaberne. Tilsvarende gælder hvordan den offentlige administration af fiskeriet påvirkes ressourcemæssigt og økonomisk. Der er derfor betydelig usikkerhed forbundet hvordan anbefalingerne påvirker økonomien i fiskeriet samt administrationen.

De vigtigste konklusioner af disse vurderinger er følgende:

- I langt de fleste fiskerier vil der på langt sigt ske forøgelse af produktiviteten og ressourcerenten, og dermed vil der også være en stigning i skatteindtægterne og potentialet for en stigning i ressourceafgiften.
- De foreslåede ændringer omkring nye kvotelofter i forvaltningen af rejefiskeriet giver anledning til risici for udviklingen i dele af det nuværende havgående fiskeri, som i dag er meget effektivt og kapitalintensivt. Usikkerheden knytter sig især til muligheden for på længere sigt at sikre en fremadrettet finansiering og opretholdelse af stordriftsfordele. Det kystnære rejefiskeri vurderes med stor sandsynlighed at få betydeligt bedre muligheder for at modernisere flåden, end tilfældet er i dag.
- I nogle fiskerier, der skal undergå tilpasning, kan der være midlertidige reduktioner i skatteprovenu, men om dette sker, vil afhænge af en prioritering af helt nødvendige arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag for at udnytte mulighederne for at forøge beskæftigelsen i andre dele af fiskerisektoren samt i andre sektorer end fiskeriet. Nedgangen i skatteindtægterne vil alligevel indtræffe, da fiskeriet med stor sandsynlighed risikerer at kollapse økonomisk inden for en kort årrække, hvis kommissionens anbefalinger ikke følges.
- Den overordnede vurdering er, at kommissionens forslag kan danne grundlag for en stigning i skatteprovenu og en stigning i ressourceafgiften, især på mellem og langt sigt.
- Kommissionens anbefalinger vil endvidere give anledning til forskellige administrative tilpasninger, herunder fokus på fokuseret rådgivning af fiskerne i 6 til 12 måneder i forbindelse med omlægning af fiskeriforvaltningen, etablering af en licensstyrelse, juridisk bistand til den af kommissionen anbefalede klageinstans, ressourcer til forbedring af indsamling og offentliggørelse af data.

2 Indledning

2.1 Fiskerierhvervets betydning for økonomi og beskæftigelse

Fiskerierhvervet er langt det vigtigste erhverv i Grønland og helt afgørende for landets økonomi og aktiviteten i samfundet. Fiskerierhvervet giver anledning til megen beskæftigelse i selve fiskeriet, i fiskeindustrien og i forskellige følgeerhverv samt som følge af afledt efterspørgsel i andre erhverv. Effekten heraf er af stor betydning på både nationalt niveau og i mange lokalsamfund. Samtidigt er fiskeriet det absolut vigtigste eksporterhverv. Eksporten af fisk og fiskeprodukter udgør således hovedparten af indtjeningen fra udlandet med en værdi på over 5 mia. kr., svarende til ca. 91 pct. af den samlede vareeksport. Tre af de vigtigste eksportprodukter er rejer, hellefisk og torsk.

En biologisk bæredygtig og økonomisk effektiv forvaltning af fiskeressourcer er derfor af afgørende betydning for samfundets fremtidige udvikling.

Betydningen kan opgøres på mange måder. En måde at beskrive det på er med den såkaldte Bruttoværditilvækst (forkortet BVT), som måler den værditilvækst, der finder sted i et erhverv, og er en af de vigtige størrelser i nationalregnskabet. I tabel 1 er BVT opgjort for fiskeribranchen på nationalt plan for en ti-årig periode (2010-2019).

Tabel 1. Størrelsen af bruttoværditilvæksten, BVT i løbende priser forskellige dele af fiskeribranchen i perioden 2010-2019.

Mio. kr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kystnært fiskeri (fartøjer)	474	576	759	685	782	707	865	867	873	863
Havgående fiskeri	910	969	1.105	975	1.329	1.482	1.724	2.034	1.931	2.012
Fiskeri i øvrigt (primært jollefiskeri)	146	210	257	240	285	335	453	388	418	413
Fødevareindustri (fisk og skaldyr)	451	598	660	640	540	562	665	306	759	674

Kilde: Grønlands Statistik.

Note: BVT i Fødevareindustri med fisk og skaldyr for 2019 er en foreløbig og skønsmæssig ansættelse.

For at perspektivere disse tal er der i tabel 2 foretaget en sammenligning af BVT i samme periode med andre sektorer.

Tabel 2. Størrelsen af bruttoværditilvæksten (BVT) i fiskeribranchen i løbende priser i perioden 2010-2019 sammenlignet med tilsvarende tal for andre brancher (bygge- og anlægsvirksomhed, råstofudvinding, Hoteller og restaurant samt transport).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fiskeribranchen	1.981	2.353	2.781	2.540	2.936	3.086	3.706	3.594	3.982	3.962
Andel af den samlede BVT, pct.	14,5	16,8	19,0	17,4	19,1	18,9	21,1	19,8	21,6	20,7
Råstofudvinding	106	57	180	90	118	83	66	77	74	60
Andel af den samlede BVT, pct.	0,8	0,4	1,2	0,6	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
Hoteller og restauranter	304	257	262	236	259	312	330	358	341	352
Andel af den samlede BVT, pct.	2,2	1,8	1,8	1,6	1,7	1,9	1,9	2,0	1,8	1,8
Transport	1.189	1.213	1.235	1.058	1.211	1.251	1.390	1.429	1.498	1.579
Andel af den samlede BVT, pct.	8,7	8,7	8,4	7,2	7,9	7,7	7,9	7,9	8,1	8,3
Bygge- og anlægsvirksomhed	1.443	1.326	1.377	1.371	1.157	1.547	1.734	2.047	2.043	2.405
Andel af den samlede BVT, pct.	10,6	9,5	9,4	9,4	7,5	9,5	9,9	11,3	11,1	12,6
Offentlige og personlige tjenester	4.196	4.306	4.346	4.480	4.502	4.624	4.710	4.918	5.113	5.403
Andel af den samlede BVT, pct.	30,7	30,8	29,7	30,6	29,2	28,3	26,8	27,0	27,7	28,3

Kilde: Grønlands Statistik.

Note: Bruttoværditilvæksten knyttet til råstofsektoren sker ikke alene sted under betegnelsen Råstofudvinding. Råstofsektoren omfatter blandt andet også råstofefterforskning, der indebærer aktiviteter og bruttoværditilvækst i blandt andet transporterhvervene og servicesektoren. Tilsvarende er der ikke i dag en snæver afgrænsning af bruttotilvæksten i turismeerhvervet. Dette erhverv omfatter ligeledes aktiviteter i flere forskellige sektorer. Hertil kommer, at turismeerhvervet ikke helt i samme omfang som fiskeribranchen og råstofsektoren kan anses som et altovervejende eksporterhverv, idet en stor del af aktiviteterne i turisme-sektoren bygger på indenlandsk efterspørgsel. Begrebet Offentlige og personlige tjenester dækker her både over offentlig administration, undervisning, sundhedsvæsen, sociale foranstaltninger, kultur, sport og fritid samt anden reparation og personlig service.

Som det fremgår af tabel 1 og 2, har der været en stor bruttotilvækst i alle dele af fiskeribranchen i perioden 2010-2019, som samlet set har været større end den tilsvarende tilvækst i eksempelvis bygge- og anlægssektoren. Råstofudvinding, Hoteller og Restauranter samt Transport har alle oplevet et mindre fald i perioden. Det fremgår også af tabel 2, at fiskeribranchens står for en stigende andel af den samlede bruttoværditilvækst i perioden. Det illustrerer fiskerierhvervets store og stigende betydning. Det betyder at samfundet overordnet set blevet mere afhængigt af, at udviklingen i fiskeriet sker på et bæredygtigt grundlag og med en økonomisk effektiv udnyttelse.

Fiskerisektoren udgøres ikke af en ensartet størrelse med ens forudsætninger, muligheder og problemer

I Fiskerikommissionens arbejde har det været naturligt at opdele fiskeriet i henholdsvis et kapitalintensivt og et arbejdsintensivt fiskeri og at være opmærksom på indpasningen af det grønlandske fiskeri i den samlede værdikæde, der går fra, at fisken fanges til den ender på forbrugerens tallerken. Først ved den endelige forbrugerens køb af det færdige produkt er der skabt den indtægt, der er til fordeling mellem de forskellige led i kæden. Selv om det naturligvis er et mål i sig selv at maksimere de grønlandske leds andel af den samlede værdi, skal vi være realistiske nok til at erkende at væsentlige led i kæden ligger uden for Grønland, og uden hvis indsats en væsentligst del af den grønlandske fiskeressource ikke har nogen værdi.

Fiskeriets værdikæde består således dels af en værdiskabelse her i landet i form af fiskeri og forarbejdning og fragt ud af Grønland. Resten af værdikæden frem til, produktet ender hos den endelige forbruger (på forbrugerens tallerken), foregår i sagens natur uden for Grønland, og består i eventuel videreforar-

bejdning og eventuel ompakning, distribution, markedsføring og salg gennem detailforretninger og cateringvirksomheder.

Omfanget af, hvor stor den del af den samlede værdiskabelse, som sker i grønlandsk ejede virksomheder, datterselskaber og associerede selskaber til disse afhænger blandt andet af ejerstrukturen og løfteevnen hos de grønlandske virksomheder og deres position på eksportmarkederne. Her er man oppe mod konkurrence med afsætning af lignende produkter fra fødevarereproducenter fra andre lande og dette til meget store indkøbere på det stærkt konkurrenceprægede detailhandelsområde. Det betyder, alt andet lige, at det er centralt, at de grønlandske eksportører enten enkeltvis, eller samlet skal være stærke for at opretholde og udvikle deres position og indtjening, jf. også *"Fiskeriets økonomiske fodaftryk i Grønland"* (2013).

Omfanget af, hvor stor en del af den samlede værdiskabelse i værdikæden, der tilfalder grønlandske virksomheder, afhænger således af, i hvor stort omfang grønlandske virksomheder er aktive på eksportmarkedet igennem salgskontorer, logistiske operationer og slutbehandling af produkterne. De økonomiske konsekvenser af at gennemføre et politisk krav om, at funktioner, der i dag finder sted uden for Grønland, skal hjemtages, er usikre, men kan efter kommissionens vurdering risikere på langt sigt at reducere den samlede grønlandske andel i den samlede værdiskabelse. I Afsnit VIII behandler kommissionen spørgsmålet om øget værditilvækst nærmere.

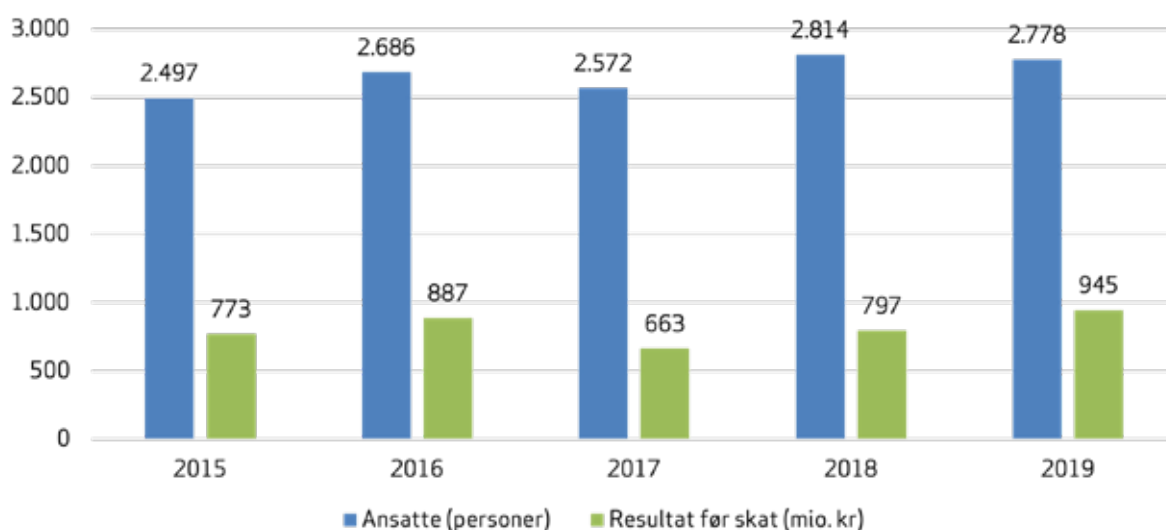
Fangstsektoren består i dag af både store koncerner, mellemstore selvskaber eventuelt kombineret indhandlings- og forarbejdningsanlæg og fiskere med mellemstore eller mindre fartøjer eller joller, der afsætter alle deres fangster til landbaserede opkøbere. De større aktører er typisk organiseret på selskabsform, medens fiskerne, der udøver deres fiskeri med mindre fartøjer og joller, for en stor dels vedkommende er enkeltmandsvirksomheder.

Kommissionen har i sit arbejde opdelt fiskerierne i kapitalintensive og arbejdsintensive fiskerier, jf. kapitel VI.

Selskaber og kapitalintensive fiskerier

Beskæftigelse og overskud før skat i selskaber² i perioden 2015 - 2019 inden for branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel fremgår af figur 1.

Figur 1. Antal ansatte samt resultat før skat for perioden 2015-2019 i selskaberne inden for branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel.

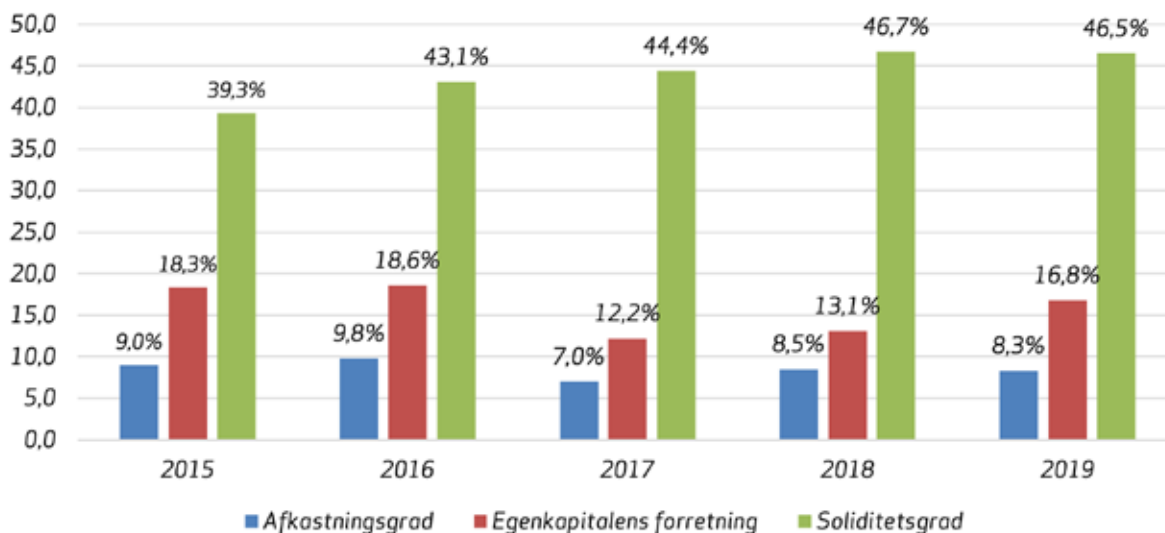


Kilde: Grønlands Statistiks regnskabsstatistik.

² Regnskabsstatistikken medtager anpartsselskaber, aktieselskaber, andelsselskaber, iværksætterselskaber og udenlandske selskabers filialer i Grønland. Andre former for virksomheder som fx enkeltmandsejede virksomheder, interessentskaber, fonde, foreninger, offentlige virksomheder mv. indgår således ikke.

Tilsvarende viser figur 2. udvalgte økonomiske nøgletal (afkastningsgrad, egenkapitalens forrentning og soliditetsgrad) for selskaberne inden for branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel.

Figur 2. Afkastningsgrad, egenkapitalens forrentning og soliditetsgrad i selskaberne inden for branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel, 2015-2019.



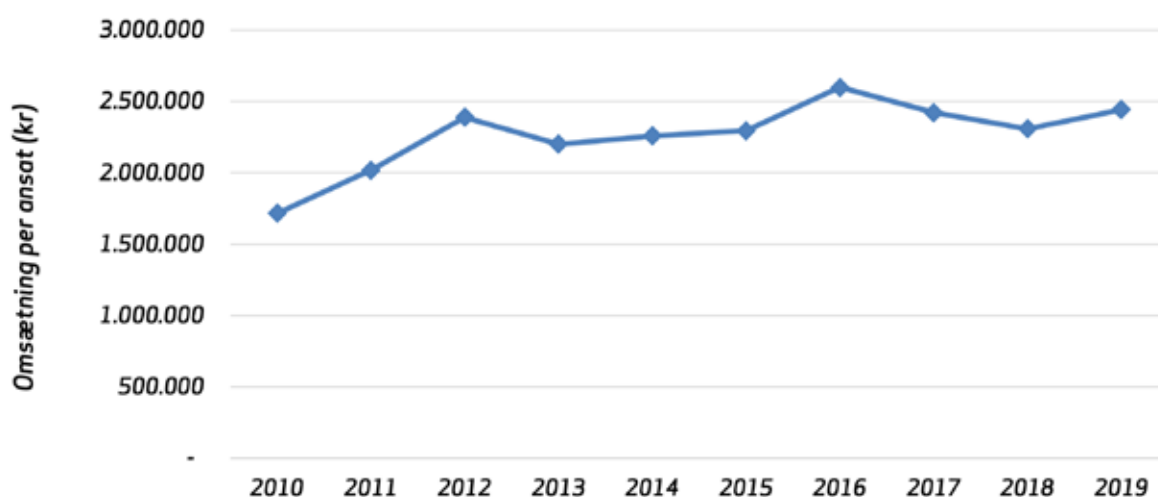
Kilde: Grønlands Statistik regnskabsstatistik.

Fælles for figur 1 og figur 2 er, at de bygger på de seneste officielt data tilgængelig ved udarbejdelse af betænkningen., som tilfældigvis var det sidste år før, at den globale COVID19-pandemi, som også har fået betydning for fiskerierhvervet her i landet.

Tallene for perioden 2015-2019 viser, at selskaberne i fiskerierhvervet samlet set har haft såvel en stigende beskæftigelse som en samlet set sund økonomi, herunder en høj og stigende soliditet. Selv om tallene dækker over forskelle selskaberne imellem, synes selskaberne i fiskerierhvervet at have været i stand til at håndtere afsætningsproblemerne og de faldende -priser på verdensmarkedet afledt af COVID 19-pandemien. Selv om pandemi-perioden har medført fald i indhandlingspriserne og indførsel af ekstraordinære, midlertidige hjælpepakker rettet mod mindre dele af det kystnære fiskeri, har fiskerierhvervet samlet set indtil nu (juni 2021) kunnet håndtere den nuværende nedgangsperiode. Dette er naturligvis til gavn for samfundsudviklingen.

Figur 3 viser udviklingen i omsætning pr. ansat fra 2010-2019.

Figur 3. Omsætning per ansat inden for selskaberne i branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel i perioden 2010-2019.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af tal fra Grønlands Statistiks regnskabsstatistik.

Figur 3 illustrerer både, at der samlet set har været en stigning i perioden, og:

- Ifølge langsigtsprognoser fra FAO er der en underliggende trend i retning af fortsat høje fiskepriser som følge af global indkomstfremgang, og der sker løbende produktivitsudvikling i fiskerierhvervet.
- Samtidig trækker andre forhold i retning af svingninger i omsætning pr. ansat. Dette følger af dels fluktuationer i bestandsudviklingen (og dermed kvotefastsættelsen), dels af midlertidige udsving i efterspørgslen på afsætningsmarkederne af forskellige årsager.

Stor betydning af stabile rammevilkår

Det er ved tilrettelæggelsen af de lovgivningsmæssige rammer for fiskerisektoren generelt vigtigt at være opmærksom på, at der med mellemrum kommer perioder med nedgang i omsætning, og det skal erhvervet så vidt muligt selv kunne håndtere, hvilket forudsætter en passende mulighed for konsolidering i gode perioder. Dette er særligt kritisk i de mest kapitalintensive fiskerier.

I "Redegørelse af ressourcerenten i det grønlandske fiskeri og forslag til nye ressourcerenteafgiftsmodeller" (2017) gengives forskellige synspunkter omkring et passende niveau for indtjeningen i fiskeriet. Fra fiskerierhvervets side blev der fremført et afkastkravet på 25 pct. eller højere. Dette skete med henvisning til, at der ud over den økonomiske risiko ved at investere i fiskeriet også er en politisk risiko i forhold til ustabile fremtidige rammevilkår for fiskeriet. Dette skete med henvisning til et daværende forslag til ny fiskerilov om at tilbagekalde de omsættelige kvoter og omfordele dem igen som tidsbegrænsede rettigheder. Diskussionen fra 2017 viser, at arbejdet med at forberede en ny fiskerilov og dermed Fiskerikommissionens arbejde er afgørende betydning både for erhvervet og for samfundet i sin helhed. Hensynet til at sikre stabile rammevilkår er således også indskrevet i kommissoriet som et helt centralt mål.

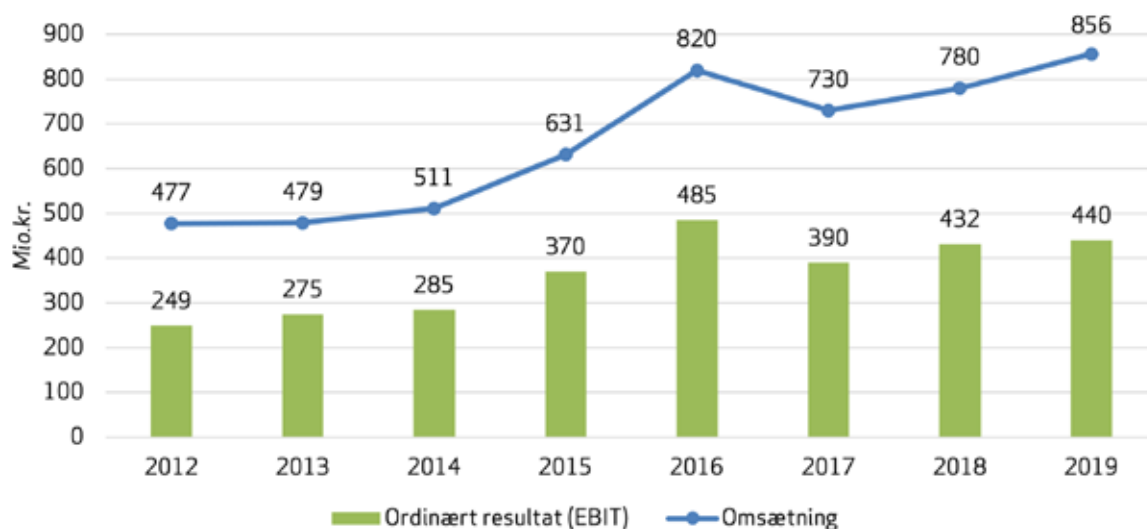
Særlige udfordringer i det arbejdsintensive fiskeri

Fiskerierhvervet består, som anført, ikke alene af store selskaber, men i høj grad også af enkeltmandsvirksomheder. Dette gælder for store dele af det kystnære fiskeri herunder jollefiskeriet.

Mange fiskere i dette fiskeri har en blandingsøkonomi, baseret på indtjening fra både fiskeri og eksempelvis narhvalfangst eller landbaseret beskæftigelse. I Fiskerikommissionen har udfordringerne i dette mere arbejdsintensive fiskeri haft stor fokus.

Figur 4 viser den samlede økonomi hos selvstændigt erhvervsdrivende fiskere, som primært består af jollefiskere, er opgjort på grundlag af fiskerens personlige årsopgørelser fra Skattestyrelsen.

Figur 4. Den samlede økonomi hos selvstændig erhvervsdrivende fiskere 2012-2019.



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

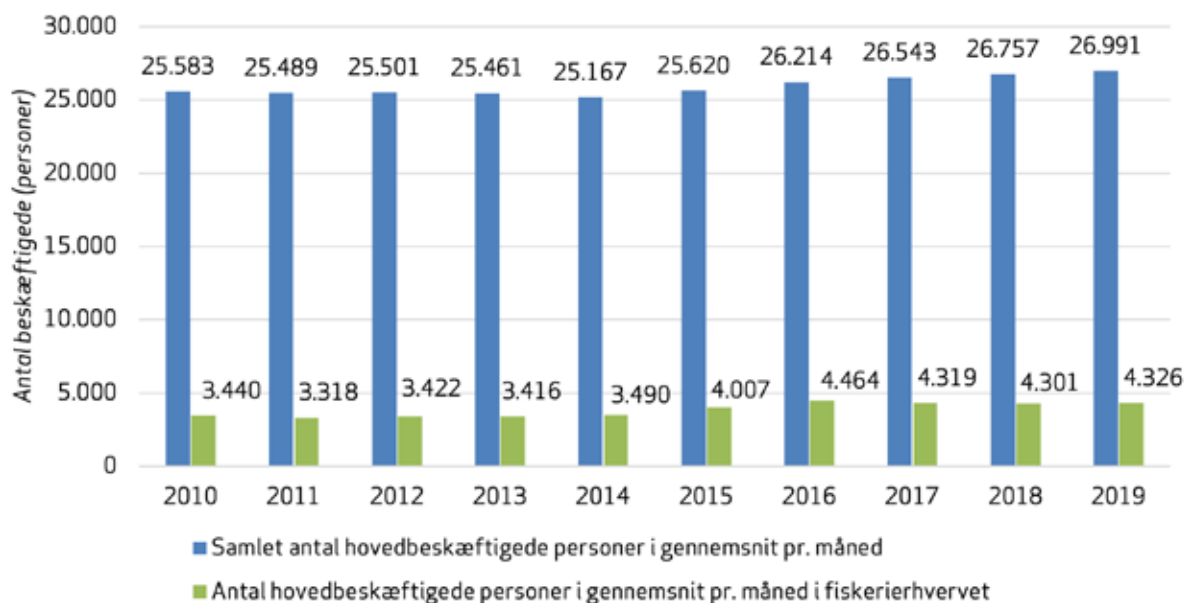
Selvstændige erhvervsdrivende fiskere, har oplevet en stigning i deres driftsresultat (EBIT) i perioden 2012 til 2019. I 2016 var overskuddet (EBIT) vokset til ca. 485 mio.kr. fra ca. 250 mio.kr. i 2012. Overskuddet faldt dog med ca. 100 mio.kr. i 2017 i forhold til 2016, men steg efterfølgende frem til og med 2019. Her lå overskuddet på ca. 440 mio. kr. Hele driftsresultatet tilfalder fiskeren og kan sidestilles med lønsummen i de øvrige dele af fiskerierhvervet.

Beskæftigelse i fiskerierhvervet

Der er ikke data for den samlede beskæftigelse i det kystnære fiskeri. Grønlands Statistik udarbejder kun en samlet beskæftigelsesstatistik for alle ansatte i fiskerierhvervet, som ikke er opdelt på flådeseg-
menter og fabrikker.

Figur 5 viser den samlede udvikling i de samlede antal hovedbeskæftigede personer i Grønland samt antal personer som har hovedbeskæftigelse i fiskerierhvervet. Antal personer beskæftigede i fiskerierhvervet omfatter personer som er ansat inden for havgående og kystnært fiskeri, fiskerirelateret industri og handel samt selvstændige erhvervsdrivende fiskere. Det fremgår af figur 5 at de samlede antal personer beskæftigede pr. måned i fiskerierhvervet var 3.440 i 2010 svarende til ca. 13 pct. og er steget til 4.326 personer svarende til 16 pct. af den samlede beskæftigelse. Det bemærkes, at figur 5 viser kun antal personer som har hovedbeskæftigelse i fiskerierhvervet. Ud over dem som har hovedbeskæftigelse i fiskerierhvervet er der et stort antal personer, som er deltidsbeskæftiget i fiskerierhvervet eller har supplerende indkomst fra fiskeriet.

Figur 5. Samlet beskæftigelse i Grønland og beskæftigelse i fiskerierhvervet, 2010-2019.



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fiskerierhvervets andel af samlet beskæftigelse	13%	13%	13%	13%	14%	16%	17%	16%	16%	16%

Kilde: Grønlands Statistik.

Note: Beskæftigelsen i figuren er defineret som hovedbeskæftigelse i gennemsnit pr. måned. Hovedbeskæftigelsen defineres som den ansættelse, hvor den enkelte person i en given måned opnår den højest registrerede månedsløn, idet begrebet månedsløn omfatter regulær lønudbetaling, betaling for indhandling, overskud af egen virksomhed m.fl.

Udvikling i antallet af licensindehavere i det arbejdsintensive fiskeri

Det er også relevant at se på et andet nøgletal i samme periode for udviklingen inden for fiskerisektoren, nemlig antallet af licensindehavere i det kystnære fiskeri efter andre arter end rejer.

Tabel 3 viser udviklingen i antallet af henholdsvis udstedte og antallet af udnyttede licenser i det kystnærefiskeri efter hellefisk, torsk, krabber og stenbider i 2013-2020. Tallet af udstedte licenser er mere end fordoblet i perioden, mens antallet af udnyttede licenser er vokset med lidt over 80 pct.

Tabel 3. Oversigt over antal udstedte og udnyttede licenser i det kystnære fiskeri, ekskl. rejer³.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal udstedte licenser i alt	2.422	2.876	4.024	4.506	4.852	4.739	4.956	5.020
Antal udnyttede licenser i alt	1.967	2.241	3.002	3.203	3.325	3.498	3.639	3.551

Det bemærkes, at antallet af licenser i tabel 5 ikke er sammenfaldende med antallet af fiskere, idet en fisker godt kan optræde med mere end en licens og således både have udstedt en licens til eksempelvis fiskeri efter stenbider og en licens til fiskeri efter torsk.

Ud over de i tabel 3 beskrevne licenser til erhvervsfiskeri er der i perioden 2016-2020 udstedt licenser til kystnært fritidsfiskeri efter torsk. Her har antallet af udnyttede licenser ligget på mellem 191 og 389 med store udsving mellem årene.

Tabel 4 viser antal unikke CPR/CVR-numre med udnyttelse af kystnære erhvervslicenser (de enkelte år) 2013-20 for arterne hellefisk, krabber, torsk og stenbider.

Tabel 4. Oversigt over antallet af unikke CPR/CVR-numre med udnyttelse af kystnære erhvervslicenser (de enkelte år) 2013-20, for arterne hellefisk, krabber, torsk og stenbider.

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal	1.588	1.692	1.775	1.920	1.988	2.005	2.051	2.044

Ud fra tabel 3 og tabel 4 ses, at flere kystnære erhvervsfiskere i perioden fra 2013 - 2020 har fået licenser til flere fiskerier. Det betyder alt andet lige, at flere erhvervsfiskere har været i stand til at gennemføre et kombinationsfiskeri og dermed er mindre afhængig af indtægter fra ét fiskeri.

Der er samlet set en mærkbar forøgelse af antallet af licensindehavere i de kystnære fiskerier over relativt få år. Der har ikke været en tilsvarende udvikling i ressourcegrundlaget, der har kunnet begrunde en sådan stigning i antallet af fiskere, og der har således været flere fiskere om at fange ressourcen. Der har i perioden været en positiv prisudvikling i især første del af perioden, som ved betænkningens færdiggørelse dog i nogen grad er vendt. En sådan udvikling i antallet af licenser, som ikke skyldes øgede fiskerimuligheder, er risikofyldt. Den har betydet en forøgelse af den indsatte kapacitet, der i sig selv lægger øget pres på ressourcen. Uforholdsmæssigt mange licenser og øget indsat fangstkapacitet medvirker indirekte til at øge presset på det politiske system for at øge kvotefastsættelsen ud over et bæredygtigt niveau. Sidstnævnte er sket både med hensyn til kvoten for kystnært fiskeri efter torsk og hellefisk.

2.2 Regional betydning

Tabel 5 viser udvikling i de samlede indhandlingsværdier (hav+kyst) fordelt på storkommuner i perioden 2013-2020, opgjort kommunevis, for indhandlingsfartøjer og i alt. Tallene viser dels en vækst i perioden (med et corona-relateret fald i 2020), dels store forskelle mellem kommunerne.

³ Fiskeri efter stenbider blev først licenspligtigt fra 2015. Det betyder, at antallet af udstedte og udnyttede licenser er blevet ca. 600 licenser højere fra 2015. Tidligere kunne jollefiskere indhandle stenbider på erhvervsjagtbevis. Fra 2018 er stenbiderfiskeriet opdelt i områder, og det er muligt at have licens til flere områder, hvilket har medført en yderligere stigning i antallet af licenser, uden at der er kommet flere fiskere. For krabbefiskeriet gælder det ligeledes, at det har været muligt at have licens til hhv. 2 og 3 områder. Det bemærkes desuden, at antallet af licenser ikke et godt mål for kapacitet i disse to fiskerier.

Tabel 5. Udvikling i samlede indhandlingsværdier i mio. kr. (hav+kyst) fordelt på kommuner, 2013-2020.

Mio.kr.	Kommune Kujalleq	Kommuneqarfik Sermersooq	Qeqqata Kommunia	Kommune Qeqertalik	Avannaata Kommunia	Indhandlings-fartøjer	I alt
2013	17,8	154,3	125,1	156,3	413,7	3,9	871,2
2014	21,6	136,1	116,4	177,8	427,3	31,9	911,2
2015	44,9	180,5	128,1	205,2	413,5	52,2	1.024,4
2016	39,1	184,2	228,7	221,5	523,5	89,9	1.286,9
2017	40,9	204,8	226,4	168,4	465,6	69,5	1.175,6
2018	40,6	241,0	215,0	232,4	568,8	19,5	1.317,3
2019	52,5	258,0	251,8	220,1	636,1	15,1	1.433,8
2020	30,1	209,9	233,3	194,6	609,4	13,3	1.290,5

Kilde: APN.

Der er markante forskelle på indhandlingsværdien opgjort for de enkelte kommuner, hvor særligt Avannaata Kommunia er meget afhængig af fiskeriet. Dette gælder både i forhold til indhandlingsværdien, opgjort i absolutte tal, og hvis dette bliver holdt op mod kommunens samlede økonomi. Det generelle billede er, at de fleste kommuner nyder godt af omsætning generet fra udnyttelsen af fiskeressourcen, og derfor ville kunne blive ramt hårdt, hvis indhandlingen eller værdien deraf går markant ned, eksempelvis som følge af en ikke bæredygtig udnyttelse.

I tabel 6 vises udviklingen for indhandlingsmængder i samme periode. Den samlede indhandlingsmængde er samlet set kun vokset lidt, mens det også her er Avannaata Kommunia, som er relativt mest afhængig af indhandlingen, der blandt andet skaber beskæftigelse i land.

Tabel 6. Udvikling i samlede indhandlingsmængder i tons (hav+kyst) fordelt på storkommuner, 2013-2020.

Tons	Kommune Kujalleq	Kommuneqarfik Sermersooq	Qeqqata Kommunia	Kommune Qeqertalik	Avannaata Kommunia	Indhandlings-fartøjer	I alt
2013	2.671	25.911	17.995	22.486	38.447	1.127	108.636
2014	3.636	18.820	20.256	25.658	36.703	3.448	108.521
2015	6.847	21.348	21.797	24.014	31.803	3.513	109.321
2016	5.470	19.346	32.475	28.081	36.856	6.620	128.849
2017	4.939	21.795	31.693	21.937	34.948	5.408	120.720
2018	4.812	24.701	29.077	20.072	38.839	958	118.460
2019	6.524	26.780	27.194	18.286	40.916	832	120.532
2020	4.546	24.281	28.346	20.083	39.432	699	117.387

Kilde: APN.

Beskæftigelsesudviklingen på fiskefabrikkerne

Der er en betydelig landbaseret beskæftigelse i en række byer og bygder i fiskeindustrien. Tabel 7 illustrerer beskæftigelsen i fiskeindustrien opgjort kommunevis for perioden 2017-2019. Da der mangler indberetninger fra Halibut Greenland til brug for opgørelsen, undervurderer tabellen dog beskæftigelsen på fabrikkerne i Avannaata Kommunia.

Tabel 7. Udvikling i antal årsværk på fiskefabrikker i Grønland, 2017-2019.

	2017	2018	2019
Kommune Kujalleq	65	67	70
Kommuneqarfik Sermersooq	238	242	289
Qeqqata Kommunia	327	323	338
Kommune Qeqertalik	263	269	302
Avannaata Kommunia	482	479	561
I alt	1.375	1.380	1.560

Kilde: Indberetninger fra fiskerierhvervet til GLFK om økonomiske oplysninger for de enkelte fabrikker.

Note: Bemærk at der mangler oplysninger fra Halibut Greenland i opgørelsen.

Antallet af årsværk er ikke lig antallet af beskæftigede, idet der i fiskeindustrien er en betydelig personaleomsætning på fabrikkerne i løbet af et år. Der redegøres blandt andet nærmere for denne problematik i et særskilt afsnit om arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold.

Som det er tilfældet i selve fiskeriet, er der også i fiskeindustrien en løbende produktivitetsudvikling, blandt andet via automatisering og samling af produktionen på større fabrikker. Dette forhold kan dog ikke læses ud af tabel 7, der dækker over en meget kort periode. Hertil kommer, at fabrikkapaciteten naturligvis er meget afhængig af råvaregrundlaget.

Ses på antallet af fabrikker med rejeproduktion over en længere tidshorisont, er billedet ganske tydeligt. I dag er der 4 rejefabrikker, mens der for ca. 20 år-25 siden var rejeproduktion på op mod 10 fabrikker.

2.3 Afvejning af hensynet til effektivitet og beskæftigelse i fiskeripolitikken

Som det vil fremgå af blandt andet afsnit "4 Fiskerikategorier" er der betydelig forskel på indtjeningen i forskellige dele af fiskeriet. Dette skyldes i det enkelte fiskeri dels prisforhold, dels hænger det sammen med kapacitetstilpasning og produktivitetsudvikling. I tabel 8 gengives en opgørelse af lønforhold i det havgående og kystnære rejefiskeri på 2017-niveau.

Tabel 8. Lønforhold i det havgående og kystnære rejefiskeri, 2017 niveau.

	Lønsum, mio.kr.	Antal årsværk	Årlig løn i 1.000 kr. pr. årsværk	Antal ansatte
Rejeflåden	486,1	416	1.169	580
<i>Havgående</i>	333,2	223	1.494	336
<i>Kystnær</i>	153	193	793	244

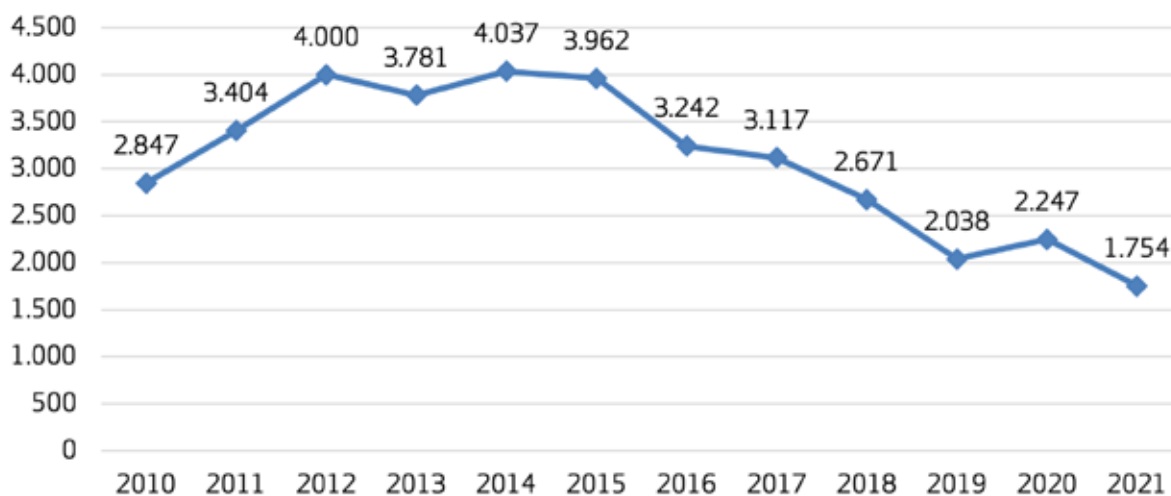
Kilde: Egne beregninger på grundlag af indberetninger fra fiskerierhvervet til GLFK.

Tabellen viser, at aflønningen per årsværk i det havgående rejefiskeri i 2017 var meget høj og samtidig markant højere end den tilsvarende aflønning i det kystnære rejefiskeri. Dette mønster er på linje med beskrivelserne i 2009-betænkningen fra den tidligere Fiskerikommission, selv om opgørelsesmetoderne ikke er direkte sammenlignelige. Forskellene i tabel 8 afspejler, at det kystnære rejefiskeri står foran et moderniserings- og kapacitetstilpasningsbehov, som er nærmere beskrevet i Baggrundsnotat om status og udfordringer i rejefiskeriet samt i senere afsnit i betænkningen om rejefiskeriet.

Både i kommissoriet for Fiskerikommissionens arbejde, i Debatoplægget og i betænkningen fra 2009 fra den tidligere Fiskerikommission er der overvejelser om afvejninger af hensynet mellem effektivitet og indtjening på den ene side og beskæftigelseshensynet i fiskeripolitikken på den anden side. En sådan afvejning afhænger i sagens natur af beskæftigelsesmulighederne i andre dele af samfundet, herunder i andre erhverv. En sådan afvejning kan og vil derfor også falde forskelligt ud over tid, ligesom beskæftigelsessituationen kan være forskellig mellem forskellige dele af landet på samme tid. Figur 6 illustrerer

udviklingen i antallet af registrerede ledige i hele landet i perioden 2010-2021 opgjort for april måned i det enkelte år.

Figur 6. Antallet af registrerede ledige i hele landet i april måned i perioden, 2010-2021.



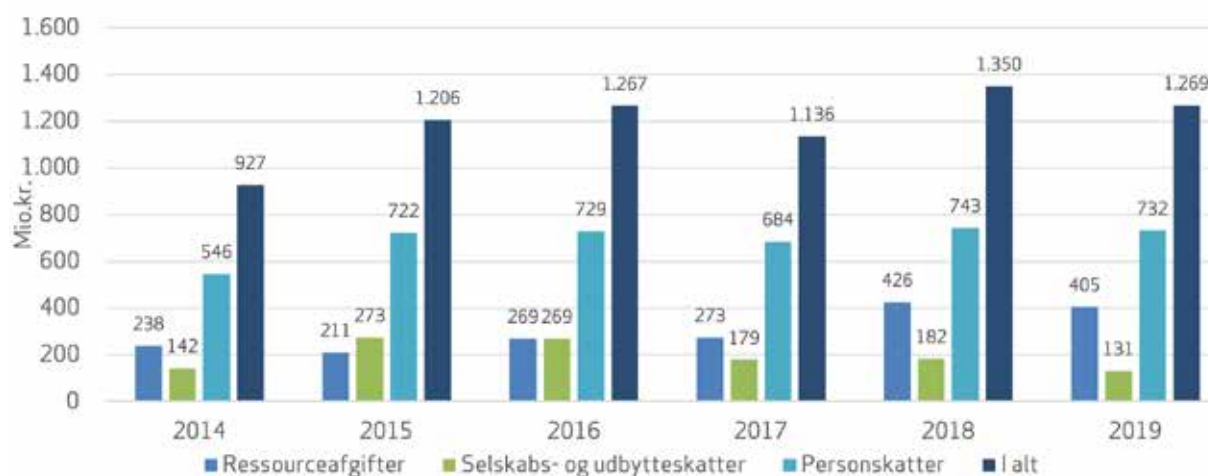
Kilde: Grønlands Statistik.

Som det fremgår af figur 6, er det generelle billede på landsplan, at der er sket et markant fald i antallet registrerede ledige siden 2014. Dette skal sammenholdes med, at der importeres både faglært og ufaglært arbejdskraft til en række erhverv som følge af mangel på arbejdskraft, herunder også til fiskeindustrien. Det betyder ikke, at beskæftigelseshensynet er irrelevant ved tilrettelæggelsen af fiskeripolitikken, men karakteren og betydningen heraf er en anden end for 5-10 år siden. Spørgsmålet behandles nærmere i senere afsnit i betænkningen.

2.4 Offentlige indtægter fra fiskerisektoren og den historiske udvikling

Udviklingen i økonomien i fiskeriet har stor betydning for de offentlige indtægter gennem person-, udbytte- og selskabsskatter og ressourcerenteafgifterne. Dette er illustreret i figur 7.

Figur 7. Offentlige indtægter fra skatter og ressourcerenteafgifter på fiskerierhvervet, 2014-2019.



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

Samlet set var de offentlige indtægter fra fiskeriet betydelig større i 2019 end i 2014, om end der var et ret stort fald i indtægterne fra 2018 til 2019.

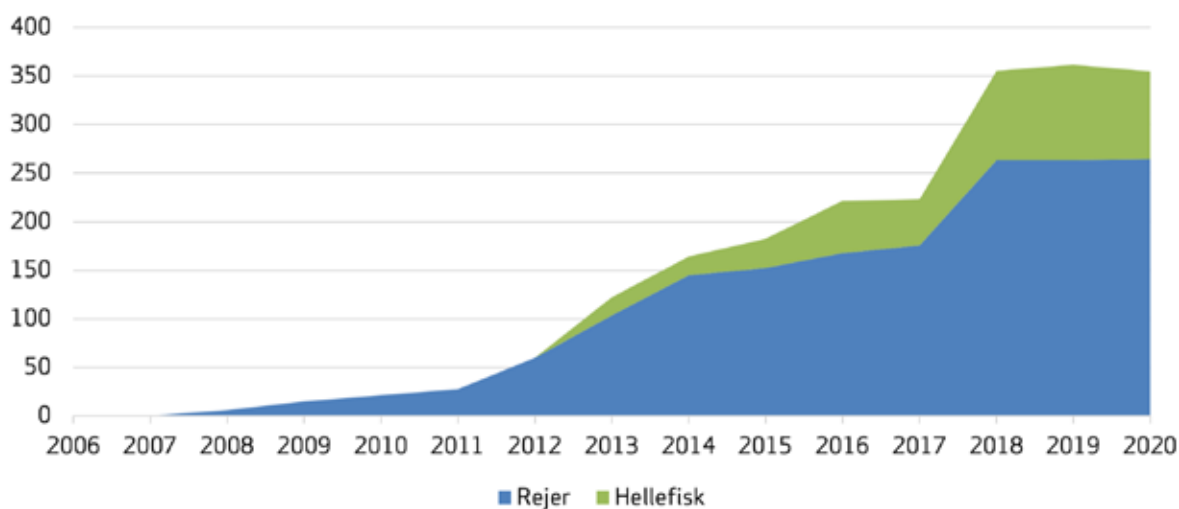
Ressourcerenteafgifter er afgifter på de fangede mængder og medvirker til at sikre samfundet et direkte afkast af udnyttelsen af de fælles fiskeressourcer. Stigende rentabilitet i særligt det havgående fiskeri på grund af høje salgspriser og -mængder har i den senere del af perioden betydet, at ressourcerenteafgifterne fylder stadig mere som indtægtskilde for det offentlige. Stigning i provenuet fra rejefgifter hænger blandt andet sammen med en bæredygtig forvaltning af dette fiskeri over en længere årrække.

Ses over et længere tidsperspektiv, er der sket en markant forbedring i fiskerierhvervets samlede rentabilitet. Dette skyldes hovedsagligt markante kapacitetstilpasninger i rejefiskeriet. Disse er udsprunget af større reformer af fiskeriloven ad to omgange. Det første og mest vidtrækkende var reformen i 1990 med indførelsen af individuelt omsættelige kvoter (IOK) i det havgående rejefiskeri. Dette blev i 2006 fulgt op af en lignende reform af det kystnære rejefiskeri. Begge har ledt til en kapacitetstilpasning, og især for det havgående fiskeri medført en modernisering af flåden. Hertil kommer en stigning i eksportpriser på rejer og hellefisk, der selv med COVID-19 er på et noget højere niveau end for 5-10 år tilbage.

Dette har sammen med introduktion af og tilpasning af ressourcerentebeskatningen i form af først en rejefgift og siden af en hellefiskeafgift betydet en markant stigning i indtægter fra udnyttelse af disse to ressourcer.

Figur 8 illustrerer dette.

Figur 8. Provenu i mio. kr. fra henholdsvis rejefgifter og hellefiskeafgifter i perioden 2006 – 2020.



Kilde: Skattestyrelsen.

Figuren er både et udtryk for stigninger i indtjeningen i fiskerierhvervet som følge af generelt bedre afsætningspriser over tid, men også for den strukturtilpasning, der har fundet sted i især det havgående fiskeri.

Hertil kommer de ovenfor omtalte tilpasninger af ressourcerentebeskatningslovgivningen, der har fundet sted i perioden. Der henvises til afsnittet om "*Økonomisk bæredygtighed som fundamentet for velfærd*" og det tilhørende underafsnit om "*Ressourcerente og -beskatning og sammenhæng med økonomiske forvaltningsprincipper*".

Der er relativt store forskelle på de offentlige indtægter fra skatter og afgifter, når der ses på eksempelvis indtægter herfra opgjort for henholdsvis det havgående og det kystnære fiskeri efter rejer og hellefisk jf. tabel 9.

Tabel 9. Provenu fra ressourcerenteafgifter fra fiskeri efter hellefisk og rejer opgjort i perioden 2014-2020 for henholdsvis kystnært fiskeri og havgående fiskeri og for afgiftsprovenuet i alt.

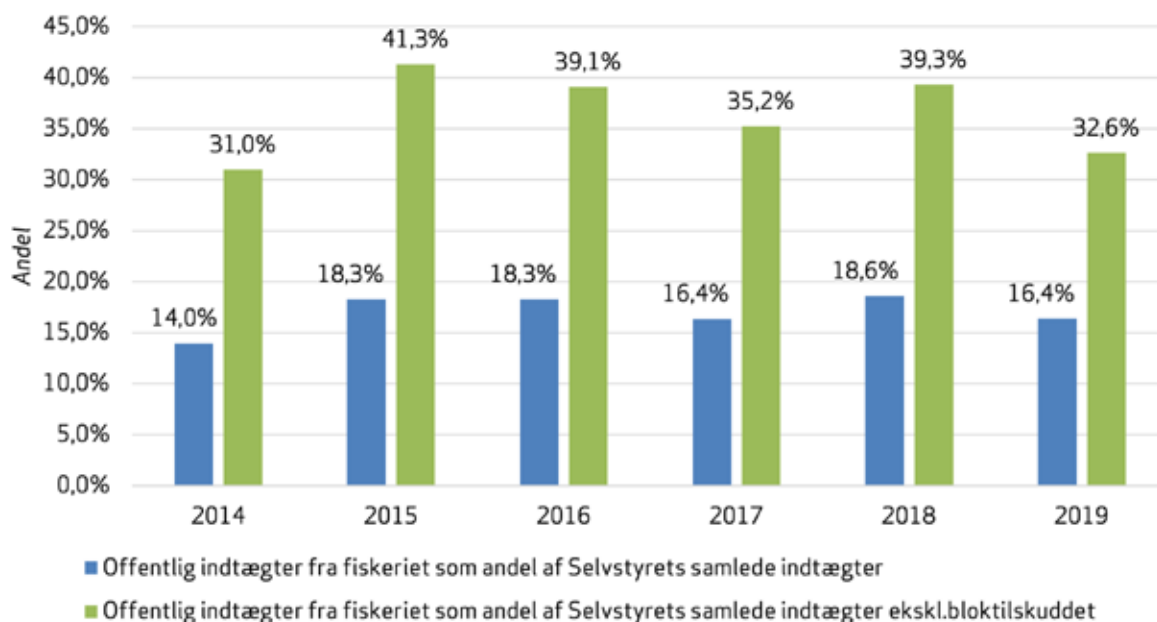
Mio.kr.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hellefisk i alt	18,8	29,8	54,2	47,8	92,0	97,6	90,0
<i>Havgående hellefisk</i>	18,8	29,8	25,0	23,8	62,7	70,4	68,6
<i>Kystnær hellefisk</i>			29,2	24,0	29,3	27,2	21,5
Rejer i alt	145,3	152,6	167,7	175,4	263,3	263,8	264,8
<i>Havgående rejer</i>	126,6	119,8	136,4	145,6	207,4	198,7	195,4
<i>Kystnære rejer</i>	18,7	32,7	31,2	29,8	55,9	65,1	69,4

Kilde: Skattestyrelsen.

Note: Fra 1. januar 2018 blev indhandling af rejer fra den havgående og kystnære flåde for første gang afgiftsbelagt. Inden 2018 var kun direkte eksport fra den havgående og kystnære flåde afgiftsbelagt. Det kystnære hellefiskefiskeri blev først afgiftsbelagt fra 1. januar 2016. Bemærk at provenuet fra den kystnære rejeflåde er estimeret. Et rederi i det kystnære rejeflådesegment har alene stået for over 30 mio.kr. pr. år ud af rejeafgiften hos det kystnære rejefiskeri i 2018-2020. Størrelsesmæssigt er der i princippet tale om et havgående fartøj.

På baggrund af ovenstående beskrivelser må det antages, at der kan være et potentiale for øgede offentlige indtægter fra ressourcerenter, såfremt forudsætningerne herfor tilvejebringes. Fiskerikommisionen behandler dette spørgsmål nærmere i et selvstændigt afsnit om supplerende økonomiske forvaltningsprincipper med fokus på den fremtidige beskatning af ressourcerenten i fiskeriet som led i en sammenhængende overordnet politik.

Figur 9 viser andelen af de samlede offentlige indtægter fra fiskeriet i form af skatter og afgifter i forhold til de samlede indtægter til Selvstyret, henholdsvis med og uden bloktilskuddet fra Danmark.

Figur 9. Offentlige indtægter fra fiskeriet som andel af Selvstyrets indtægter, 2014-2019.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af opgørelsen af offentlige indtægter i figur 7 og Selvstyrets indtægter jf. finansloven.

Det fremgår af figur 9, at sættes de offentlige indtægter fra fiskeriet i forhold til Selvstyrets samlede indtægter, har andelen af disse offentlige indtægter fra fiskeriet ligget på mellem 14-18,6 pct. i perioden 2014-2019. Hvis Selvstyrets indtægter fratrækkes bloktilskuddet, har de offentlige indtægter fra fiskeriet udgjort mellem 31-41,3 pct. i samme periode. I årene 2015, 2016 og 2018 lå andelen på omkring 40 pct.

3 Mål og overordnede principper for fiskeripolitikken

3.1 Fiskeressourcen er samfundets ejendom

Fiskerikommisionen har lagt til grund for sit arbejde, at fiskeressourcen i de grønlandske farvande er samfundets ejendom.

Det følger både af kommissoriet for arbejdet og principper, som kommissionen supplerende anbefaler for tilrettelæggelsen af fiskeripolitikken, at samfundet skal sikres et regelsæt og rammebetingelser, der er baseret på en hensigtsmæssig og bæredygtig udnyttelse af landets fiskeressourcer.

Fiskeressourcen stilles via licenser til rådighed for fiskerierhvervet via forskellige forvaltningsmodeller med hjemmel i fiskeriloven og følgelovgivningen hertil.

Da fiskeriet, som tidligere beskrevet, er landets absolut vigtigste erhverv, bliver kvaliteten af den måde, vi forvalter den fælles ressource på, af afgørende betydning for samfundets velstand og dermed mulighed for at forbedre velfærden og generelt for udviklingen af samfundet.

De valg, der træffes politisk om den fremtidige forvaltning, har således vidtrækkende konsekvenser for hele samfundet.

Afledte konsekvenser

Fiskeressourcen er samfundets ejendom, derfor kan private ikke have en eksklusiv ejendomsret til den, men alene en tidsbegrænset udnyttelsesret.

I naturlig forlængelse heraf gælder, at de tidsbegrænsede fiskerirettigheder, der i dag tilhører det enkelte rederi, på en passende og så lidt byrdefuld måde som muligt for alle parter skal inddrages, og derefter på nye, tidsbegrænsede vilkår igen stilles til rådighed for fiskeriselskaberne. Sådanne vilkår kan blandt andet omfatte:

- Krav om biologisk bæredygtighed
- Krav om ressourcerentebeskatning til det offentlige for retten til at udnytte den fælles ressource i fiskerier med høj indtjening.
- Gennemsigtighed, dvs. generel indsigt ift. ressourceudnyttelsen og deraf afledte samfundsmæssige effekter
- Veterinære krav for at sikre såvel forbrugere sundhedsmæssigt som muligheden for at kunne eksportere produktet fra udnyttelsen af ressourcen.
- Krav om specifikke kvalifikationer for at kunne udøve selve fiskeriet sikkert og effektivt.
- Regulering af adgang til at investere i fiskeriet. Det forekommer rimeligt, at fiskeriloven og anden lovgivning giver bred adgang til, at grønlandske borgere kan finansiere udviklingen af fiskeriet, herunder via indskud af egenkapital i rederier og fiskeindustrien, hvor de pågældende påtager sig en økonomisk risiko med tilsvarende mulighed for at oppebære en passende indtjening.
- Sikre konkurrence og modvirke uønsket koncentration.

Ressourcerne tilhører samfundet

Den naturlige konsekvens af, at ressourcerne i havet tilhører samfundet er, at samfundet har retten og pligten til at fastsætte de nærmere vilkår for fiskeres og rederiers ret til at udnytte ressourcen. Samfundet er på den anden side afhængigt af, at fiskerierhvervet faktisk udnytter ressourcen.

Det er vigtigt for forståelsen af denne arbejdsdeling mellem samfundet og de selskaber og fiskere, der får stillet ressourcen til rådighed, at arbejdsdelingen bygger på den grundlæggende forudsætning, at ressourcen først bliver noget værd, når nogen har investeret i en udnyttelse deraf, og der gennem en hensigtsmæssig værdikæde sker en afsætning af produktet til slutforbrugeren.

Vilkårene for udnyttelsen skal på bedst mulig måde imødekomme de hensyn, principper og mål, som kommissionen i øvrigt anbefaler.

Udlånet af retten til at udnytte ressourcen skal finde sted under vilkår, som sikrer, at erhvervet kan tilpasse sig. Anbefalingerne vedrørende de nærmere omstændigheder og vilkår i forbindelse hermed vil blive gennemgået i behandlingen af de enkelte fiskerier, hvor dette er relevant, jf. afsnit "VII Mål og princippers anvendelse på de enkelte bestande".

Anbefaling fra Fiskerikommisionen

Det anbefales:

- **at tildelingen af udnyttelsesretten i Grønland bør være tidsbegrænset med tilbageførelse til samfundet,**
- **at der fastsættes regler om vilkårene for tildeling af udnyttelsesretten samt for betaling for udnyttelsesretten gennem ressourcerenteafgifter,**
- **at alle kvoterettighederne som udgangspunkt bør være udformet som individuelle omsættelige kvoter, og**
- **at der indføres udnyttelsespligt, hvorfra der dog kan dispenseres i tilfælde, hvor borgerligt ombud, længerevarende sygdom, havari eller lignende forhindrer licenshaveren i at udnytte retten.**

3.2 Armslængdeprincip

I forvaltningen af langt de fleste fagområder vil beslutninger, som træffes af myndighederne/det politiske system, indebære fordele og/eller ulemper for dem, beslutningen vedrører direkte. I virkeligheden vil de også påvirke mange andre – eventuelt endda samfundet som sådant.

De beslutninger, som træffes, udgør forvaltningsakter, som kan være begunstigende eller bebyrdende for borgeren. I jo mindre grad, beslutningerne er baseret på nogle på forhånd fastlagte, stringente retningslinjer, i jo højere grad er der risiko for, at de træffes vilkårligt og derfor ikke kan begrundes sagligt.

Samtidigt medfører den omstændighed, at der træffes afgørelser, som er begunstigende eller bebyrdende for en eller flere personer en risiko for, at beslutningstageren udsættes for pres. Dette forøger igen risikoen for vilkårlighed eller favorisering.

Visse beslutninger, som træffes på et sådant grundlag, vil være i strid med almindelige retsgrundsætninger, som for eksempel magtfordrejningslæren (som kræver saglighed i forvaltningen) og lighedsgrundsætningen. Også afgørelser og beslutninger, som ikke er direkte i strid med sådanne regler, vil imidlertid kunne have uhensigtsmæssige konsekvenser.

Vi har i Grønland, ikke mindst inden for forvaltningen af fiskeriet, set, at når beslutninger træffes uden på forhånd vedtagne principper, kan det have uhensigtsmæssige konsekvenser på lidt længere sigt. Et eksempel herpå er modellen for fordeling af kvoter i rejefiskeriet i 1980-erne, hvor et politisk udvalg hvert år skulle fordele de kvoter, der gennem fastsættelsen af TAC'er var til rådighed, til rederierne. Hvert år blev nye rederier tildelt licens med kvote, og det førte til, at kapaciteten i løbet af en meget kort årrække blev så stor, at rederierne havde meget vanskeligt ved at leve af de kvoter, de fik tildelt. Det resulterede i, at forvaltningssystemet måtte ændres fundamentalt.

Et mere nutidigt eksempel er forvaltningen af det kystnære hellefiskefiskeri, som på samme måde har medført en kapacitetsforøgelse gennem de seneste år og som har ført til overudnyttelse af ressourcen.

Det er på den baggrund kommissionens anbefaling, at de beslutninger, som træffes af forvaltningsmyndigheden, bør ske på grundlag af forud fastlagte, stringente retningslinjer.

Behandling af sager, som indbefatter vurdering af, hvorvidt vilkår og lovgivning er opfyldt, sker mest hensigtsmæssigt gennem en administrativ myndighed med personale, som har relevante kompetencer i forhold til at sikre en sagligt og fagligt korrekt sagsbehandling. Det politiske niveau lever ikke op til dette krav.

Derimod spiller det politiske niveau den afgørende rolle i forbindelse med fastlæggelse af de retningslinjer og lovgivningsmæssige rammer, som danner grundlaget for sagsbehandlingen.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at fordelingen af opgaver mellem det politiske og det administrative niveau fastlægges på ovennævnte grundlag, så der er en klar adskillelse af politiske beslutninger om principper og retningslinjer på den ene side og administrationen af disse på den anden.

Princippet om denne opdeling af opgaver angives i denne betænkning som "armslængdeprincippet".

Den mest oplagte måde at omsætte armslængdeprincippet til praksis er at fastsætte rammevilkårene for fiskeriet ved lov, og at loven kun i beskedent omfang delegerer beslutningskompetence til Naalakkersuisut. Når delegation så finder sted, vedrører det fastlæggelse af overordnede retningslinjer og ikke konkret sagsbehandling. Mulighederne for at meddele dispensation og fra politisk hold at træffe afgørelser, som har ad-hoc-karakter, vil være meget begrænsede. Bekendtgørelserne må dog forventes først og fremmest at være af teknisk karakter.

Armslængde kan tillige opnås på anden måde, for eksempel gennem vedtagelse af forvaltningsplaner som grundlag for konkret sagsbehandling. Forvaltningsplaninstitutionen er beskrevet nedenfor under III, 3.

I jo større grad begunstigende og bebyrdende forvaltningsakter sker på grundlag af fastlagte principper frem for ved ad-hoc-beslutning, i jo mindre grad vil der være grundlag for at problematisere forvaltningsakten. I det omfang armslængdeprincippet ikke kan efterleves fuldstændigt, vil det være muligt at imødegå uheldige konsekvenser ved at give mulighed for prøvelse af den pågældende afgørelse ved anden, eventuelt overordnet myndighed.

Det i 2021 tiltrådte Naalakkersuisut har overvejet, om Grønlands Fiskerilicenskontrol (GFLK) skal betragtes som en styrelse. Det vil i givet fald have som konsekvens, at afgørelser, truffet af kontrollen, som følge af over-/underordningsforholdet vil kunne indklages for departementet.

Da Departementet for Fiskeri og Fangst er øverste myndighed, kan afgørelser, truffet på dette niveau, imidlertid ikke indklages. Som angivet i *Baggrundsnotat om klageadgang i forhold til fiskeriloven*, vil det kunne være relevant at etablere et klageorgan, som giver mulighed for at få prøvet afgørelser, der er truffet af departementet.

Fiskerikommissionen anbefaler følgende indarbejdet i fiskeriloven:

- **at der som grundlag for forvaltningen af fiskeriet indføres/udvikles princip om armslængde i forvaltningen,**
- **at der i en kommende ny fiskerilov etableres en særskilt licensstyrelse under Naalakkersuisut med i loven nærmere beskrevne opgaver og beføjelser, som beskrevet i betænkningen, og**
- **at der oprettes et klageorgan.**

Et mindretal bestående af repræsentanten fra SQAPK kan ikke gå ind for armslængdeprincippet i forvaltningen. Der henvises til et samlet afsnit med beskrivelse af flere mindretalsudtalelser fra repræsentanten fra SQAPK i hovedafsnittet om forvaltning af kystnært fiskeri efter hellefisk. Desuden er der i et særskilt bilag til betænkningen en kopi af den samlede mindretalsudtalelse.

For så vidt angår klageorganet anbefales, at der i forbindelse med etableringen

- **for så vidt angår klageberettigelse ud over for parterne gives adgang for "personer eller sammenslutninger med almen interesse" at klage;**
- **at klageorganet sammensættes, sådan at den består af et lige antal repræsentanter fra relevante dele af fiskerierhvervet og personer med relevant faglig baggrund samt en formand, udpeget efter indstilling af Grønlands Landsret, samt**
- **at der ved fastlæggelsen af rammerne for klageorganet tages stilling til eventuelle formkrav, klagefrister, opsættende virkning af klage og rammerne for en eventuel forretningsorden.**

3.2.1 Institutioner og mekanismer til håndtering af tildelingen af licenser, kvoteandele mv. baseret på Armslængdeprincippet

I ethvert reguleret fiskeri er der behov for en institution til at varetage tildelingen af fiskerirettigheder, og der er behov for en mekanisme til at gøre dette. En institution kan f.eks. være et departement eller en styrelse med mere eller mindre tæt tilknytning til det politiske system i den direkte udførelse af opgaverne. Tilslutning til armslængdeprincippet betyder, at de løbende beslutninger og afgørelser sker på baggrund af politisk besluttede rammer og regler, men frigjort fra direkte politisk indflydelse. Et eksempel på en mekanisme (altså metode) vil være at tildele fiskerirettigheder baseret på historiske rettigheder.

Fiskerikommissionen har drøftet forvaltningen af fiskerirettigheder og finder ikke, at den nuværende forvaltning lever op til armslængdeprincippet. På den baggrund har kommissionen set nærmere på to alternative institutioner til løsning af opgaverne, nemlig en kvotefond og en licensstyrelse. De opgaver, der skal varetages, vil være af samme karakter, uanset om det er en kvotefond eller en licensstyrelse, der får ansvaret.

Kommissionen har udarbejdet et baggrundsnotat om *"Grønlands Kvotefond – forvaltning af samfundet fiskeressourcer. Overvejelser om etableringen og brugen af en kvotefond i Grønlands fiskeripolitik"*. En styrelse er en mere velkendt institution, hvorfor der ikke er udarbejdet særligt særskilt materiale om en licensstyrelse.

Såvel en kvotefond som en licensstyrelse vil kunne sikre armslængdeprincippet og bidrage til biologisk, økonomisk og social bæredygtighed, samtidigt med at udnyttelsesretten gives under fastsatte vilkår og for en tidsbegrænset periode.

I det følgende sammenlignes de to institutioner, en kvotefond og en licensstyrelse. Desuden diskuteres bugen af en auktionsmodel til fordeling af kvoterettigheder.

Kvotefond

En kvotefond kan i princippet funktionsmæssigt, men ikke lovgivningsmæssigt, sammenlignes med en almindelig fond. Kvotefonden kan have en kapital af kvoter og kvoteandele, som fonden kan sikre bliver fisket ved at sælge, forpagte ud (leje ud) eller udbyde i licitation for en nærmere angivet periode og under nærmere angivne vilkår, ligesom fonden kan erhverve kvoter og kvoteandele.

En kvotefonds succes kan - og skal - ikke måles ved det økonomiske resultat i fonden, men på om fondens initiativer og handlinger fremmer de målsætninger, der er fastlagt i Fiskeriloven. Etablering af en kvotefond generelt eller for at tilgodese bestemte mål vil forudsætte en grundig forberedelse både mht. de juridiske, økonomiske og organisatoriske forhold.

Licensstyrelse

En licensstyrelse skal løse de i fiskeriloven nærmere definerede og afgrænsede opgaver og træffe afgørelser ud fra et armslængdeprincip. Dette skal i sagens natur kunne ske uden indblanding fra Naalakkersuisut eller departementet. Det foreslås, at der i stedet etableres en særlig klageinstans, der således skal fungere uafhængigt af Naalakkersuisut, jf. også kommissionens baggrundsnotat *"Overvejelser om klageadgang i forhold til fiskeriloven"* og betænkningens kapitel III.

Konkret foreslås, at en sådan styrelse i medfør af fiskeriloven får ansvaret for den praktiske forvaltning af loven, og herunder får ansvar for følgende opgaver:

- Udstedelse af licenser
- Udbud af kvoteandele, der i medfør af fiskeriloven – og ud fra rammer fastsat i fiskeriloven eller regler vedtaget med hjemmel i denne - skal genfordeles. Dette kan eksempelvis ske gennem anvendelse af en auktionsmodel, jf. nedenstående.
- Indsamling af data og offentliggørelse heraf på en offentlig portal, jf. kommissionens anbefalinger om dataindsamling og offentliggørelse deraf.
- Årlig redegørelse om sin virksomhed, der af Naalakkersuisut oversendes til Inatsisartut.

Dette vil i praksis betyde, at nogle af opgaverne, der i dag varetages af departementet henholdsvis i GFLK, vil overgå til en sådan styrelse. Det skal bemærkes, at ovenstående er ansvarsområder som licensstyrelsen som minimum bør varetage, og som bør fremgå af fiskeriloven. Naalakkersuisut kan have mulighed for at henlægge andre forvaltningsopgaver til licensstyrelsen, men kan ikke fratage licensstyrelsen dets opgaver uden en lovændring.

Kommissionen finder, at en licensstyrelse vil kunne sikre dels et armlængdeprincip, dels skabe en uafhængig klageadgang. Licensstyrelsen svarer konstruktionsmæssigt til Skattestyrelsen, hvor der heller ikke kan gribes ind i den konkrete sagsbehandling, og hvor Skatterådet fungerer som uafhængig klageinstans.

Tanken bag licensstyrelsen er således en arbejdsdeling mellem:

- Inatsisartut som lovgiver,
- Naalakkersuisut (og departementet) som på et objektivt grundlag skal kunne formulere eventuelle uddybende bekendtgørelser med hjemmel i fiskeriloven,
- den egentlige licensadministration i en uafhængig styrelse, og
- den efterfølgende kontrol heraf i regi af GFLK

Kvotefond versus licensstyrelse

I det følgende gives en liste over nogle mulige ansvarsområder for enten en kvotefond eller en licensstyrelse og mulige forskelle mellem de to institutioners evne til at løse de pålagte opgaver.

1. Spredning af kvoterettigheder
2. Strukturtilpasning
3. Lettere adgang for unge fiskere
4. Forsøgsfiskeri
5. Øget gennemsigtighed og regulering mht. omsætning af kvoteandele (og eventuelt af årskvoter), herunder ved hjemfald af kvoteandele i forbindelse med indførelse af lovbestemmelser herom ved flerårig manglende kvoteudnyttelse eller af lovbestemmelser om hjemfald (eventuelt gradvis) efter en passende lang tidshorisont.

Ad 1. Spredning af kvoterettighederne

I princippet kan en kvotefond være med til at fremme spredningen ved opkøb og salg af kvoteandele. En kvotefond kan også tillægges ansvaret for at omsætte kvoteandele, f.eks. ved at organisere en kvotebørs, gennemføre licitationer eller bortforpagtning af kvoteandele. En licensstyrelse vil kunne pålægges at løse de samme opgaver.

Ad 2. Strukturtilpasninger

Hvis der er vanskeligheder pga. restriktioner i udlån med at skaffe kapital til økonomisk fornuftige investeringer i kvoteandele og dermed sikre tilpasninger af strukturen, kan en kvotefond spille en aktiv rolle, men der bør altid være fokus på årsagerne til, at strukturtilpasningen ikke sker. Skyldes det f.eks. uhensigtsmæssigheder i reguleringerne, så er det disse, der skal rettes op på frem for at bruge en kvotefonds finansielle muligheder.

En licensstyrelse vil kunne løse de samme opgaver, hvis rammerne er udformet med også det formål, bortset fra, at en licensstyrelse ikke vil kunne have samme aktive rolle med hensyn til kapitalformidling.

Ad 3. Bedre adgang for unge fiskere

Dette er et område, hvor en kvotefond kan være med til at foretage en smidig og gennemsigtig gennemførelse af målsætningen om lettere adgang for unge fiskere. Men også her er det vigtigt at have fokus på, at det sker i sammenhæng med og ikke i modstrid med den gældende fiskeripolitik. En eventuelt kvotefonds mulige rolle i forhold til at lette adgangen for unge fiskere kan med fordel ske i sammenhæng med den fremtidige håndtering og eventuelt administrationen af målrettede subsidieringsordninger på området, der ligger uden for selve fiskeriloven.

En licenssstyrelse kan i princippet pålægges de samme opgaver, men en fond vurderes at være mere aktiv med hensyn til at skabe fleksible rammer til at lette adgangen for unge fiskere med fondens beholdning af kvoteandele.

Ad 4. Forsøgsfiskeri

Forsøgsfiskeri er forbundet med usikkerhed, og her vil en kvotefond kunne være med til at afdække risiko og dermed være med til at få udført forsøgsfiskeri på en omkostningseffektiv måde.

En licenssstyrelse vurderes at kunne løse de samme opgaver.

Ad 5. Gennemsigtighed

En kvotefond med klare regler, gennemsigtighed og med en uafhængig daglig ledelse kan forøge gennemsigtigheden og operere uafhængigt ud fra armslængdeprincippet. Rammerne skal fastsættes politisk.

En licenssstyrelse vil med håndhævelse af armslængdeprincippet kunne sikre samme gennemsigtighed.

Overvejelser om mekanismer til fordeling af fiskerirettigheder

Kommissionen konstaterer, at en eventuel anvendelse af en kvotefond som instrument til at indfri ønskede målsætninger med fiskeripolitikken ikke er en simpel sag, bl.a. fordi det i en fiskeripolitisk sammenhæng vil være en ny konstruktion. Derimod vil en institution som licenssstyrelse være en kendt institution. En af de centrale opgaver, en kvotefond eller en licenssstyrelse vil skulle løse, vil være at sikre, at kvoter og kvoteandele udnyttes og af effektive licensindehavere inden for de politisk fastsatte rammer, herunder inddragelse af andre hensyn end snævre økonomiske.

Udbud via auktionsmodel

Uanset, om fordeling af tilbageleverede kvoterettigheder sker gennem en kvotefond eller en licenssstyrelse vil det være relevant at overveje en form for auktionsmodel. En sådan kan have mange udformninger. Det kan være en direkte åben budrunde eller lukket budrunde som tilbagemelding på de specificerede betingelser i traditionel udbudsforretning. Det er principielt de samme overvejelser, der er nødvendige for de enkelte fiskerier, men det er ikke nødvendigvis den samme form for model, der er den bedste for alle fiskerier.

Forud for brugen af en auktion, licitation eller forpagtning skal de forskellige former for udbud vurderes nærmere. Med ovenstående forudsættes, at der i en kommende fiskerilov skabes hjemmel til etablering af en auktionsmodel. Dette vil indebære, at Naalakkersuisut typisk udarbejder en bekendtgørelse med fastsættelse af nærmere betingelser for auktion af kvoteandele, mens selve forvaltningen af udbuddet sker i licenssstyrelsen, og eventuelle klager i forhold til forvaltningen heraf skal håndteres af den uafhængige klageinstans.

Tilbageførslen af kvoteandele ved direkte forhandlinger mellem potentiel relevante fiskere og rederier.

En mulig model vil være overdragelse af kvoteandele ved direkte forhandlinger mellem potentielt relevante fiskere og rederier. En sådan model bør i givet fald bygge på, at der er transparens ift. udbud af salg af kvoteandele henholdsvis årskvoter via den fornævnte offentlige portalløsning.

Diskussion og overvejelser

Det er principielt de samme overvejelser, der er nødvendige for de enkelte fiskerier, men det er ikke nødvendigvis den samme form for licitations-, forpagtnings- eller forhandlingsmodel, der er den bedste for alle fiskerier.

Forud for brugen af en eventuel auktionsmodel, skal de forskellige former for auktion vurderes nærmere, og sådanne modeller må sammenlignes med eksempelvis forhandlingsmodellen.

I forbindelse med den politiske beslutning om valget mellem forskellige modeller er det vigtigt at være opmærksom på afvejningerne mellem effektivitet og offentlige indtægter og sikring af gennemsigtighed ved brug af armslængdeprincippet.

Anvendelsen af en kvotefond er ikke kendt internationalt, omend der har været tanker derom i Norge, som dog ikke hidtil er blevet realiseret.

Brugen af en auktionsmodel til udbud af kvoteandele har på Færøerne ikke været en udelt succes. Bru- gen kan lede til, at udnyttelsesretten kommer på udenlandske hænder, såfremt der via fiskeriloven åbnes op for, at udenlandske aktører også kan byde ind. Dette kan være kontroversielt og måske heller ikke po- litisk ønskeligt, ligesom det heller ikke er en forudsætning for en auktionsmodel. Derimod forudsætter en auktionsmodel, at der er en reel konkurrencesituation. Dette vil være begrænset i Grønland i de ka- pitalintensive fiskerier, men dette forhold gælder i større eller mindre grad under alle omstændigheder uanset valg af model for fordelingsmekanisme. I auktionsmodellen og i andre modeller til fordeling skal det sikres, at der ikke opstår ulige konkurrence mellem de private rederier og et offentligt ejet selskab, idet ejerskabsforholdet i sidstnævnte selskab kan give mulighed for at handle på andre betingelser end strengt markedsmæssige.

Auktionsmodellen kan ved en fri og åben auktion også føre til endnu mere koncentration, men dette kan kontrolleres ved kvotelofter. Hvis der hæftes betingelser på en auktion om, hvem der har adgang til at købe udnyttelsesrettigheder, vil det omvendt føre til reduktion i ressourcerenten. Eventuel brug af en auktionsmodel vil således indeholde en politisk afvejning ved fastsættelsen af betingelserne for denne.

Tilbageførslen af kvoteandele ved direkte forhandlinger mellem potentielle relevante fiskere og rederier ud fra en åben udbudssituation via en portal vil ikke give samme mulighed for, at der bliver en offentlig betaling for forpagtningsretten for en given periode, medmindre der lægges en særlig afgift derpå.

Fiskerikommissionen konstaterer, at med de angivne mål for fiskeripolitikken og de angivne principper vil der være behov for at ændre de nuværende rammer for forvaltningen af kvoter, så armslængeprincippet respekteres, at de langsigtede politiske mål sikres, og at det nærmere vurderes, hvilke af de omtalte modeller, der anses for bedst inden for de forskellige fiskerier.

Fiskerikommissionens anbefalinger

Det er kommissionens vurdering, at de opgaver, der kan varetages af en kvotefond, også kan vare- tages af en licensstyrelse, og anbefaler en licensstyrelse. De største forskelle kan være knyttet til armslængdeprincippet, og de ledelsesmæssige forhold.

Fiskerikommissionen anbefaler, at der etableres en egentlig licensstyrelse, hvis opgave det er at vare- tage den tekniske forvaltning af de af Inatsisartut og Naalakkersuisut vedtagne rammer for fiskeriet.

Da der ikke er udarbejdet et baggrundsnotat om en licensstyrelse, gives en uddybning af anbefalingen nedenfor.

Styrelsen skal formelt være underlagt Departementet for Fiskeri og Fangst, men i forhold til afgørelser, truffet i henhold til fiskeriloven og bekendtgørelser, som er udstedt i medfør af fiskeriloven, vil Fiskeri- departementet være afskåret fra at påvirke de forvaltningsretlige afgørelser, idet det ikke er Fiskeride- partementet, som træffer afgørelsen. Ved en ressortopdeling hvor en styrelse formelt er underlagt et departement vil der på et ulovbestemt grundlag være rekursadgang for afgørelser truffet af en styrelse. Med iagttagelse af armslængdeprincippet foreslås det, at der etableres et uafhængigt klageorgan. Dette indebærer, at der ikke vil være rekursadgang vedrørende disse beslutninger. Derimod vil der være klageadgang til klageorganet, se kapitel III.

Blandt de forvaltningsakter, som er knyttet til licensstyrelsen, som skal være undtaget fra rekurskan nævnes beslutninger vedrørende licensudstedelse, re-allokering af overskudskvoteandele, kvoteflex, årskvoteoverdragelser, indsamling og offentliggørelse af data mv.

Fiskerikommissionen har ved dets behandling af tildeling af kvoteandele, licenser og overvejelser om auktioner drøftet mulighederne for re-allokering af overskudskvoteandele i den kommende fiskerilov. Af praktiske hensyn er det oplagt, at der etableres hjemmel til, at Naalakkersuisut kan fastsætte nær- mere regler om re-allokering af overskudskvoteandele ved bekendtgørelse. Det bør af forarbejderne til bestemmelsen fremgå, at kvoteandelen udbydes til salg på politiske fastsatte og objektive vilkår, som

skal dokumenteres opfyldt ved afgivelse af bud. Dette for at sikre gennemsigtighed og ens vilkår for alle aktører.

3.3. Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen

Fiskeressourcerne er som naturkapital helt afgørende for samfundets velstand. At sikre fremtidige biologisk bæredygtige bestande er derfor et afgørende grundlag for nuværende og fremtidige generationers velfærd. Fiskerikommissionen ser biologisk bæredygtighed som fundamentet for fiskeriforvaltningen. Dette er helt i overensstemmelse med kommissoriet for Fiskerikommissionen, hvor der står, at kommissionen blandt andet skal 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).

Disse er uddybet i Debatoplægget. De centrale dele er gentaget her, idet de er bærende principper og været afgørende for Fiskerikommissionens anbefalinger.

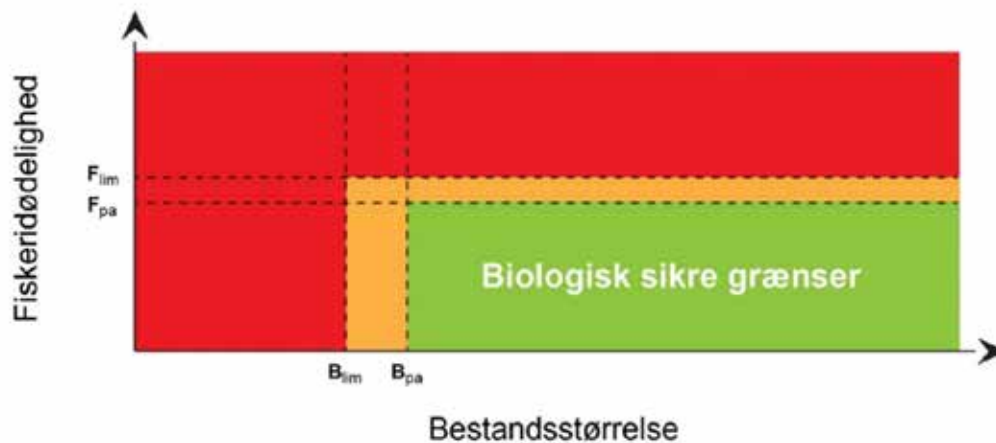
3.3.1 Forsigtighedsprincippet og MSY

Ifølge forsigtighedsprincippet skal forvaltningen af fiskerierne sikre, at ressourcerne 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.

Nedenstående figur 10 illustrerer brugen af referencepunkter og biologisk sikre grænser. For at en bestand med stor sandsynlighed fremover er inden for biologisk sikre grænser, dvs. 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 at bestanden også fremover er over grænseværdien Blim. Denne øvre grænse for fiskeriet betegnes Flim.

For at tage højde for usikkerhederne i vurderingerne af bestandens og fiskeriets størrelser er både B_{lim} og F_{lim} pålagt en buffer som afspejler størrelsen af usikkerhederne. Den operationelle nedre grænse for bestanden betegnes B_{pa} (precautionary biomasse) og er større end B_{lim} . Det tilsvarende operationelle referencepunkt for fiskeriet betegnes F_{pa} og er mindre og dermed mere restriktiv end F_{lim} .

Figur 10. Det Internationale Havforskningsråds (ICES) brug af referencepunkter til vurdering af bestandssituationen i forhold til biologisk sikre grænser.



Note til figuren: 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. For en teknisk uddybning, se Debatoplæg side 21.

Certificeringsordninger herunder Marine Stewardship Council (MSC)

Forvaltning af fiskerierne i overensstemmelse med de internationale standarder har stor betydning for omsætningen af fangsterne. Marine Stewardship Council er i den sammenhæng en vigtig 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 og kan derfor være vigtig for afsætningen og dermed for den pris. MSC har en række krav for, at et fiskeri kan blive certificeret, hvor kravene er knyttet til biologisk bæredygtighed, påvirkninger af økosystemet og til effektiviteten i forvaltningen. MSC certificeringer er dog ikke en garanti for, at et fiskeri forvaltes biologisk bæredygtigt med et fiskeritryk svarende til MSY, da andre forhold også indgår i certificeringen.

3.3.2 Forvaltningsplaner

Forvaltningsstrategien for en bestand/fiskeri implementeres ofte i form af en forvaltningsplan, se Baggrundsnotat (Om best-practice for udarbejdelse af forvaltningsplaner). En forvaltningsplan har normalt en langsigtet målsætning og omfatter som oftest en fangstregel, 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.

3.3.3 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.

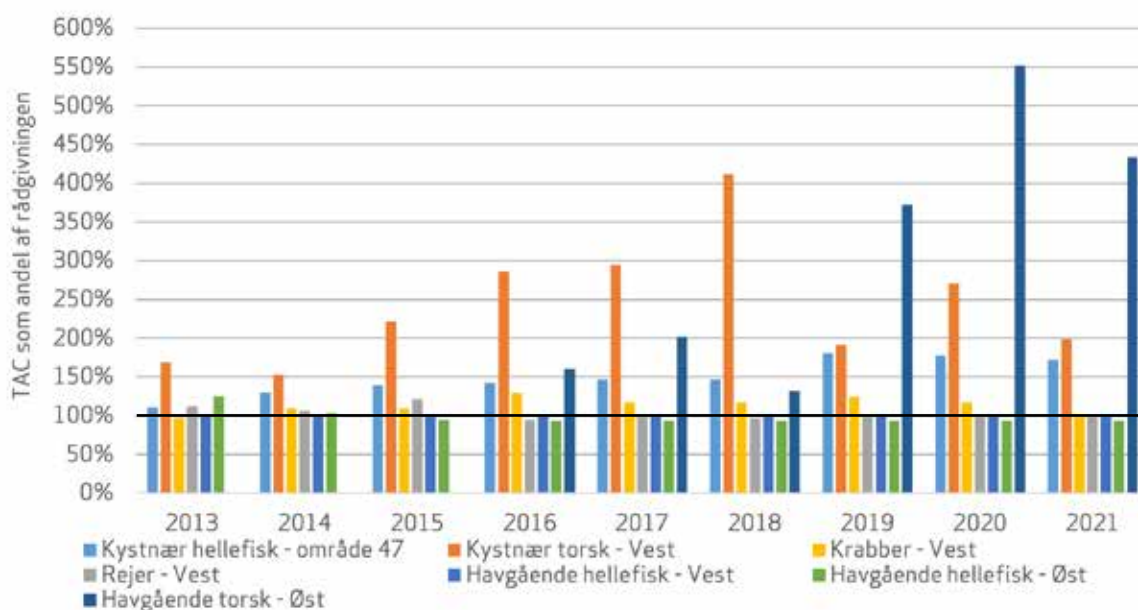
I bilag C er en oversigt over grønlandske bestande, deres status i forhold til referencepunkter, hvem der er ansvarlig for den videnskabelige rådgivning og informationer om, hvorvidt bestanden er omfattet af en TAC-forvaltning, og om der er en langsigtet forvaltningsplan.

Den biologiske rådgivning fra Naturinstituttet, NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organization) og ICES (Det Internationale Havforskningsråd, på engelsk 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.

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 bæredygtigt fiskeri. For bestande/fiskerier uden en langsigtet forvaltningsplan baseret på nævnte principper er billedet mere nuanceret.

Det fremgår af figur 11 og bilag C, at der for flere af de vigtigste fiskerier ikke er tale om en bæredygtig udnyttelse.

Figur 11. Den fastsatte TAC i forhold til den biologiske rådgivning, udvalgte bestande, 2013-2021.



Kilde: APN.

Note: Den vandrette linje ved 100 pct. viser hvor TAC er lige med rådgivning, dvs. bæredygtig fastsættelse af kvoten.

ICES rådgiver for den indenskærs torskebestand, men kun halvdelen af den totale fangst i det kystnære område udgøres af torsk fra den kystnære bestand. Grønlands Naturinstitut vurderer, at hvis der skal fanges 5.283 tons fra den kystnære bestand af torsk, skal der i alt fanges 10.566 tons torsk i det kystnære område, da den kystnære torsk kun vil udgøre halvdelen af fangsten, og den anden halvdel vil være en del fra den havgående bestand. Rådgivningen for 2019-2021 er justeret på samme måde.

TAC'en for rejerne i Vestgrønland fordeles til den grønlandske flåde, EU jf. fiskeriaftale og til Canada. Grønland afsætter 3 pct. af TAC'en til Canada pr. år af hensyn til MSC, og fordi en del af rejebestanden

i Vest-Grønland vurderes at være placeret i et lille område i Canadas farvand. Det eksisterer dog ikke nogen aftale mellem Canada og Grønland om størrelsen af Canadas andel. Canada anerkender ikke, at de kun har 3 pct. af bestanden i deres farvand, og landet fastsætter derfor en ensidig rejekvote på mellem 14-17 pct. af rådgivningen for rejer i Vest. At Canada sætter en ensidig kvote i størrelsen 14-17 pct. i deres farvand bidrager til at den samlede TAC overstiger rådgivningen. De seneste år har Canada dog kun fisket få tons hvorfor fastsættelsen deres ensidige rejekvote ikke har haft nogen betydning endnu. Hvis der ikke indgås en aftale mellem Canada og Grønland om hvor stor andel Canada er berettiget til, kan det sætte MSC på spil for de grønlandske rejer i Vestgrønland. Årsagen til at TAC'en for rejer i Vestgrønland i figur 11 ligger over eller under rådgivningen i nogle år er at TAC'en jf. forvaltningsplanen ikke må øges eller reduceres med mere end vis andel i forhold til året før. I forvaltningsplanen for 2021-2025 må TAC'en ikke øges eller reduceres med mere end 12,5 pct. i forhold til året før.

Andelen for krabber er i figur 11 kun beregnet på grundlag af områder, hvor det ydes rådgivning. Ved beregningen af andelen af TAC'en for havgående hellefisk i Vestgrønland anvendes den samlede rådgivning og TAC for Grønland og Canada. I fordelingsaftalen mellem Grønland og Canada fordeles den samlede TAC i Vestgrønland og i Canada ligeligt mellem de to lande.

Ved beregningen af andelen for hellefisk i Østgrønland anvendes den samlede rådgivning og TAC for Island, Grønland og Færøerne (jf. aftale mellem Island og Grønland får Island 54,6 pct. og Grønland 37,6 pct. af den samlede TAC). Årsagen til at TAC'en ligger 6 pct. under rådgivningen i 2015-2021 er, at den andel er afsat til Færøerne. Færøerne står uden for aftalen og fastsætter ikke en kvote på hellefisk, men bruger fiskedage.

Før 2016 var der fælles rådgivning for havgående torsk i Vest- og Østgrønland givet af ICES, hvor rådgivningen i 2013-2015 anbefalede "intet fiskeri". Fra 2016 har Grønlands Naturinstitut rådgivet for havgående torsk i Østgrønland.

Jf. figur 11 er der for de vigtigste arbejdsintensive fiskerier (kystnær hellefisk og torsk) fastsat en betydeligt højere TAC end, hvad den biologiske rådgivning anbefaler. For de kapitalintensive fiskerier ses tilsvarende kun et problem med en bæredygtig kvotefastsættelse i det havgående torskefiskeri i Østgrønland.

Især i fiskeriet efter torsk og det kystnære fiskeri efter hellefisk er der således 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 og der er stor risiko for betydelige reduktioner i fangstmulighederne, hvis overfiskeriet fortsætter. Dette bør lede til overvejelser om og handling for at sikre en tilpasning af kvoter til bestandenes størrelse og sikre en bæredygtig forvaltning.

3.3.4 Videnskabelig, biologisk 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. Naturinstituttet er aktivt 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 overensstemmelse 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 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.

3.3.5 Fiskerikommissionens anbefalinger

Ressourceforvaltningen skal være biologisk bæredygtig og give grundlag for det størst mulige langsigtede samfundsmæssige udbytte. Derfor bør forvaltningen bygge på følgende grundlæggende principper:

- **TAC og dertil svarende kvoter må ikke overstige de mængder, der kan sikre en langsigtet reproduktion af bestanden. Det følger blandt andet heraf, at kvotefri områder ikke kan anvendes i forvaltningen af kvoterede bestande.**
- **Videnskabelig 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 videnskabelige rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne. Det vil sige, at der i forbindelse med forvaltningsplanerne anvendes et armlængde-princip.**
- **Forvaltningsplanerne skal være i overensstemmelse med internationale standarder og principper. Eksisterende forvaltningsplaner skal evalueres og evt. revideres så de er i overensstemmelse med internationale standarder og principper.**
- **Samarbejdet mellem forskere, brugere og forvaltere formaliseres inden for rammerne af ovenstående og at dette sker med afsæt i almindelig anerkendt international praksis herfor.**

3.4 Økonomisk bæredygtighed som fundamentet for velfærd

Fiskerierhvervets udnyttelse af biologisk bæredygtige bestande er af meget stor betydning for samfundets velstand nu og i fremtiden. Men for at fiskeriet kan blive en succes, er det afgørende, at udnyttelsen ud over at ske på et biologisk bæredygtigt grundlag også er økonomisk bæredygtigt over tid for både fiskerierhvervet og fiskeindustrien. Det er et vigtigt udgangspunkt for Fiskerikommissionens økonomisk anbefalinger. Det stiller krav til de reguleringer, erhvervet skal arbejde under og indenfor. Det er også en central del af kommissoriet for Fiskerikommissionen, hvor det fremgår, at kommissionen blandt andet skal 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."

3.4.1 Principper for et økonomisk effektivt fiskeri

Fiskeriets økonomiske betydning er snævert knyttet til en effektiv udnyttelse af samfundets vigtigste naturkapital, fiskeressourcerne. En fiskeriforvaltning, der sikrer effektiviteten, er især afgørende vigtig, når naturkapitalen udgør så stort og økonomisk afgørende grundlag for samfundets aktuelle og fremtidige velstandsniveau. Dermed bliver beslutninger om reguleringer og de mulige offentlige indtægter i form af betaling for retten til at udnytte naturressourcerne helt nødvendige for samfundets fortsatte velstandsudvikling.

Fiskerikommisionen lægger på basis af de udarbejdede analyser og indhøstede erfaringer inden for fiskerier med IOK til grund, at et frit, ureguleret fiskeri, et olympisk fiskeri, ikke er biologisk bæredygtigt og giver en økonomisk dårlig udnyttelse af fiskerimulighederne. Et fiskeri, der ikke er reguleret efter såvel bæredygtige biologiske som økonomisk bæredygtige 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 ødelægges det økonomiske grundlag for fiskeriet for nuværende og kommende generationer.

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 svingninger i bestandene og dermed kvoterne og usikkerhed om priserne. Et rationelt reguleret fiskeri bør ikke være baseret på detailregulering. Kvoterne bør være fastsat på et biologisk bæredygtigt niveau, og så at der på sigt opnås det maksimale udbytte, 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.

3.4.2 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 udnyttelsesrettighed i form af en kvoteandel.
- *Sikkerhed* om rettigheden, dvs. fiskerens kvoteandel kan ikke fordeles til andre.
- *Rettighedens varighed*, dvs. fiskeren ved, hvor længe han råder over sin kvoteandel.
- *Overførbarhed* 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 IOK-system, dvs. et fiskeri med individuelle omsættelige kvoteandele, hvor omsætteligheden er let, og rettigheden til kvoteandelene er 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, som et olympisk fiskeri er, scorer lavt på alle fire egenskaber. Et frit fiskeri og et dårligt reguleret fiskeri forhindrer et højt samfundsøkonomisk afkast.

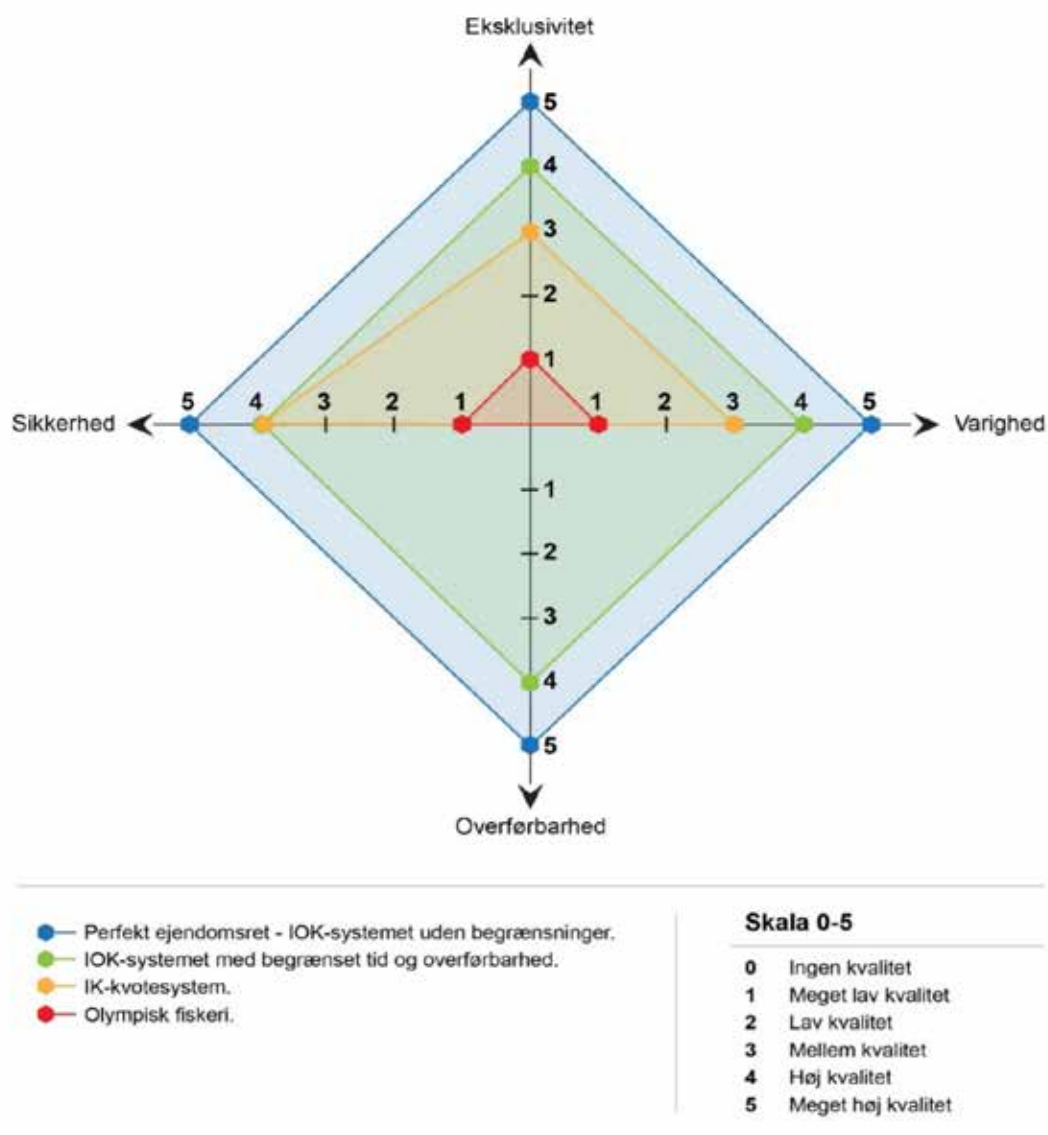
Det gælder også, at selv om et fiskeri er biologisk bæredygtigt, vil det ikke sikre et højt samfundsøkonomisk overskud, hvis der er snærende administrative regler, lille fleksibilitet og stor usikkerhed og en stor overkapacitet i fiskeriet.

Med en målsætning om, at fiskeripolitikken skal være med til at sikre 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 i fiskeripolitikens diamant. Det betyder, at fiskeriet skal være garanteret en høj grad af eksklusivitet, fiskerirettigheder skal være meget sikre og med lang opsigelighed, og fiskeriet skal have fleksible muligheder for at bytte og købe og sælge fiskerirettigheder.

De fiskerier, hvor olympisk fiskeri kan være at foretrække, er fiskerier, hvor bestanden kun i en kort periode er i de grønlandske farvande eller i farvande, hvor Grønland som kystnation ar en tildelt TAC, jf. kommissionens overvejelser i forhold til de konkrete fiskerier i senere afsnit.

3.4.3 Forskellige fiskerier i forhold til fiskeripolitikens diamant

I det følgende (figur 12) vises til illustration, hvordan fiskerier reguleret på forskellig vis, er placeret.



Figur 12. Fiskeriers placering i fiskeripolitikens diamant.

Et IOK fiskeri med forholdsvis få begrænsninger vil svare til denne grønne diamant, der pga. begrænsningerne bliver mindre end den blå diamant. Et IK system uden nogen form for overførbare vil svare til den gule trekant, og et ureguleret fiskeri, et olympisk fiskeri, vil være den røde trekant.

3.4.4 Individuelle kvoter, Individuelle omsættelige kvoter og den fiskeripolitiske diamant

Som led i Fiskerikommisionens arbejde er fordele og ulemper ved et reguleringssystem baseret på individuelle kvoter, et IK-system og et IOK-system behandlet, da det er vigtigt at få belyst hvilke formål og hensyn, et reguleringssystem skal opfylde og tilgodese, jf. Baggrundsnotat "*Individuelle kvoter (IK) Individuelle omsættelige kvoter (IOK) og den fiskeripolitiske diamant*".

En sammenligning af et IK- og et IOK-baseret reguleringssystem kan ske ved at se på de to systemer i forhold til de fire egenskaber i den fiskeripolitiske diamant.

Når der ses på et IK- og et IOK-system, kan de indrettes, så de på en række punkter umiddelbart kan indføres og anvendes på samme måde, men der er centrale forskelle, som har betydning for både mulighederne for at skabe ressourcerente, og for de vilkår ejerne af en kvote eller kvoteandel har til at tilrettelægge fiskeriet både mht. fleksibilitet og investeringsvilkår. Nogle af disse forhold gennemgås kort i det følgende.

Eksklusivitet

Eksklusivitet med hensyn til rettigheden, dvs. at fiskeren eller virksomheden har fangstrettigheden til en given kvoteandel eller kvote af kvoten alene, kan sikres i begge reguleringssystemer. Hvis betingelserne for tildeling og udnyttelse er ens, er der ikke forskelle mellem at introducere og regulere fiskeriet, når der alene ses på den sikkerhed, en IK og en IOK indehaver har. En tildelt licens med en given fangstrettighed angivet ved en mængde i et givet år kan populær sagt ikke stjæles af andre.

Sikkerhed

Umiddelbart gælder det samme ved IK og IOK med hensyn til *sikkerhed*, dvs. fiskerens eller rederiets kvoteandel eller kvote kan ikke fordeles til andre. Der kan sikres samme vilkår i de to systemer. En tildelt licens med en given fangstrettighed, givet under samme betingelser og angivet ved en mængde i et givet år kan populær sagt ikke kan fratages en IK eller IOK indehaver og f.eks. tildeles en anden fisker eller et andet rederi.

Rettighedens varighed

Med hensyn til *rettighedens varighed*, dvs. at fiskeren eller rederiet ved, hvor længe der rådes over kvoteandelen eller kvoten, er udgangspunktet, at de to systemer kan indrettes, så der er de samme vilkår for en IK og en IOK ejer.

Men der er imidlertid forskelle. Hvis der ikke er omsættelighed (overførbare), dvs. ved et IK-system, kan der opstå en række usikkerheder, som kan betyde, at der reelt er forskelle mht. varighed af en rettighed:

- Der skal f.eks. tages stilling til, hvad der skal ske med kvoterettigheden, hvis indehaveren forlader fiskeriet.
- Har fiskeren eller virksomheden f.eks. ret til at sælge fartøj med kvoten og kvoteandelen, eller hjemfalder kvoten til samfundet? Dette spørgsmål gælder også, hvis der er tale om et dødsfald.

Der kan også være behov for at fastsætte regler, hvis rettigheden er givet til en virksomhed, der er ejet af flere, f.eks. to fiskere, og den ene forlader fiskeriet.

Sådanne usikkerheder om rettighedens varighed kan f.eks. skade en fiskers og et virksomheders muligheder for at skaffe kapital på normale vilkår, især fordi der ikke kan tages pant i en ikke-omsættelig kvote eller kvoteandel.

Overførbarehed

De mest markante forskelle på et IK- og et IOK-system er selvfølgelig knyttet til retten til omsættelighed, *overførbarehed*, dvs. retten til at overdrage eller sælge rettigheden til en kvote og til en kvoteandele.

I det mest restriktive IK-system vil der ikke være nogen form for overførbarehed, dvs. der kan ikke sælges eller købes kvoter eller kvoteandele. I det mindst restriktive IOK system vil der ikke være nogen restriktioner på at købe eller sælge kvoter eller kvoteandele. Inden for dette spektrum kan tænkes alle former for udgaver af et IK- og et IOK-system. Nogle få eksempler vil blive gennemgået.

I et IK system kan man forestille sig, at der inden for samme årskvote kan tillades, at en given andel kan lånes ud, gives bort eller sælges og tilsvarende lånes, fås som gave eller købes. Kvoteflex svarer til, at det tillades at give en kvotemængde til sig selv til næste års fiskeri, men med den forskel, at der kan være biologiske virkninger.

Jo mere fleksibelt et IK-system er, jo mindre besværligt vil det være for et rederi og en fisker at gennemføre sit fiskeri rationelt. Der er imidlertid en række forhold, der begrænser en økonomisk rationel udnyttelse af kvote og fartøj under et IK-system:

- Hvis den tildelte kvotemængde og kvoteandel ikke er baseret på fiskerens eller rederiets historiske fiskeri, vil nogen få tildelt kvotemængder, der er under det historiske fiskeri og andre over det historiske fiskeri. Det betyder i det første tilfælde en indskrænkning af fiskerimulighederne, og dermed en underudnyttelse af fiskerikapaciteten, hvilket så vil resultere i økonomisk tab i forhold til tidligere.
- Omvendt vil et fartøj, der får tildelt en større kvotemængde skulle udvide fiskeriet, hvilket fartøjet måske ikke er egnet til, eller at fiskeriet tidligere har været kombineret med andre jobs. Derfor er det en mulighed, at kvoten ikke opfiskes.
- Desuden vil der være mindre fleksibilitet mht. at erstatte en given jolle eller et givet fartøj med en større jolle eller et mere moderne fartøj med større fangstkapacitet.
- Et yderligere og potentielt stort problem med et IK-system er, at det bliver langt vanskeligere for at finansiere investeringer i et IK- end i et IOK-system, da en ikke-omsættelig kvote og kvoteandel ikke kan bruges til pant.
- Hertil kommer en række forhold i forbindelse med ændrede ejerforhold til jolle og fartøj, uanset årsagen til dette.

Hvis der er udnyttelsespligt knyttet til en licens med tilhørende kvotemængde og andel, vil dette skabe større problemer i et IK-system end i et IOK-system, da rederiet eller fiskeren vil blive låst mere fast til kun at fiske sin IK-kvote, hvorimod der i et IOK-system er bedre mulighed for ved salg og køb at tilpasse sig, både på kort og langt sigt.

Hvis den tildelte kvotemængde og kvoteandel er baseret på fiskerens eller rederiets historiske fiskeri, bliver forskellene på et IK- og et IOK- fiskeri på den helt korte til korte bane ikke markante, men fiskeren og rederiet vil i et IK system have ingen eller meget begrænset fleksibilitet, herunder mht. at leje og udleje/sælge overskudskvoter, planlægge at erstatte en mindre jolle eller et mindre fartøj med en større, osv.

Fordelen ved et IK-system er, at der ikke vil komme en markedsbaseret koncentration af kvoter og kvoteandele, men på den anden side vil det blive nødvendigt at finde en mekanisme til at uddele eller sælge kvoter og kvoteandele, der hjemfalder før tiden. -

Kvotekonzentration ud over det politisk ønskede kan blive resultatet i et IOK-system. For at forhindre dette er det både relevant og muligt at fastlægge og håndhæve politisk fastsatte kvotelofter, som er afpasset behov og hensyn i det pågældende fiskeri. I den forbindelse kan det være relevant at medtage indirekte kvoter og kvoteandele efter behov. Det skal i denne forbindelse fastslås, at salg og anden form for overdragelse af kvoteandele er frivillig. Indehaveren af en kvoteandel, afgør således selv, om han/hun vil afgive den.

3.4.5 Konklusion og anbefalinger

Der er et tab i økonomisk effektivitet og dermed et samfundsøkonomisk tab ved at anvende et IK-system i stedet for et IOK-system. Forskellen kan f.eks. måles ved summen af ressourceafgifter, hyren/lønnen og økonomisk overskud i virksomheden i de to systemer. Hertil kommer, at fiskerne i et IK-system vil være låst fast til den kvoteandel, man opnår ved overgangen fra olympisk fiskeri til det nye system. Der vil således for eksempel ikke være meget begrænset mulighed for, at unge fiskere kan udvikle deres fiskeri gennem adgang til yderligere fangstmuligheder. Erfaringerne i forhold til anvendelse af IOK er, at det har en tendens til at føre til større effektivitet og koncentration af udnyttelsesretten, og at vælge mellem et IK- og et IOK-system forudsætter derfor en afvejning af et samfundsøkonomisk tab over for andre hensyn, herunder en mindre koncentration. Udfordringen med koncentration kan imidlertid imødegås ved regulering via kvoteloft og mindre fleksibilitet, der indebærer et økonomisk tab. En sådan afvejning kan i sagens natur falde forskelligt ud i forskellige fiskerier og på forskellige tidspunkter og være knyttet til politiske prioriteringer eller til behov på andre dele af arbejdsmarkedet.

For fuldstændighedens skyld skal nævnes, at IOK og IK under visse omstændigheder kan være vanskeligt anvendelige, nemlig i forhold til fiskerier, hvor der ikke er tilstrækkeligt kendskab til den pågældende bestand. I sådanne tilfælde kan det være relevant at fravælge et system med individuelle kvoteandele, og olympisk fiskeri kan da vise sig at være den bedste mulighed.

Et flertal i Fiskerikommisionen anbefaler på det grundlag

- **at forvaltningen fiskerier baseres på individuelle omsættelige kvoter (IOK) tilpasset de specifikke forhold i de enkelte fiskerier, med mindre helt særlige forhold forhindrer dette.**

Et mindretal i Fiskerikommisionen, bestående af repræsentanten for SQAPK, kan ikke støtte denne anbefaling i forhold til fiskeriet med joller i det kystnære hellefisk fiskeri. Der henvises til mindretalsudtalelse i bilag F.

3.4.6 Ressourcerente og -beskatning og sammenhæng med økonomiske forvaltningsprincipper

Baggrund

I kommissoriet for Fiskerikommisionen er angivet, at Fiskerikommisionen i sit arbejde med forslag til revision af fiskeriloven skal sikre, at dette sker under hensyntagen til lovgivning og forvaltningen af lovgivningen om ressourceafgifter i fiskeriet for at sikre et forsat rentabelt fiskeri så fremtidigt provenu fra ressourceafgifterne ikke bliver udhulet.

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 fiskerireguleringsystemer, 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 også 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 troværdige 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 resourceafgifter aflaster andre, forvridende skatter. Eksempelvis vil en indkomstskat reducere arbejdsudbuddet til skade for den samlede produktion i samfundet.

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.

En række forhold, der kan være specifikke for de enkelte fiskerier, kan spille ind på ressourcerentens størrelse og dermed muligheden for en passende, fair beskatning af retten til at udnytte den samfunds-ejede ressource. I Baggrundsnotat *"Økonomiske forvaltningsprincipper, ressourcerente og -beskatning"* er beskatningen af fiskeriet gennemgået, og der henvises til dette for en detaljeret gennemgang.

Specifik beskatning af fiskeriet – ressourcerenteafgifter

Fra den 1. januar 2018 indførtes en ny ressourcerenteafgiftsmodel for det hele det havgående fiskeri og dele af det kystnære fiskeri i Grønland. Afgiftsloven omfatter kystnært fiskeri efter hellefisk og rejer. Ligeledes omfatter den havgående fiskeri efter rejer, hellefisk, torsk, kuller, sej og rød fisk, samt pelagisk fiskeri efter makrel, sild, lodde, blåhvilling og guldlaks. Øvrige fiskearter er ikke omfattet af afgiften.

Afgiftspligten omfatter som udgangspunkt alt havgående – og kystnært fiskeri, herunder også fiskeri som Naalakkersuisut i medfør af en fiskeriaftale med et andet land har ret til at udstede, ved uddeling af kvoter eller licenser, og fiskerirettigheder tildelt grønlandske fartøjer i internationale farvande. I den nuværende model for ressourcerenteafgifter, hvor der afgiftsbelægges som andel af salgsværdien, skelnes der mellem afgift på indhandling til landbaserede produktionsanlæg og afgift på fangst, der forædles til havs med henblik på direkte eksport. Disse forhold er uddybet i Baggrundsnotatet, hvor der er en gennemgang af beskatningen på de forskellige områder, som er yderligere uddybet i det omfattende arbejde om ressourcerenteafgifter i *"Redegørelse om ressourcerenten i det grønlandske fiskeri og forslag til nye ressourcerenteafgiftsmodeller, marts 2017"*.

Vigtige spørgsmål omkring ressourcerenten

Spørgsmålet om forholdet mellem fiskeriloven, ressourcerentebeskatningen og ressourcerentens faktiske størrelse indeholder mange aspekter, herunder også i forhold til løsningen af nogle af opgaverne i kommissoriet.

For at leve op til formålet med en ressourcerentebeskatning er tiltag for at øge ressourcerenten i dele af fiskeriet gennem en bedre forvaltning i enkelte fiskerier vigtige, og der skal i den sammenhæng bl.a. ses på:

- betydningen for ressourcerentens størrelse af relevante tiltag for at fremme en strukturtilpasning i det kystnære fiskeri med fokus på de vigtigste arter.
- evaluering af tilskudsordningerne målrettet fiskeriet, herunder vurdere, hvordan de nuværende tilskud påvirker ressourcerenten på sigt i fiskerier under disse tilskudsordninger.
- spørgsmålet om ressourcerenten og beskatningen deraf indgå i spørgsmålet om spredning af ejerskab og sikring af adgang for unge fiskere, mv.
- sammenhængen mellem afgiftsniveau (og andre forhold herunder pris/omkostningsstruktur) og strukturudvikling.

- sammenhængen mellem ressourcerenten og omfanget af landingspligt, herunder de såvel kort- som langsigtede mulige tab i ressourcerenten som konsekvens af landingspligten
- Om der ved fastlæggelsen af de konkrete instrumenter eventuelt bør indføres en "indgangs-/grundafgift"?

Økonomisk Råd skriver i sin årsrapport for 2018 om ressourcerenten og ressourcerentebeskatning i fiskeriet følgende afsnit, som synes relevant i forhold til perspektivering af ovennævnte spørgsmål:

"Et aspekt, som adskiller Grønland fra de fleste andre fiskerinationer er, at landet allerede har et godt udbygget system for ressourcerentebeskatningen, som sikrer, at værdien af at kunne udnytte havets ressourcer kommer hele samfundet til gode, se figur 2.9 (samme figur som på dette notats side 5).

Grønland er et foregangsland på dette område. Fordelingshensyn kan mere hensigtsmæssigt varetages via strukturen og niveauet for ressourcerentebeskatningen end via omfordeling af kvoter. Afhængigt af tildelingskriteriernes udformning vil en omfordeling af licenser kunne give specifikke personer, der modtager nytildelte licenser en indkomstfremgang, men det vil være en meget upræcis omfordelingspolitik og indeholde et lotterielemt i forhold til hvem, der bliver tildelt disse kvoteandele. Samtidig vil skatte- og afgiftsprovenuet kunne falde som følge af lavere effektivitet med deraf følgende negative konsekvenser for det øvrige samfund enten i form af stigninger i andre skatter/afgifter eller besparelser."

3.4.7 Supplerende økonomiske forvaltningsprincipper med fokus den fremtidige beskatning af ressourcerenten i fiskeriet som led i en sammenhængende overordnet politik

Fiskerikommisjonen har som led i sit arbejde med gennemgang af forvaltning og økonomi omkring fiskeriet formuleret følgende forslag til supplerende økonomiske forvaltningsprincipper med udgangspunkt i spørgsmålet om ressourcerenten fra fiskeriet og beskatningen deraf:

1. Ressourcerenteafgifter bør anvendes for at aflaste andre skatter og afgifter, og således, at det fortsat er driftsøkonomisk attraktivt at udnytte kvoterne, at investere i fiskeriet og at opretholde effektive fiskerier.
2. Ressourcerenteafgifterne inden for de forskellige fiskerier skal fastsættes, således at de afspejler ressourcerenten inden for de enkelte fiskerier.
3. Over tid skal ressourcerenteafgifterne justeres i forhold til ressourcerenten.
4. Ressourcerenteafgifterne skal være med til at fremme en samfundsmæssig ønskelig strukturtilpasning.

Uddybning af de fire forvaltningsprincipper og afledte forvaltningsprincipper

De fire foreslåede principper for den fremtidige resourceforvaltning leder naturligt frem til at sikre, at:

- Det nuværende afgiftssystem lever op til principperne.
- Hvis det ikke er tilfældet, at komme med forslag til at ændre dette, så de levet op til principperne.

I det følgende kommenteres der på de enkelte principper og med afsæt i disse er der udformet anbefalinger til afledte forvaltningsprincipper.

Ad 1. Ressourcerenteafgifter bør anvendes for at aflaste andre skatter og afgifter, men således, at det fortsat er driftsøkonomisk attraktivt at udnytte kvoterne, at investere i fiskeriet og at opretholde effektive fiskerier.

Det er muligt at bruge ressourcerenteafgifter til at aflaste andre skatter, være med til at bidrage til udviklingen af velfærden, og samtidigt på den måde være med til at fordele afkastet til en bred kreds i samfundet.

Samtidigt er det vigtigt at være opmærksom på stabiliteten i skatteprovenuet fra ressourcerenteafgifter, og at meget svingende ressourcerenteafgifter kan være vanskeligt at håndtere i de årlige offentlige indtægter og i fastlæggelsen af offentlige udgifter. Disse forhold er vigtige, og det kan derfor overvejes, at et års ekstraordinære store ressourcerenteafgifter optræder som en reserve i den offentlige budgetlægning.

Fiskerikommisjonen anbefaler, at der fastsættes ressourcerenteafgifter med satser, der sikrer langsigtet stabilitet og en fair fordeling af ressourcerenten.

Ad 2. Ressourcerenteafgifterne inden for de forskellige fiskerier skal fastsættes, således at de afspejler ressourcerenten inden for de enkelte fiskerier.

Fiskerikommisjonen anbefaler for at sikre, at dette princip overholdes:

- **At der med faste mellemrum gennemføres økonomiske analyser for at opnå et gennemsligt billede af niveauet for ressourcerenten i de forskellige fiskerier.**
- **At årsagerne til større forskelle mellem ressourcerenten i forskellige fiskerier vurderes.**
- **At vurdere, om afgifterne giver de rette fremadrettede incitamenter, så forskelle i ressourcerenten i de forskellige fiskerier primært skyldes ressourcens størrelse og afsætningsmuligheder samt særlige omkostningsforhold inden for de specifikke fiskerier.**

Fiskerikommisjonen anbefaler desuden, at varige større forskelle mellem ressourcerenten i de forskellige fiskerier, der ikke kan henføres til specifikke biologiske og tekniske forhold, ikke kun giver anledning til at ændre ressourcerenteafgifterne, men også at vurdere, om der kan være behov for at ændre på reguleringerne.

Ad 3. Over tid skal ressourcerenteafgifterne justeres i forhold til ressourcerenten.

Det er vigtigt løbende at analysere udviklingen i ressourcerenten og årsagerne til forskelle inden for forskellige fiskerier for at kunne justere ressourcerenteafgifterne i takt med, at biologiske, tekniske og økonomiske forhold ændres.

Fiskerikommisjonen anbefaler, at lovgivningen indrettes så smidigt, at det er muligt at ændre ressourcerenteafgifterne, når forholdene inden for fiskeriet tilsiger dette.

Fiskerikommisjonen anbefaler samtidigt, at principperne for at opgøre ressourcerenteafgifterne følger internationale økonomiske principper for beregning af ressourcerenten og med det grundlag at vurdere ressourcerenteafgifterne i de forskellige fiskerier. Med stadig bedre datagrundlag vil det være muligt at tilvejebringe gennemsligtige og troværdige analyser ved brug af internationale principper til beregning af ressourcerenten

Ad 4. Ressourcerenteafgifterne skal være med til at fremme en samfundsmæssig ønskelig strukturtilpasning.

Det gælder for tiden, at ressourcerenteafgifterne er meget forskellige inden for forskellige dele af fiskeriet. Det kan være velbegrunder, f.eks. pga. biologiske forhold og restriktionerne i en given licens, f.eks. indhandlingspligt. Det er imidlertid vigtigt for den langsigtede strukturudvikling, at afgifterne giver incitamenter til, under de givne betingelser, at der gennemføres tilpasninger, så de langsigtede mål med fiskeripolitikken er i fokus. Der vil blive foretaget nyinvesteringer, og det vil give mulighed for, at økonomisk effektive fartøjer vil overtage ubrugte kvoter.

Fiskerikommisjonen anbefaler i forlængelse af ovenstående anbefalinger, at ressourcerenteafgifter anvendes som instrument i fiskeripolitikken med hensyn til strukturtilpasningerne og for at reducere overkapaciteten.

3.4.8 Lever det nuværende system lever op til principperne?

Overordnet viser analyser, at der ikke er et samlet billede af, om det er tilfældet.

I det udenskærs rejefiskeri er der en meget stor ressourcerente. Hvor stor, vides ikke med sikkerhed, men det kan konstateres, at afkastet til rederier og besætning er høj, og at også afgiftsprovenuet er højt. Analyserne viser, at der ikke er overkapacitet. Fastsættelsen af ressourcerenteafgiften i udenskærs rejefiskeri er derfor primært knyttet til spørgsmålet om af aflaste andre forvridende skatter og en "fair" fordeling mellem dem, der er i fiskeriet og det øvrige samfund. Baseret på det foreliggende materiale er det vurderingen, at effektiviteten i fiskeriet ikke vil blive forringet med en højere ressourcebeskatning i rejefiskeriet.

Der kan således i forbindelse med ændringer i ressourcerentebeskatningen blive tale om rejeafgiftens niveau og trappestigens udformning. Desuden kan anvendelse af en "basis-betaling" for at have en licens en mulighed, som ikke vil påvirke det marginale incitament til at udnytte kvoten, men være en grundbetaling for retten til at udnytte en samfundsejet ressource.

I andre fiskerier er der typisk overkapacitet og en ikke tilpasset struktur.

I disse fiskerier vil overgangen til et IOK- eller IK-system give grundlag for ændringer, der følger de samme principper og overvejelser som inden for udenskærs rejefiskeri. Men det er vigtigt at huske, at niveauet for afgifterne og en basis-betaling altid skal ses i lyset af det specifikke fiskeris biologiske, tekniske og økonomiske vilkår.

Ved gennemførelse af en fiskeripolitik, der over tid vil sikre en større ressourcerente, f.eks. ved et IOK- eller et IK-system, bør der samtidigt foreligge en plan for ændringer af ressourcebeskatningens størrelse og struktur i de enkelte fiskerier for at forbedre rammerne for at planlægge langsigtet. En stigning i ressourcerentebeskatning i takt med en stigning i ressourcerenten vil samtidig begrænse kapitaliseringen af udnyttelsesrettighederne.

Det vigtigt, at der gennemføres økonomiske analyser, der på gennemsigtig vis afdækker niveauet og udviklingen i ressourcerente, opgjort efter internationale principper for opgørelse af ressourcerente være et solidt grundlag for fastsættelse af de specifikke satser og basis-betaling.

Fiskerikommisjonen er samtidigt opmærksom på, at der i fiskeripolitikken kan være behov for at afveje hensynet til effektivitet og beskatning af ressourcerenten med lokale og sociale hensyn, jf. også afsnittet om social bæredygtighed.

Fiskerikommisjonen anbefaler, at en sådan politisk afvejning bliver baseret på princippet om gennemsigthed. Dette vil sikre, at fordele og ulemper ved inddragelse af lokale og sociale hensyn beskrives og synliggøres. Herved kan f.eks. tab i ressourcerente og indtægter fra beskatning blive afvejet i forhold til de øvrige positive og negative konsekvenser.

3.5 Social bæredygtighed

Fiskerikommisjonen anbefaler som tidligere beskrevet, at man i fiskeripolitikken ikke går på kompromis med princippet om biologisk bæredygtig udnyttelse. En overudnyttelse af den fælles ressource, som der er eksempler på i den nuværende forvaltning af enkelte vigtige bestande, sker på bekostning af samfundets fremtidige udviklingsmuligheder og dermed på nuværende og kommende generationers levevilkår. Dette er på ingen måder bæredygtigt, og alle andre principper i fiskeriforvaltningen og i denne betænkning har som forudsætning, at dette princip efterleves.

Kommissionen har endvidere ovenfor beskrevet kravet om økonomisk bæredygtighed som en forudsætning for at fiskerne, deres familier, erhvervet som sådant og i sidste ende samfundet kan få det bedst mulige udbytte af fiskerressourcerne.

Disse principper udgør derfor et helt centralt udgangspunkt for hele indretningen af fiskeripolitikken, men dertil kommer som det tredje element, af væsentlig betydning for en samlet, afbalanceret fiskeripolitik, sikring af social bæredygtighed, som rummer andre vigtige aspekter end snævre økonomiske forhold.

Det gælder blandt andet følgende aspekter, der alle indeholder behov for at afveje forskellige hensyn som led i fiskeripolitikken og tilgrænsende sektorpolitikker:

- Tilpasningsstrategier og -planer, som giver reelle omstillingsmuligheder som led i såvel nødvendige kvotetilpasninger i bestande med overudnyttelse som ændringer, der har til formål at øge indtjeningen hos den enkelte fisker i fiskerier med overkapacitet eller andre problemer.
- Adgang til at fiske på de fælles fiskeressourcer og dermed undgåelse af en u hensigtsmæssig stor koncentration af fiskerirettighederne under samtidig iagttagelse af effektivitetshensynet.
- Fordelingen af gevinster fra ressourcerenten fra fiskeriet, herunder en fair beskatning af overnormalt overskud forbundet med adgang til at udnytte samfundets fiskeressource.
- Afvejning af behovet for på den ene side at opretholde en geografisk spredt erhvervsudvikling baseret på fiskeressourcen, og dermed et livsgrundlag og fisker- og fangerkultur for mange bosteder med stor afhængighed af fiskeri, indhandling og produktion og på den anden side sikre en løbende produktivitetudvikling i erhvervet. Sidstnævnte trækker typisk i retning af udnyttelse af stordriftsfordele og kan således bidrage til fortsat velstand og velfærd.
- Skabelse af de nødvendige forudsætninger for at besætte en større andel af nøglestillingerne i fiskerierhvervet med kompetent, lokal arbejdskraft, herunder øget selvforsyning af de meget velønnede officersstillinger i trawlerflåden.

I Fiskerikommissionens kommissorium gøres tydeligt opmærksom på, at fiskeripolitikken ikke skal ses løsrevet fra andre sektorpolitikker:

”Sammenhæng mellem fiskerisektoren og udviklingen i tilgrænsende sektorer

Kommission 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.”

3.5.1 Tilpasninger og afvejning af forskellige hensyn

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 af 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.

Baggrundsnotatet *"Regulering af Grønlands fiskeressourcer og multiple målsætninger"* indeholder blandt andet en nærmere beskrivelse af afvejning mellem på den ene side det langsigtede økonomiske overskud og på den anden side dels beskæftigelsen i fiskeriet, i fiskeindustrien og i erhverv, der er afhængige af fiskeriet, dels fiskeriets økonomiske betydning i lokale områder, herunder fiskeriets betydning for traditioner og normer.

Disse afhængigheder er også beskrevet i indledningen i nærværende betænkning, herunder også overordnet illustreret med konkrete data i form af tabel 1, tabel 2 og figur 7.

Det er således nødvendigt at kunne afveje mellem forskellige hensyn, og dermed skal det være muligt ved tilrettelæggelse af fiskeripolitikken at kunne håndtere multiple (her forskellige og delvist modsatte) målsætninger. Det bør imidlertid gøres konkret i hvert enkelt tilfælde.

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

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

Kommissionen foreslår at 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 forpligtelser."

3.5.2 Behov for tilpasninger

Relativt mange kystnære fiskere har en lav indtjening fra deres erhverv, men også, at der er stor spredning i indtjeningen. Mange har imidlertid en erhvervsindkomst, der er væsentligt under indtjeningen hos en heltidsbeskæftiget SIK-ansat.

Samme konstatering indgik allerede i Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning fra 2011. Her hed det blandt andet:

"Af de i alt 1.668 fiskere og fangere i 2009, havde 27 pct. en så lav skattepligtig indkomst, at de ikke betalte skat, mens 81 pct. havde en skattepligtig indkomst lig SIK's mindsteløn eller derunder".

Skatte- og Velfærdskommissionen påpegede samtidig, at det ikke er muligt at opgøre den reelle økonomiske formåen for fiskere og fangere, da denne opgørelse ikke registreres i det formelle system. Dette problem består stadig i et eller andet omfang, og det er uden tvivl rigtigt, at selv en lav indtjening hos nogle fiskere og fangere kan udgøre et vigtigt supplement til indtjeningen for den enkelte familie.

Fiskerikommissionens forslag til anbefalinger i forbindelse med forslag om øget brug af individuelle kvoter tager højde for dette hensyn, jf. også delafsnit om kystnært fiskeri efter hellefisk og torsk i afsnit VII.

Fiskerikommissionen har selv foretaget nye beregninger af indtjeningen blandt selvstændige erhvervsdrivende fiskere med udgangspunkt i henholdsvis indkomståret 2012 og 2019.

Langt hovedparten af de selvstændige erhvervsfiskere er jollefiskere, men er i gruppen også fiskere som har et mindre fartøj.

Beregningerne i tabel 10 nedenfor viser flere interessante forhold:

- Antallet af selvstændige erhvervsfiskere er steget markant fra 2012 til 2019.
- Der er sket en vis forbedring af indtjeningen set i forhold til en ufaglært arbejder på SIK's mindsteløn i byggeindustrien, antageligt på grund af en gunstig udvikling af indhandlingspriserne i perioden.
- Indtjening hos selvstændige fiskere med skattepligtig lønindkomst havde en relativt bedre indtjening i 2019 end i 2012.
- Der er fortsat en gennemgående meget lav indtjening i gruppen af selvstændige erhvervsfiskere.

Tabel 10. Oversigt over indkomstniveau for selvstændige erhvervsfiskere⁴ i 2012 og 2019.

Antal selvstændige fiskere	Indkomstår 2012		Indkomstår 2019	
	1.710		2.414	
Opgørelsesmetode	Skatteindkomst 1	Skatteindkomst 2	Skatteindkomst 1	Skatteindkomst 2
Andel, der ikke betalte skat (pct.)	15,8	-	11,6	-
Andel på eller under SIKs mindsteløn (pct.)	69,6	71,1	59,8	68,0

Kilde: Grønlands Statistik, Skattestyrelsen og egne beregninger.

Noter:

Skattepligtig indkomst 1 = skattepligtig indkomst fra fiskeriet (virksomheds resultatet før skat) + skattepligtig lønindkomst

Skattepligtig indkomst 2 = skattepligtig indkomst fra fiskeriet (virksomheds resultatet før skat)

SIK 's mindsteløn for ufaglært arbejdskraft over 18 år beregnet ud fra overenskomst mellem SIK og byggeindustrien (GE). 2012: Fra 1 april 2012 = 167.253 kr. 2019: Fra 1. april 2019 = 187.325 kr.

Det er efter Fiskerikommisionens opfattelse en forudsætning for social bæredygtighed i fiskeripolitikken, at politikken og de anvendte virkemidler for denne reelt bidrager til, at indtjeningen blandt erhvervsfiskere kommer op på niveau med sammenlignelige grupper i samfundet. Data viser, at dette ikke er tilfældet i dag, og at udviklingen kun langsomt går i den rigtige retning. En lav gennemsnitsindkomst i en så stor sektor bidrager til stor ulighed i samfundet.

Fiskerikommisionens arbejde har også haft fokus på indtjeningen hos de ansatte i fiskeindustrien, jf. afsnit II Indledning. Tabel 11 er således udarbejdet som supplement til tabel 7 fra indledningen.

Tabel 11. Oversigt over indkomster i fiskeindustrien pr. årsværk og per. ansat opgjort kommunevis i perioden 2017-2019.

1.000 kr.	Gns.årsløn pr. årsværk			Gns.årsløn pr. ansat		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Avannaata Kommunia	254,0	314,7	304,4	83,1	96,2	135,9
Kommune Kujalleq	249,6	300,1	252,0	74,1	86,3	88,2
Kommune Qeqertalik	286,9	418,6	249,6	84,4	124,7	94,5
Kommuneqarfik Sermersooq	306,1	301,1	274,7	88,8	76,9	89,2
Qeqqata Kommunia	271,7	294,3	281,4	87,4	114,0	131,9
I alt	273,3	327,1	281,0	84,9	100,7	113,4

Kilde: Skattestyrelsen.

Tabel 11 viser, at en mere kontinuerlig beskæftigelse kan bidrage markant til øget indtjening hos den enkelte.

⁴ Beregningerne for 2012 og 2019 er udarbejdet på grundlag af data fra Grønlands Statistik og Skattestyrelsen. De anvendte data fra Grønlands Statistik er kystnære fiskerilicenser, hvor der er registreret cpr-nummer (selvstændig erhvervsdrivende fiskere) i forhold til licensen sammen med indkomstoplysninger fra Skattestyrelsen. Det er muligt, at nogle af de selvstændige erhvervsdrivende fiskere har CVR-nr. registreret på licensen, hvorfor deres personlige indkomst ikke indgår i de samkørte data og beregningen af indkomsterne og skat. Antallet af selvstændige erhvervsfiskere i tabellen kan derfor afvige fra antallet af udnyttede kystnære licenser andre steder i betænkningen.

Årsagerne til de markante forskelle mellem den gennemsnitlige årsløn pr. årsværk og gennemsnitlige årsløn pr. ansat kan være mange. Der pågår da også et samarbejde mellem de ansatte og fiskeindustrien for at skabe en mere kontinuerlig beskæftigelse. Der ses således heldigvis en forøgelse af den gennemsnitlige årsløn pr. ansat i perioden 2017-2019.

Problematikken er imidlertid også påvirket af selve fiskeripolitikken. Olympisk fiskeri, eventuelt kombineret med månedskvoter, fører i sig selv til mindre kontinuitet i produktionen på fabrikkerne. Dette er endnu en begrundelse for at gå bort fra denne forvaltningsform.

Fiskerikommisjonen er meget opmærksom på de afvejningerne, der er nødvendige i fiskeripolitikken, herunder at en overudnyttelse af fiskeressourcerne og overkapacitet vil have langsigtede konsekvenser for både fiskerisektoren og resten af samfundet, og at der er opmærksomhed på udviklingen på de enkelte arbejdsmarkeder og sammenhængen mellem disse. Herunder er det vigtigt at være opmærksom på, at en gradvis reduktion i antallet af licensindehavere ud over en øget indkomst pr. licensindehaver kan ses som et arbejdskraftpotentiale for andre sektorer i samfundet, hvor der allerede i dag ses mangel på arbejdskraft. Udnyttelsen heraf forudsætter efter kommissionens opfattelse en bedre koordination af sektorpolitikkerne end det, som synes at finde sted i dag.

Derfor anbefaler Fiskerikommisjonen,

- **at 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.**
- **at afvejningen af de relevante hensyn sker under iagttagelse af samtidig hensyntagen til og koordination med politikker i relation til udviklingsmuligheder og behov i andre sektorer end fiskerisektoren, både lokalt og nationalt.**
- **at det i afsnit 7.7 anbefalede Fiskeriøkonomiske Institut vil kunne bidrage til at foretage uafhængige analyser til belysning af ovenstående problematikker, der vil kunne være oplagt at lade indgå i kommende beslutningsgrundlag i forbindelse med den politiske afvejning af forskellige hensyn.**
- **at der i fiskeri, som er omfattet af IOK-systemet, indføres kvoteloft med henblik på sikring af et spredt ejerskab.**

3.6 Forvaltning baseret på bedre data i fiskeriforvaltningen og øget gennemsigthed

Gode data om fiskeriet er både fundamentet for forvaltningen af fiskerierne og nødvendige for at give overblik over omfanget af fiskeriet og den værdi det skaber. Det er samtidig væsentligt, at der er gennemsigthed i forhold til udnyttelsen af fiskeressourcen, og at eventuelle ændringer sker på et velbelyst grundlag. Herunder er det samtidigt væsentligt, at der kan følges med i, om man når eller er på vej til at nå kvantificerbare mål i fiskeripolitikken, herunder med hensyn til konkrete mål omkring biologisk, social og økonomisk bæredygtighed.

Alt dette kræver, at der er adgang til relevante og pålidelige data, herunder for en dels vedkommende også tidstro data. Grundlæggende kan der med fordel skelnes mellem data, der indsamles til forvaltningsformål og data til udarbejdelse af statistikker som offentligheden og dermed samfundet har adgang til. I forbindelse med dataindsamling og tilgængelige statistikker om fiskeriet, henvises til baggrundsnotaterne "*Data vedrørende fiskerierhvervet til dels forvaltningsformål, dels til offentligheden*" og "*Relevante data om økonomi og beskæftigelse i fiskerierhvervet*".

Dataindsamling i dag og offentlige statistikker over fiskeriet

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 indsamles en del oplysninger om fiskeriet i dag, som enten kun bruges til forvaltningsformål eller også er gjort offentlige tilgængelige.

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. Fangstmængderne der opgøres af Grønlands Naturinstitut, kan i nogle tilfælde afvige fra det officielle optag, der opgøres af GFLK.

På Departementet for Fiskeri og Fangsts hjemmeside og på GFLK's del af hjemmesiden kan der findes informationer om TAC og kvoter, indhandling og fangstmængder. Disse oplysninger er imidlertid fordelt på forskellige dokumenter, som gør det vanskeligt for borgeren at finde og bruge disse.

GFLK varetager den daglige kontrol og håndhævelse af fiskeriloven og tilhørende bekendtgørelser. Departementet har i dag ansvaret for at udstede fiskerilicenser, fordele kvoter på grundlag af fartøjernes kvoteandele og at administrere den daglige drift af de forskellige kvotesystemer. GFLK har til opgave at forestå kontrollen og overvågningen af både det grønlandske fiskeri samt udenlandske fiskeri i den grønlandske fiskerizone.

GFLK indsamler og opbevarer information om kvoter, licenshavere, fartøjer, fartøjernes fangstmængde fra fartøjsmeldinger og logbøger samt indhandlingsmængder fra opkøbere samt data fra fartøjsovervågning. De data GFLK indsamler, er afgørende for kontrollen og administrationen af fiskeriet i forhold til den gældende lovgivning og bekendtgørelser.

Kun en begrænset del af oplysningerne om fiskeriet, som GFLK indsamler, er offentlige tilgængelige. Det kan derfor kræve en større indsats at få et overblik over de samlede oplysninger om de grønlandske fiskerier fra forskellige kilder. Der er derfor manglende gennemsigtighed i det grønlandske fiskeri i forhold til hvem der tildeles licenser, ejer kvoterne, udnytter ressourcen og den deraf følgende indtjening i fiskeriet.

I Grønlands Statistiks statistik over det grønlandske fiskeri er der flere muligheder for at hente overordnede oplysninger om Grønlands fiskeri.

Grønlands Statistik 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, samt regnskabsstatistik for fiskerierhvervet. Beskæftigelse i fiskeriet, offentliggøres dog kun samlet for fiskeriet og fiskerirelateret industri og handel.

På Skattestyrelsen hjemmeside offentliggøres endvidere oplysninger om ressourcerenteafgiftssatserne for det kommende kvartal. Ligeledes kan provenuet fra ressourcerenteafgifterne ses i finansloven og landskassens regnskab.

3.6.1 Forbedring af formidling og indsamling af data fra fiskeriet

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 indlæses i GFLK's database manuelt. Der forekommer derfor en del manuelt indtastningsarbejde, hvor der er risiko for indtastningsfejl. GFLK har argumenteret for ensartede regler for indhandlinger, uanset hvilket indhandlingsanlæg fiskefartøjerne lander til i Grønland. Det omfatter ens størrelsessorteringer og klassifikationsregler (friskhed - kvalitet). Herved ville indhandlingspriser og markedet blive mere gennemsigtigt for fiskerne og myndighederne. Det er bl.a. noget GFLK har efterlyst i forbindelse med revisionen af indhandlingsbekendtgørelsen. Kvaliteten i logbogsdata vurderes til at være høj, men den kan forbedres. Indhandlingsdata fra indhandlingssteder vurderes at være af lavere kvalitet, især med hensyn til data om fiskerredskaber, fiskertimer, fangstpo-

sition mv. 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 evt. medføre et mindre behov for menneskelige ressourcer hos såvel erhvervet som i den offentlige administration samt øge kvaliteten af de indleverede data.

Begrundelsen for at offentliggøre fiskerioplysninger er, som udgangspunkt, befolkningens krav på at vide hvem der har fået tildelt kvoter fra samfundets fælles ressource, samt hvordan fiskerierhvervet udnytter den fælles ressource. Øget åbenhed i forbindelse med offentliggørelse af fiskerioplysninger forventes ligeledes at afmystificere forholdene i fiskeriet samt udrydde myter og mistilid. Åbenhed kan ligeledes bidrage til øget samfundskontrol af fiskeriet.

For at fremme gennemsigtigheden bør en række relevante oplysninger om det grønlandske fiskeri gøres offentligt tilgængelige på en offentlig tilgængelig portal på Departementets for Fiskeri og Fangst eller GFLK's hjemmeside. Fiskerikommisjonen anbefaler således, at et kommende forslag til ny fiskerilov udvider hjemlen til at indsamle data der er nødvendige for forvaltningen af fiskeriloven, herunder kontrol-, analyse- og forskningsformål. Endvidere anbefaler Fiskerikommisjonen, at følgende oplysninger gøres offentligt tilgængelige:

- Licensindehavere og forarbejdningsvirksomheder i fiskeriet samt deres ejerstruktur herunder opgørelse over deres eventuelle kvoteandele.
- Oplysninger om TAC'er og kvoter for de enkelte bestande.
- Kvotemængde og kvoteandel pr. bestand og licensindehaver.
- Oplysninger om fiskefartøjer, herunder tekniske data, kapacitet, egenskaber, kvoteudnyttelse, indhandlingsmængder og indhandlingsværdier.
- Oplysninger om indhandlingsmængder og indhandlingsværdier på fabriksniveau
- Oplysninger om kvotehandler,
- Oplysninger om samlet kvoteudnyttelse pr. bestand og kvoteår.
- Oplysninger om de enkelte licensindehavere og fartøjers betalte fiskeriafgifter i Grønland og i udlandet.

Skabelsen af fuld transparens om fiskerioplysninger og ejerskab af adgang til at udnytte kvoter, kan med fordel ske efter de samme principper, som anvendes i Island, og i øvrigt også kendt fra råstofforvaltningen.

Oplysninger om den enkelte aktør i fiskerierhvervet bør kun være tilgængelige på én offentlig myndigheds webportal.

Udvikling af offentlige statistikker for fiskerisektoren bør tilsvarende prioriteres højt af Grønlands Statistik. Grønlands Statistik bør have en væsentlig rolle i forbindelse med formidlingen af data til offentligheden om den grønlandske fiskerisektor i det omfang, der ikke er tale om oversigter med angivelse af enkeltpersoner eller -virksomheder. Statistikbanken vil være velegnet til at levere tabeller med overblik over de fleste af områderne, især hvis der er brug for tidsserier, så udviklingen over tid kan følges.

Grønlands Statistik og statistikbanken vil også være velegnet til brug for analyse- og forskningsformål, hvor embedsmænd og forskere skal have særlig tilladelse til at arbejde med fortrolige data.

Grønlands Statistik og statistikbanken vil ligeledes være velegnet til brug for offentlige myndigheder i formidling af oplysninger om fiskerisektoren til Naalakkersuisut, Inatsisartut i forskellige lovforslag, rapporter, redegørelser samt paragraf 37 spørgsmål. I dag kan det være enormt ressourcekrævende at samle data fra forskellige kilder til at udarbejde statistikker om status eller udviklingen i fiskerisektoren. Udvikling af offentlige statistikker over den grønlandske fiskerisektor vil derfor forventes at kunne frigøre en del arbejdsressourcer i Selvstyret. Det bemærkes dog at Grønlands Statistiks muligheder for at offentliggøre detaljerede oplysninger er begrænset ifølge statistikloven. Der kan derfor med fordel laves eventuelle tilpasninger af fiskerilovens bestemmelser om indsamling og offentliggørelse af data, så det klart fremgår, at nærmere angivne oplysninger fra fiskeriet ikke er af fortrolig karakter. Dette vil kunne udvide Grønlands Statistiks muligheder at udgive mere detaljerede statistikker over fiskeriet.

Kommissionen skelner i forbindelse med planer for dataindsamling mellem data, der er nødvendige til brug for:

- administrative formål som uddeling og kontrol af kvoter og licenser eller fastsættelse af afgifter, og
- data, der indsamles til brug for statistik, analyse og forskning.

Det er vigtigt, at Grønlands Statistik ikke bliver pålagt at indsamle data, der skal bruges administrativt for enkeltpersoner eller enkeltmandsvirksomheder. Data, der indsamles til administrativt brug, har som regel den fordel i relation til senere anvendelse i statistik, at de er kontrolleret af både indsamler og indberetter, og derfor har en rimelig kvalitet. Grønlands Statistik har en interesse i, at data så vidt muligt indberettes elektronisk, så der ikke efterfølgende skal ske en ressourcebelastende indtastning med risiko for tastefejl og behov for fejlsøgning.

Samtidig har Grønlands Statistik behov for på et tidligt tidspunkt at være med i fastlæggelse af begreber og enheder i dataindsamlingen, således at der ikke udelukkes efterfølgende anvendelser af data til brug for statistik, analyse og forskning.

Trods det forhold, at der indsamles mange data fra fiskeriet i dag, er der behov for indsamling af yderligere data. Ligeledes er der 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. Tilsvarende vil elektroniske indberetninger og lagring af data direkte til database øge muligheder og kvaliteten ved at hente nødvendige oplysninger fra systemerne.

Fiskerikommissionen foreslår følgende principper bliver fulgt for dataindsamling og offentliggørelse af data fra fiskerierhvervet.

Konkret anbefaler kommissionen følgende:

- **Det skal være klart formuleret, hvem der er ansvarlig for indsamlingen af data.**
 - **Det bør af lovgivning og eventuel underliggende ressortansvarsfordeling klart fremgå, hvilken myndighed der har ansvaret for dataindsamlingen.**
 - **Det skal sikres, at den ansvarlige myndighed de fornødne ressourcer til at håndtere indsamlingen.**

- **Det skal være klart formuleret, hvilke data skal leveres.**
 - **Der skal være en klar beskrivelse af hvilke oplysninger, som skal leveres.**
 - **Der bør foretages en systematisk, samlet kortlægning af, hvilke data vi i dag har registreret omkring fiskerisektoren, så vi ikke samler de samme data to gange.**
 - **Man bør i højere grad inddrage slutbrugerne i udformningen og gennemførelsen af dataindsamlingsrammen for bedre at afpasse indsamlingen af data efter behovet for data.**

- **Det skal være klart formuleret, hvem der skal levere data.**
 - **Det bør fremgå om den person, der leverer data, skal opfylde særlige krav, og i givet fald, hvilke.**
 - **Det bør klart fremgå hvem der skal levere data og hvem som har ansvaret. Eksempelvis at skipperen indberetter fangst, fabrikschefen indberetter indhandling og ledelsen skal indberette økonomiske data.**

- **Det skal være klart formuleret, hvordan skal data leveres.**
 - **Alle data bør leveres elektronisk igennem digitale skemaer via en sikker on-line indberetning, og hvor data lagres direkte til en database.**

- **Det skal være klart formuleret, hvordan skal data kontrolleres og kvalitetssikres.**
 - **Der fastsættes en procedure for særlige metoder til at kontrollere og kvalitetssikre data.**

3.6.2 Anbefalinger til indsamling af nye data og udarbejdelse af nye statistikker

Fiskerikommissionen finder det vigtigt at der arbejdes videre på at udvikle nye detaljerede statistikker over det grønlandske fiskeri særligt i forhold til økonomien og beskæftigelsen i fiskeriet, som på nuværende tidspunkt er mangelfulde. Nedenfor beskrives nogle konkrete anbefalinger fra Fiskerikommissionen vedrørende udvikling af nye statistikker for fiskeriet.

Ny beskæftigelses- og indkomststatistik for fiskeriet:

Det bør udvikles ny beskæftigelsesstatistik for fiskeriet hvor antal ansatte (årsværk) i flåden fordeles på flådesegmenter samt fartøjstyper. For fartøjer over 24 meter foreslås det, at bemandingslister fra GFLK i kombination med skattedata anvendes til udviklingen af statistikken.

Endvidere foreslår kommissionen at for at udbygge datagrundlaget for statistikken, at entydige CVR-nr. og/eller P-numre anvendes for fartøjer og landanlæg i forbindelse med alle kontakter med myndigheder i Grønland i relation til enhederne som sådan og til deres ansatte. På samme måde som cpr-nr. anvendes for personer.

Ny regnskabsstatistik for fiskeriet:

Fiskerikommissionen anser det for vigtigt, at der udvikles regnskabsstatistik for fiskerisektoren for at belyse udviklingen i driftsøkonomien i fiskerisektoren fordelt på flådesegment, fartøjstyper og fiskefabrikker. Fiskerikommissionen foreslår, at der arbejdes videre med at udvikle GFLK's årlige indsamling af økonomiske oplysninger om fartøjer og landanlæg i samarbejde med Grønlands Statistik.

Regnskabsstatistikker fra Island og Danmark vil eventuelt kunne anvendes til inspiration. Ud over at de offentlige myndigheder anvender de nuværende oplysningerne til diverse analyseformål vil data kunne anvendes til at udvikle offentlig regnskabsstatistik for fiskerisektoren. Statistikken og grunddata vil desuden kunne anvendes af fiskeriets organisationer til rådgivningsformål samt til forskningsformål.

Nyt satellitregnskab for fiskeriet:

Fiskerikommisjonen mener, at der bør udvikles satellitregnskabsstatistikker for fiskerisektoren, som kan integreres i nationalregnskabet. Det har tidligere været drøftet om der skulle etableres en specialiseret "tilbygning" til det grønlandske nationalregnskab med data over den grønlandske fiskerisektor i form af et såkaldt satellitregnskab.

Satellitregnskab er et sæt tabeller, der er koblet til nationalregnskabet, men hvor der både er oplysninger om mængder og værdier i faste og løbende priser. Formålet er dels at sammenstille alle de eksisterende statistiske oplysninger for fiskerisektoren, så de danner et sammenhængende hele, på samme måde som grundideen i de øvrige dele af nationalregnskabet, og dels at give et analyseredskab for forskere på linje med input-outputtabeller/modeller, hvor man kan beregne effekten af ændringer et sted i systemet på de øvrige dele.

Detaljerede datamateriale for fiskeriet i nationalregnskabet sammen med input-output tabellerne giver derfor udvidet muligheder for at foretage en lang række analyser og konsekvensberegninger. For eksempel at analysere konsekvensen af ændringer i priser eller mængder af en fiskeart på de øvrige dele af samfundet, herunder også en vurdering af hvordan man opnår det størst mulige økonomiske udbytte på langt sigt.

Fiskerikommisjonen foreslår som grundlag for udviklingen af satellitregnskab for fiskeriet, at der arbejdes videre med at udvikle GFLK's årlige indsamling af økonomiske oplysninger om de enkelte fartøjer og landanlæg i samarbejde med Grønlands Statistik. Indsamlingen kan med fordel udvides med driftsenhedernes finansielle udgifter samt udvalgte poster fra deres regnskabsbalance.

Statistik over produktion i fiskerisektoren:

Fiskerikommisjonen foreslår yderligere, at der udarbejdes statistik, som viser den mængdemæssige produktion i produktvægt og levende vægt, som fabrikstrawlerne producerer til havs fordelt på de produkter flåden producerer. Ligeledes kunne statistikken udvides til også at vise værdien af produktionen til havs. En tilsvarende statistik for produktion på fiskefabrikkerne kunne til fordel udvikles.

Anbefalinger vedrørende indsamling og anvendelse af data

Fiskerikommisjonen anbefaler følgende i forhold til forbedring af indsamling og anvendelse af data:

- **Øget transparens i fiskeriets data og løbende offentliggørelse af detaljerede oplysninger fra fiskeriet bør fastsættes ved lov.**
- **Udvidelse af hjemmel til at indsamle vigtige oplysninger fra fiskeriet bør fastsættes ved lov.**
- **Fortroligheden ved at offentliggøre oplysninger fra fiskeriet bør afskaffes i fiskeriloven.**
- **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.**
- **Ny beskæftigelses- og indkomststatistik for fiskeriet.**
- **Ny regnskabsstatistik for fiskeriet.**
- **Nyt satellitregnskab for fiskeriet.**
- **Ny statistik over produktion i fiskerisektoren.**
- **Offentlig portalløsning til indberetning af data samt tilsvarende en offentlig portal, hvor offentligt tilgængelige data om fiskeriet kan tilgås, jf. bestemmelser derom i fiskeriloven og eventuelle følgebekendtgørelser i medfør deraf.**

3.7 Tekniske regler

Forvaltningen af grønlandske fiskerier er 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.

TAC'er og kvoter er de vigtigste redskaber til at sikre, at fiskerierne udføres i overensstemmelse med den overordnede målsætninger om maksimal bæredygtig udbytte som beskrevet i kapitel 3.3 om Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen.

TAC og kvoter er imidlertid ikke altid tilstrækkelig til at sikre maksimal bæredygtig udbytte og tekniske regler bruges ofte til at understøtte TAC - kvote forvaltningen. Eksempel er regler rettet mod at sikre en optimal størrelsessammensætning i fangsterne ved at beskytte de unge fisk, for eksempel gennem fastsættelse af minimums maskestørrelse i fangstredskaber eller mindstemål for størrelsen af de fisk og skaldyr, der må landes.

Tekniske regler anvendes også til at undgå uønskede bifangster og beskyttelse af sårbare arter og naturtyper som for eksempel koraller og havsvampe. Det kan for eksempel være ved at etablere beskyttede områder, hvor visse typer fiskeri, der har en uacceptabel effekt på de arter og naturtyper der ønskes beskyttet, ikke er tilladt.

Tekniske regler, som er rettet mod at sikre maksimalt bæredygtig udbytte, undgå uønskede bifangster eller beskytte bestemte arter eller naturtyper betegnes ofte som tekniske bevaringsforanstaltninger.

Tekniske regler kan imidlertid også være en effektiv måde at understøtte sociale målsætninger. Eksempel er regler, som støtter kystfiskere ved at forbyde større fartøjer at operere i kystområder.

Der er også eksempler på, at tekniske regler indgår som kontrolforanstaltning rettet mod at lette kontrollen af andre regler. Det kan for eksempel være regler om mærkning af fangstredskaber.

Tekniske regler i Grønland fastlægges i følge fiskeriloven fra 1996 af Naalakkersuisut. De nugældende regler (2021) fremgår især af to bekendtgørelser (Selvstyrets bekendtgørelse nr. 14 af 6. december 2011 om fiskeriets bifangster og nr. 4 af 30. marts 2017 om tekniske bevaringsforanstaltninger i fiskeriet) og omfatter en bred vifte af regler bl.a. om mindstemål, registrering af bifangster og genudsætning, mindstemål for maskestørrelser, udformning af fangstredskaber, områdereguleringer, anvendelse af visse typer udstyr, mærkning af redskaber og bjærgning af mistede redskaber.

Ovennævnte bekendtgørelser angiver ikke formålene med de enkelte regler, hvilket gør det meget vanskeligt at vurdere nødvendigheden og effektiviteten af de enkelte regler.

Kommissionen vurderer, at tekniske regler, som supplement til TAC-kvote regler, kan være vigtigt til opnåelse af specifikke biologiske, økonomiske, sociale og kontrol formål.

Det er vigtigt, at tekniske regler indgår i en samlet vurdering af forvaltning af de enkelte fiskerier, der er nødvendig for at opnå de fastlagte mål for disse. I den sammenhæng er det vigtigt, at formålet med de enkelte tekniske regler beskrives, så det vil være muligt at vurdere nødvendigheden af dem.

Det vil derfor være naturligt, at behovet for tekniske regler vurderes i forbindelse med udarbejdelse af forvaltningsplaner.

Fiskerikommissionen anbefaler at:

- **Tekniske regler anvendes til opnåelse af specifikke formål,**
- **Behovet for tekniske regler indgår i udarbejdelsen af forvaltningsplaner,**
- **Formålet med de enkelte tekniske regler beskrives.**

3.8 Effektiv fiskerikontrol

Kommissoriet

"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".

Indledning

Fiskerikontrollen spiller en helt central rolle i forhold til gennemførelsen af den til enhver tid vedtagne fiskeripolitik. Politikken implementeres gennem regulering, og forudsætningen for en succesfuld regulering er blandt andet en effektiv håndhævelse af reglerne, så der politisk og forvaltningsmæssigt kan gribes ind, dersom et fiskeri ikke udvikler sig i den ønskede retning.

Samtidigt er det afgørende for kvaliteten af den videnskabelige rådgivning, at data og informationer om fiskerierne indsamlet af fiskerikontrollen og, som indgår som en central del af grundlaget for rådgivningen, er retvisende og afspejler fiskerierne.

Som led i, at Grønland har forpligtet sig til at leve op til FAO's kodeks for ansvarligt fiskeri, 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 Illegal, Unreported and Unregulated Fishing). Grundet manglende implementering af hjemmel leves der dog ikke fuldt op til dette krav.

Som led i, at Grønland har forpligtet sig til at leve op til FAO's kodeks for ansvarligt fiskeri, 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 Illegal, Unreported and Unregulated Fishing). Grundet manglende implementering af hjemmel, leves der dog ikke fuldt op til dette krav.

Grønland er medlem af, og kyststat til NEAFC (The North East Atlantic Fisheries Commission) og NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organization), der er mellemstatslige regionale fiskeriforvaltningsorganisationer. Hvor NAFO dækker det nordvestlige Nordatlanten, dækker NEAFC det nordøstlige Nordatlanten.

Engagementet i NAFO og NEAFC muliggør, at man fra Grønlands Fiskerilicenskontrols (GFLK's) side kan anmode andre staters licenskontrol om at inspicere grønlandske fartøjer i medlemsstaternes havne, og at de omvendt også kan anmode GFLK om at inspicere deres fartøjer i Grønland.

Baseret på samarbejdet med medlemslandene i NAFO og NEAFC, samt GFLK's samarbejdspartnere i de bilaterale aftaler kan det konkluderes, at fiskerikontrollen i Grønland er sammenlignelig med kontrollen i de øvrige stater. Man har en aktiv udveksling af informationer og erfaringer kontrolmyndighederne imellem.

Organisering af fiskerikontrollen

Det nuværende lovgrundlag for fiskerilicenskontrollen er fastlagt i kapitel 11 i fiskeriloven med tilhørende bekendtgørelser. GFLK's primære mål er at sikre, at Grønlands Selvstyres fiskeri- og fangstlovgivning overholdes, herunder de regler, som er udstedt i henhold til gensidige aftaler eller i medfør af Grønlands medlemskab af internationale organisationer eller tiltrædelse af internationale konventioner om udøvelse af fiskeri.

Tekstboks 1. Historik og organisering af GFLK.

GFLK blev etableret i 1985 som en konsekvens af, at Grønland efter udtræden af EF i februar 1985 selv kunne varetage lovgivningen af fiskeriområdet. I forlængelse heraf overdrog Rigsombuddet sin part af kontrolbeføjelsen til Hjemmestyret.

For at GFLK kan løfte sine opgaver kræves det, at forvaltningen råder over et avanceret registreringssystem i form af en central database (stamdata-registret), der består af et sæt af registre: et fartøjsregister, et individregister, et register til meldinger, logbogsdata og indhandlingsdata, samt et kvote- og licensregister. Database skal muliggøre validering af data samt danne grundlag for udarbejdelse af diverse statistikker til national og international brug, blandt andet til brug for forskere i forbindelse med den videnskabelige rådgivning om TAC og kvoter.

GFLK er bemandet med et kontrolkorps bestående af observatører og fiskerikontrollører, der udfører kontrollen i havnene og til søs. Antallet af kontrollører vil naturligvis afhænge af kontrollens omfang og den praktiske tilrettelæggelse af disse kontrolopgaver. Dette skal stå i forhold til fiskeriets omfang, herunder kvoter, antal havne, distancer, fartøjstyper samt risikoen for ulovlige landinger.

GFLK har i dag et korps af 16-18 fuldtidsansatte personer, hvoraf seks personer har gennemgået den treårige fiskerikontrolløruddannelse, der kvalificerer til at kunne udføre kystnær kontrol til søs og landingskontrol af grønlandske og udenlandske trawlere. Fiskerikontrollørerne besidder i udgangspunktet de nødvendige kompetencer til at udføre en velkvalificeret kontrol på alle niveauer, samt indgå i international fiskeriinspektion.

Endvidere består korpset af 12 fiskeriobservatører. Fiskeriobservatørernes opgave er at føre tilsyn med fiskeriet, dvs. at følge og observere fiskeriet, herunder især sikre korrekt fangstregistrering og at der ikke sker udsmid. De kan også vejlede skipper, samt rapportere og anmelde overtrædelser, men har ikke hjemmel til at tage sagerne videre.

Korpset er i dag fordelt ud på følgende byer: Ilulissat, Sisimiut, Nuuk og Ittoqqortoormiit. Til kontrolopgaverne råder korpset over fem fartøjer på ca. 11 meters l.o.a samt et antal 19' åbne fartøjer. Der er tillige også rådighed over et par tjenestebiler og et antal snescootere og ATV'ere.

Endelig har GFLK en administrativ kontrol. Den administrative kontrol kontrollerer gennemsnitligt ca. 14.800 logbogssider om året, samt 90.000 indhandlinger og 3600 meldinger. Her behandles blandt andet kontrol licensproblemer, uoverensstemmelser mellem landingsdata og logbogsdata samt Port-State Control meldinger.

Samarbejde med Arktisk Kommando og Søfartsstyrelsen

GFLK har et tæt samarbejde med Arktisk Kommando (AKO). AKO udfører fiskeriinspektionen i den grønlandske, eksklusive økonomiske zone, og har politimyndigheden sammen med politiet. AKO råder over et antal inspektionsskibe, der opererer i grønlandsk farvand. Derudover foretages der en spredt flyovervågning af territoriet. Samarbejdet mellem AKO og GFLK har været meget frugtbart i forbindelse med opfølgning på de problemer, som observatørerne har rapporteret. AKO har således i flere tilfælde uddelt bøder og konfiskeret fangst for store beløb. GFLK og AKO samarbejder videre gennem deling af databaser, informationer og data i forbindelse med de boarding/inspektioner som AKO udfører.

Foruden at samarbejde med AKO, har GFLK også tæt kontakt med Søfartsstyrelsens skibsregister. I forbindelse med uddannelse arbejder GFLK sammen med den danske fiskerikontrol. Internt samarbejdes der på tværs af Selvstyrets departementer og styrelser.

Certificering

GFLK er valideringsmyndigheden i to certificeringssystemer, som har til formål at forebygge, afværge og standse ulovlig, urapporteret og ureguleret fiskeri, og som i stigende grad er et krav fra lande, som der eksporteres til.

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 eksport af varer til EU, der stammer fra grønlandske fartøjer.

3.8.1 Anbefalinger fra kommissionen af principiel karakter

Kommissionen har identificeret elementer i forvaltningsregimet, som giver de optimale forudsætninger for kontrol, og som tager sigte mod overholdelse mere end mod håndhævelse af reglerne.

Det anbefales således at indføre et system med følgende karakteristika:

- 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.
- Supplerende reguleringer som målrettes det problem, der ønskes løst (eksempelvis tilpasning af fiskerikapaciteten).
- Forvaltningsplaner der er forankret i lovgivningen.
- Fokus på at digitalisere fiskeriindberetninger og -overvågning.
- Ekstern evaluering af fiskerikontrollen med passende mellemrum.

3.8.2 Evaluering

Kommissionen har i 2020 afgivet en anbefaling til Naalakkersuisut om evaluering af fiskerikontrollen. Naalakkersuisut har taget vel imod anbefalingen. Den er iværksat og forventes færdiggjort i løbet af 2021. Resultatet af evalueringen er således ikke indgået i kommissionens arbejde.

Hovedindholdet i kommissionens anbefalinger til evalueringen lyder som følger:

”En evaluering af fiskerilicenskontrollen bør som minimum omfatte følgende forhold:

1. **Relevans, dvs. udfører GLFK de forskellige aktiviteter, der er brug for og fastlagte lovgivningen?**
2. **Ressourcegrundlaget, dvs. er der tilstrækkelige ressourcer til at udføre, administrere og kontrollere fiskeriet og anvendes ressourcerne optimalt?**
3. **Dataindsamling, dvs. indsamles de relevante data, der er brug for i fiskeriforvaltningen, herunder data til brug i bestandsvurderinger og videnskabelig rådgivning, og er indsamlingsmetoderne rationelle og effektive?**
4. **Databehandling, dvs. er behandlingen af de indsamlede data effektiv og i overensstemmelse med behovene for data, herunder har fiskerikontrollen de tilstrækkelige IT-facil-**

teter og -kompetencer til datahåndtering, opbevaring af data og anvendelse af data?

5. **Effektivitet, dvs. udfører GLFK sine opgaver på en økonomisk effektiv måde og på et niveau, som afspejler målsætningerne, herunder er administrative omkostninger for erhvervet rimelige, givet de givne kontrolopgaver?**
6. **Sammenhæng i opgaverne, dvs. er kontrolopgaverne på de forskellige områder koordineret, herunder også med andre relevante kontrolopgaver i Grønland?"**

3.8.3 Konkrete anbefalinger med henblik på mere effektiv kontrol

Tilbage står i forhold til kommissoriet at beskrive mulige behov i fiskerikontrollen, der ikke nødvendigvis følger af resultatet af den kommende evaluering. Kommissionen anbefaler i den forbindelse, at kontrolmyndigheden udstyres med de bedst mulige værktøjer for at kontrollere, om der foregår ulovligt, urapporteret eller ureguleret fiskeri, herunder adgang til privat ejendom, installation af fartsovervågningsenhed, vejning af fangst samt registrering af joller på 6 meter og derunder.

Administrativt bødeforlæg

Udstedelse af administrative bødeforlæg og udenretlig konfiskation er et tilbud til borgeren om at få afsluttet ensag hurtigt, hvis man er enig i, at lovovertrædelsen har fundet sted. Hvis borgeren ikke er enig i heri, vil sagen blive efterforsket og eventuelt ført ved domstolen. Der er således ikke tale om indskrænkning af en borgers retssikkerhed, men om en mulighed for myndigheden og borgeren hurtigt at få ekspederet sager, som ikke kræver den store bevisførelse.

Det følger af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, pkt. 4.5.1, at særmyndigheder alene bør have adgang til at udstede bødeforlæg ved overtrædelse af nærmere angivne strafbestemmelser, når overtrædelserne generelt er ensartede, ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. Overtrædelserne bør således generelt være klare og umiddelbart konstaterbare, og sagens afgørelse, herunder fastsættelse af bødens størrelse, bør være uden skønsmæssige elementer af betydning.

Fra et andet sagsområde kan nævnes, at der på fødevarerområdet i 2019 er indført mulighed for at udstede administrative bødeforlæg og foretage udenretlig konfiskation.

For at udstede administrative bødeforlæg eller foretage udenretlig konfiskation er det en betingelse, at den omhandlede part erklærer sig skyldig i overtrædelsen og inden en angiven frist betaler det skyldige beløb.

Kommissionen anbefaler:

- **at der indføres regler for administrative bødeforlæg og udenretlig konfiskation på det ovenfor angivne grundlag, og**
- **Det at muligheden omfatter hele lovens område, således at også bøder eller konfiskation på baggrund af overtrædelse af lovens regler om rapportering og indhandling kan vedtages administrativt.**

Opdatering af kompetence

Det følger af den gældende fiskerilov at Grønlands Politi og Arktisk Kommando i hidtidigt omfang påser overholdelsen af bestemmelserne i loven og i regler udstedt i medfør af loven. I forbindelse med udarbejdelse af et nyt forslag til fangst- og jagtlov har politiet gjort opmærksom på, at "Grønlands Politi ikke er kontrolmyndighed i relation til hjemtagne områder. Hvis det ønskes, at Grønlands Politi skal pålægges andre opgaver end dem der fremgår af retsplejeloven, kan dette kun ske med justitsministerens samtykke."

Det kan være nødvendigt, at GFLK får tildelt de beføjelser og værktøjer, som politiet har for nærværende, f.eks. adgang uden retskendelse, for at sikre, at kontrolmyndigheden har de nødvendige kompetencer til at udøve effektiv og tilstrækkelig kontrol.

Alternativt bør Grønlands Selvstyre iværksætte forhandlinger med Justitsministeriet, såfremt politiet fortsat skal være en del af kontrolmyndigheden.

Det vil være et element, som skal fremgå af den eksterne evaluering.

3.8.4 Bestemmelser der implementeres ved bekendtgørelse med hjemmel i fiskeriloven

Herudover ses et behov for, at Naalakkersuisut snarest sikrer udarbejdelse af bestemmelser på centrale områder, der kan ske via udstedelse af bekendtgørelser med hjemmel i den gældende fiskerilov eller om nødvendigt ved sikring af et udvidet hjemmelsgrundlag ved den kommende revision af fiskeriloven.

Herunder anbefales:

Indførelse af Elektronisk logbog

- **Fiskerikommisjonen har tidligere anbefalet øget digitalisering af blandt andet fiskerikontrol- len, men der er i den nuværende lovgivning ikke de nødvendige regler for at pålægge fartøjer over 17 meter l.o.a. at gå over til E- logbog. Den fornødne hjemmel anbefales sikret snarest.**

Klar og tydelig hjemmel til at kunne certificere fisk og skaldyr til eksport

- **Det er en central forudsætning for vore muligheder for at kunne eksportere, at der er tillid til grønlandsk fisk og fiskeprodukter. Der skal i sagens natur være et solidt regelgrundlag herfor, og det anbefales, at et sådant regelgrundlag etableres.**

Inkorporering af internationale aftaler

- **Grønland er medlem af en række internationale organisationer og har ratificeret en række inter- nationale aftaler, herunder Port State Control, NAFO, NEAFC m.v. Det er ikke alle aftaler som er ratificeret, hvorfor GFLK ikke har de fornødne værktøjer til at håndhæve de aftaler, som Grøn- land har forpligtet sig til.**

Det videre arbejde

I betragtning af, at den omtalte evaluering forventes afsluttet i løbet af 2021, anbefales det, at implementeringen af ovennævnte anbefalinger afventer denne, idet den dels med stor sandsyn- lighed vil bidrage til yderligere nuancering af grundlaget for endelige beslutninger, ligesom den vil kunne angive forventede omkostninger og på sigt mulige rationaliseringer som følge af gevinster fra øget digitalisering ved de anbefalede initiativer.

I den forbindelse vil det være naturligt at overveje fiskerikontrollens placering i administration. Den ud- gør nu en del af Departementet for Fiskeri og Fangst, men det anbefales overvejet, hvorvidt institutionen – blandt andet under hensyn til armslængdeprincippet – skal placeres ind som styrelse under departe- mentet.

4 Fiskerikategorier

I delafsnittet "*Økonomisk bæredygtighed som fundamentet for velfærd*" som indgår som centralt tema i afsnit III "*Forslag til mål og overordnede principper for fiskeripolitikken*" redegøres for betydningen af stabile rammevilkår. Herunder anvendes en praktisk anvendelig model for beskrivelse af fire centrale egenskaber i forhold til rammerne for forvaltningen af et givent fiskeri, via den såkaldte fiskeripolitiske diamant:

- *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.

Der er andre supplerende parametre, som er af betydning for forklaringen af strukturudviklingen i fiskeriet end de fire dimensioner i fiskeripolitikens diamant.

Herunder har kommissionen blandt andet foretaget en vurdering af følgende i de vigtigste fiskerier:

- Fiskerikapacitet⁵ i de centrale fiskerier ift. ressourcegrundlaget (med afsæt i fastsættelse af biologisk bæredygtige kvoter)
- Kapitalforhold, herunder kapitalintensivitet og adgang til offentlig finansieringsstøtte
- Kvotekonzentration
- Nødvendig varighed af fiskerirettighed ud fra et investeringsperspektiv ved kommerciel finansiering

I tabel 12 er der således søgt udarbejdet en oversigt med bedømmelse af situationen i forskellige fiskerier.

⁵ Fiskerikapaciteten i det enkelte flådesegment er i tabellen estimeret på grundlag af, hvad flåden har kunnet fiske i et givet år, hvis alle fartøjerne eller joller i segmentet fiskede, som de bedste har historisk har gjort.

Tabel 12. Bedømmelse af forskellige parametre i forhold til forskellige fiskerier.

Parametre	Fiskerikapacitet ift. ressourcegrundlag	Kapitalforhold		Koncentration af kvoter	Varighed for fiskerirettighed
		Kapitalintensivitet	Off. finansieringsstøtte		
Karaktergivning på:	(Match af kapacitet: passende; over; under)	(høj, mellem, lav)	(ja: art og omfang, nej)	(høj, mellem, lav)	(antal år ca.)
Rejer - havgående	passende	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Rejer - kystnært	over	høj	FFP: Tilskud - ind. vurd.	Mellem	ca. 15 år
Hellefisk - havgående	lille overkapacitet	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Hellefisk - kystnært - fartøjer o. 6 meter	over	mellem	FFP: Tilskud - ind. vurd.	Lav	ca. 8 - 10 år
Hellefisk - kystnært - joller	over	lav	ESU: tilskud 75% - 84%	Lav	ca. 4-6 år
Torsk mv. - havgående	lille overkapacitet	høj	Nej	Høj	ca. 15 år
Torsk mv. - kystnært (joller hhv. fartøjer)	over	lav	ESU: tilskud 75% - 84%	Lav	ca. 4-6 år hhv. 15 år
Krabber	over	mellem	FFP: Tilskud - ind. vurd.	Lav	ca. 10-15 år
Stenbiderrogn	passende	lav	FFP: Tilskud - ind. vurd.	Lav	ca. 4-6 år
Pelagisk fiskeri (havg.)	under	høj	Nej	Lav	ca. 15 år

Oversigten viser, at der for en række fiskerier er udfordring med lånekapitaladgang for nye aktører og undtagen i det havgående rejefiskeri et strukturkapacitetsbehov. Holdes disse op mod vurderingen af rammevilkår og investeringsklima ses generelt et sammenfald, men også systematiske forskelle på tværs af disse fiskerier. Samtidig viser figuren, at der ydes betydelige offentlige tilskud til fiskerier, hvor der er overkapacitet.

Der er en række fiskerier, der kan betegnes som kapitalintensive. Disse er typisk karakteriseret ved ikke at have adgang til offentlig finansieringsstøtte (formelt eller reelt) og ved at have lange investeringshorisonter. Der er generelt en høj koncentration af kvoter i disse fiskerier, de har gennemgående et passende forhold mellem ressourcegrundlag og kapacitet og de fleste af disse indgår i det havgående fiskeri. Der er dog mindre variationer i dette mønster, idet det kystnære fiskeri efter rejer gennemgående udviser samme mønster, medens det pelagiske fiskeri har et spredt ejerskab (fordi det i dette fiskeri i praksis stadig er muligt at indchartre udenlandske fartøjer).

Omvendt er der en række fiskerier, der kan betegnes som arbejdsintensive. Disse er typisk karakteriseret ved at have overkapacitet i forhold til ressourcegrundlaget, være lav- eller mellem kapitalintensive, have adgang til offentlig finansieringsstøtte, generelt kortere investeringshorisonter, lav koncentration af ejerskab og med mange licenser spredt på individuelle fiskere eller mindre selskaber. Som det fremgår er der i nogle fiskerier et misforhold mellem fiskerikapacitet og ressourcegrundlaget, hvilket er problematisk, jf. blandt andet FAO's adfærdskodex for ansvarligt fiskeri, der angiver følgende:

- "At stater bør forhindre overfiskeri og overskydende fiskerikapacitet og bør gennemføre for-

valtningsforanstaltninger til at sikre, at fiskeriindsatsen er i overensstemmelse med den produktive fiskeressources kapacitet og den bæredygtige udnyttelse”.

Ses på overordnet på nøgletal for indtjening og beskæftigelse i fiskerierhvervet er der også markante forskelle, som hænger sammen med strukturelle forhold, og dette er ikke en ny problemstilling.

Da der således ses fundamentalt forskellige udfordringer og muligheder i forskellige dele af fiskeriet synes det relevant i forhold til kommissionens videre overvejelser om forberedelse af konkrete forslag til tilpasning af rammerne for fiskerierhvervet at foretage en opdeling af fiskeriet i henholdsvis kapital- og arbejdsintensive fiskeri ud fra fordelingen i tabel 13

Tabel 13. Opdeling af havgående og kystnære fiskerier i kapitalintensive og arbejdsintensive fiskerier.

Fiskeri	Karakteristik
Rejer - havgående	Kapitalintensivt
Rejer - kystnært	Kapitalintensivt
Hellefisk - havgående	Kapitalintensivt
Torsk mv. - havgående	Kapitalintensivt
Pelagisk fiskeri (havgående)	Kapitalintensivt
Hellefisk - kystnært - fartøjer over 6 meter	Arbejdsintensivt
Hellefisk - kystnært - joller	Arbejdsintensivt
Torsk mv. - kystnært (joller hhv. fartøjer)	Arbejdsintensivt
Krabber	Arbejdsintensivt
Stenbiderrogn	Arbejdsintensivt

De to typer fiskerier står som anført gennemgående over for forskellige udfordringer og har særlige kendetegn, der er relevante for det videre arbejde, herunder synes følgende relevante at fremhæve:

- Fiskerier der i dag kan betegnes som værende kapitalintensive. I disse fiskerier synes det med den nuværende struktursituation i særlig grad relevant at have fokus på:
 - at sikre velegnede rammer for at kunne finansiere eventuelle strukturelle behov,
 - ønsker omkring dels opretholdelse af et effektivt fiskeri, dels en høj ressourcerente til gavn for samfundet, og
 - at håndtere ejerskabs- og koncentrationsproblematikker mv.
- Fiskerier der i dag kan betegnes som værende arbejdskraftintensive. I disse fiskerier synes det med den nuværende struktursituation i særlig grad relevant at have fokus på:
 - at skabe velegnede rammer for at sikre en højere indtjening for de enkelte fiskere og
 - et grundlag for opretholdelse af langsigtet og decentral beskæftigelse, og
 - skabelse af en positiv ressourcerente – eller forøgelse deraf til gavn for samfundet.

Disse to typer fiskerier behandles forhold derfor hver for sig i de følgende afsnit.

Fiskeriernes struktursituation er derfor ikke nødvendigvis statisk, men et udtryk for blandt andet konsekvenser af forvaltningen heraf over tid. Strukturudviklingen er derfor også afhængig af politisk fastsatte rammer for forvaltningen ud fra valg af mål og strategier. Dette er der mange eksempler på, herunder forskellige strukturtilpasningstiltag i rejefiskeriet gennem de seneste 30-40 år.

Det er derfor også hensigtsmæssigt at foretage særlige overvejelser om afvejning af de overordnede målsætninger og afvejning af særlige hensyn i forbindelse med den ønskede fremadrettede udvikling og afledte regulering i fiskeriet. Der er redegjort nærmere herfor i afsnit VI.

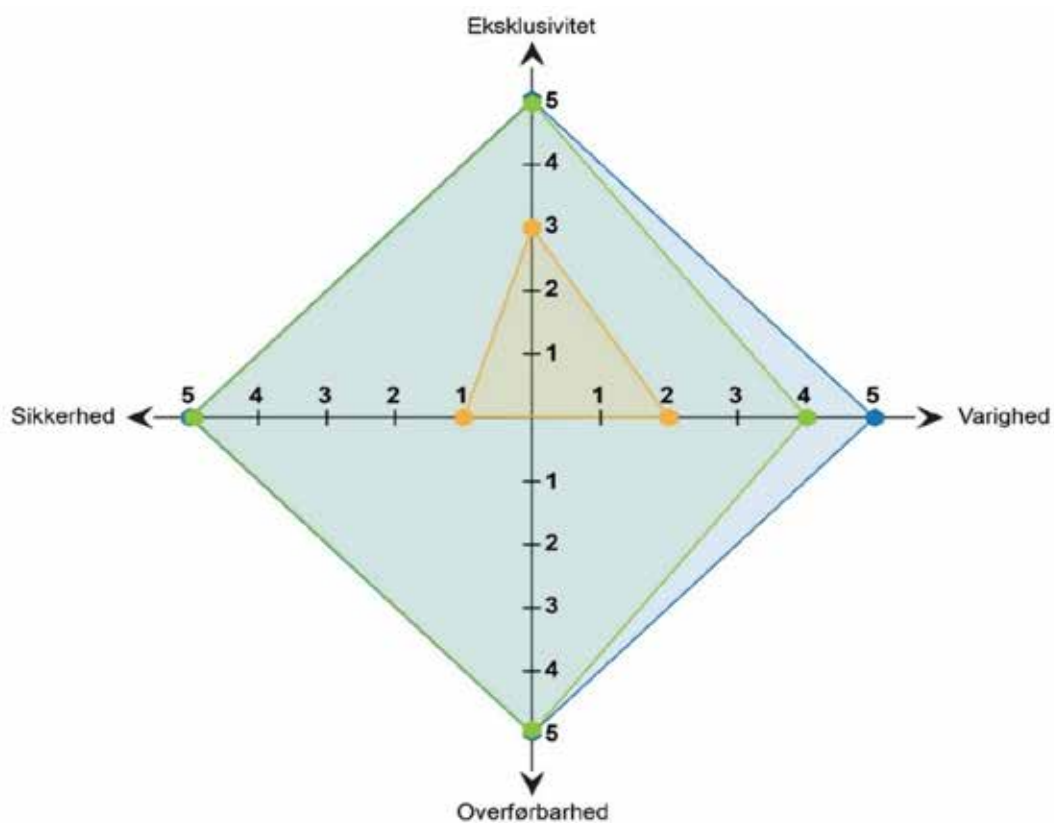
5 Mål og princippers anvendelse på fiskerikategorierne og tilhørende tilskudsordninger

Med afsæt i afsnit 4 om fiskerikategorier ses i dette afsnit nærmere på, hvordan de enkelte fiskerier er placeret i den fiskeripolitiske diamant, opdelt i kategorierne kapitalintensive fiskerier og arbejdsintensive fiskerier. I den forbindelse ses på mulige fællestræk for anbefalinger for hver af disse to kategorier. De nærmere anbefalinger til de enkelte fiskerier indgår i det næstfølgende hovedafsnit, "VII Mål og princippers anvendelse på de enkelte bestande".

5.1 Kapitalintensive fiskerier

Spørgsmålet om, i hvilken grad de kapitalintensive fiskerier lever op til fiskeriets diamant, er illustreret i figur 13.

Figur 13. De kapitalintensive fiskerier (rejer hav/kyst, hellefisk mv. og pelagisk) og deres placering i den fiskeripolitiske diamant.



- Perfekt ejendomsret - IOK-systemet uden begrænsninger.
- Havgående og kystnært IOK fiskeri efter rejer.
- Havgående fiskeri efter hellefisk, torsk, rødfisk og pelagiske arter samt fiskeri efter kammuslinger.

Skala 0-5

- 0 Ingen kvalitet
- 1 Meget lav kvalitet
- 2 Lav kvalitet
- 3 Mellem kvalitet
- 4 Høj kvalitet
- 5 Meget høj kvalitet

Som det fremgår af figuren, er der væsentlig forskel mellem det kystnære og havgående rejefiskeris placering i diamanten og udenskærs fiskerier i øvrigt. Både udenskærs fiskeri efter hellefisk, torsk, rødfisk mv. og det pelagiske fiskeri er kendetegnet ved et-årige licenser.

Følgende udfordringer i forhold til de kapitalintensive fiskerier kan trækkes frem:

- Gennemgående god overensstemmelse mellem ressourcegrundlag og kapacitet, som også har ledt til en høj indtjening. Dette gælder især for rejefiskeriet og i det udenskærs fiskeri efter hellefisk. 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. Denne risiko er blandt andet påpeget af Konkurrencenævnet.
- 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.

Ud over beskrivelse af forslag relateret til de enkelte fiskerier i hovedafsnit, "VII Mål og principper anvendelse på de enkelte bestande", indeholder betænkningen også mere tværgående anbefalinger, der søger at adressere ovenstående udfordringer, blandt andet i forhold til spørgsmål om bemanning og uddannelse.

I overvejelserne om politikudviklingen omkring spørgsmålet om at lette adgangen til de mest kapitalintensive dele af dette fiskeri er det væsentligt at være opmærksom på, at nye aktører (grønlandske) vil have relativt begrænsede muligheder for at stille med den fornødne egenkapital, som kan være meget høj. Det vanskeliggør i praksis muligheden for at komme ind og forholdsvis hurtigt opnå et substantielt medejerskab i de mest kapitalintensive dele af dette fiskeri.

Dette forhold formodes kun delvist at kunne imødegås via lokale medinvestorer i dag. Kommissionen har senere i betænkningen nogle anbefalinger til at forbedre disse muligheder. Dette er særligt behandlet i afsnittet om rejer.

Det er desuden relevant at se på muligheden for en mere gradvis adgang til mere kapitalintensive fiskerier:

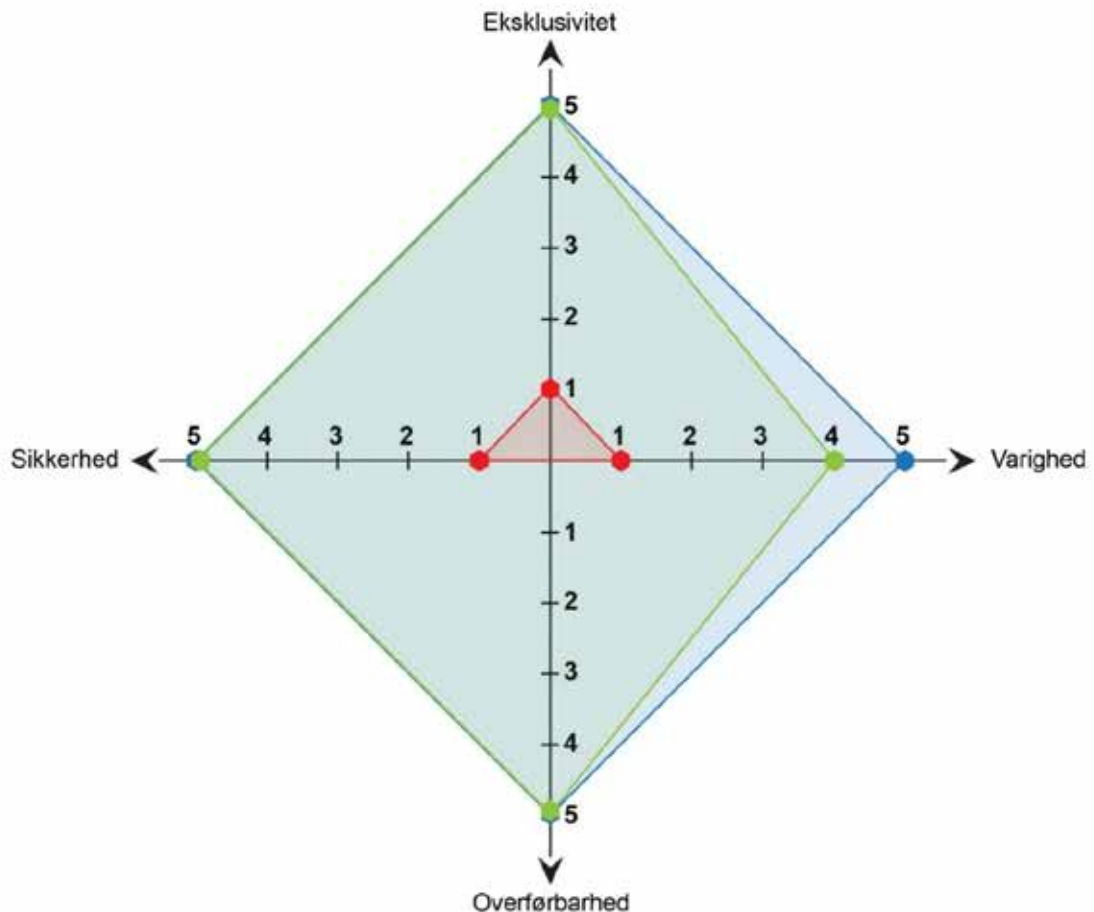
- En fisker, som på sigt er interesseret i komme til at investere i det havgående fiskeri eller i det kystnære fiskeri med større fartøjer, bør kunne stræbe efter at nå det ved at starte op og gradvist kunne spare op, primært gennem overskud fra driften.
- Dette kan eksempelvis være ved at starte med en mindre jolle og via effektivt fiskeri og økonomistyring få mulighed for at investere i et 10 meter fartøj - og eventuelt siden slå sig sammen med andre med et lignende fartøj for at kunne købe et endnu større fartøj.

Dette kan synes mere realistisk end en forventning om, at en jollefisker eller ejer af en lille fartøj skal kunne investere direkte i det meget kapitalintensive og kompetencekrævende havgående fiskeri.

5.2 Arbejdsintensive fiskerier

Spørgsmålet om, i hvilken grad de arbejdsintensive fiskerier lever op til fiskeriets diamant, er illustreret i figur 14.

Figur 14. De arbejdsintensive fiskerier (kystnært fiskeri efter hellefisk med fartøjer over 6 m og med joller samt kystnært fiskeri efter torsk, krabber og stenbiderrogn) og deres placering i fiskeriets diamant.



- Perfekt ejendomsret - IOK-systemet uden begrænsninger.
- Kystnært IOK fiskeri efter hellefisk med fartøjer over 6 meter.
- Kystnært olympisk fiskeri efter hellefisk, torsk, stenbider og krabber.

Skala 0-5

- | | |
|---|--------------------|
| 0 | Ingen kvalitet |
| 1 | Meget lav kvalitet |
| 2 | Lav kvalitet |
| 3 | Mellem kvalitet |
| 4 | Høj kvalitet |
| 5 | Meget høj kvalitet |

Som det fremgår af figuren, er der væsentlig forskel i placeringen i diamanten for det kystnære fiskeri efter på den ene side hellefisk med fartøjer over 6 meter og på den anden side de øvrige fiskerier efter torsk, stenbider, krabber og efter hellefisk med joller. Sidstnævnte er kendetegnet ved et-årige licenser og til dels såkaldt olympiske fiskerier.

Følgende udfordringer i forhold til de arbejdsintensive fiskerier kan trækkes frem:

- 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.
- Udnyttet potentiale for at optimere ressourcerenten i det kystnære fiskeri og dermed for at øge beskatningsgrundlaget.

Forvaltningen bør ændres med henblik på at fremme indtjeningen i den samlede værdikæde i Grønland, herunder både den del af værdikæden, som bygger på forskellige del af selve fiskeriet og den del, der ligger på land, herunder i selve fiskeindustrien.

Det vil således gavne den enkelte fisker, fiskeindustriarbejdere, involverede virksomheder og samfundet under ét. Dette overordnede mål for den økonomiske forvaltning vil således lægge til grund for kommissionens underliggende anbefalinger herom i den samlede betænkning, selv om der ikke konsekvent sker en oprensning af alle dele af værdikæden i Grønland i forhold til disse anbefalinger.

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

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

I den nærmere behandling af de enkelte fiskerier og anbefalinger til disse er spørgsmålet om flerårige individuelle kvoteandele behandlet nærmere. Dette gælder særligt for fiskeriet efter hellefisk fra joller.

5.3 Overordnet vurdering af de nuværende tilskudsordninger

Fiskerikommissionen har også behandlet spørgsmålet om den offentlige finansieringsstøtte til fiskerierhvervet. Dette er sket for at afdække virkningen af disse i forhold til mål og principper for fiskeripolitikken, jf. kommissoriet.

Der henvises desuden til *"Baggrundsnotat om tilskud til fiskerierhvervet"*.

Kommissionen har foretaget en evaluering af de eksisterende ordninger med afsæt i økonomiske argumenter. Den munder ud i følgende vurdering:

- Generelt har ingen af støtteordningerne været målrettet – eller i det mindste ikke i praksis været ydet til – innovative tiltag omkring forsøgsfiskeri, udvikling af mere selektive fiskerredskaber henholdsvis nye forarbejdningsteknologier eller til at fremme sikkerhedsforhold i fiskeriet.
- Støtteordningerne synes kun i begrænset omfang (via fiskerifinansieringspuljen og jolletilskuddet) – og dette ikke ud fra systematisk og prioriteret tilgang – at være målrettet en udvidelse af fiskerikapaciteten, hvor det ud fra en samfundsøkonomisk vurdering samtidig:
 - kan begrundes at være hensigtsmæssigt at udvide fiskerikapaciteten eller
 - at forbedre effektiviteten i den eksisterende flåde

- Støtteordningerne har derimod i højere grad været givet som tilskud til at fremme produktion og arbejdspladser i bestemte områder, hvor det ud fra økonomiske overvejelser ikke er lønsomt for private at investere, men hvor politiske prioriteringer har fokus på arbejdspladser i disse områder.
- Dette ses imidlertid ikke gennemført stringent med dette særlige formål for øje.
- Der ses herunder ikke at være gennemført en systematisk vurdering af, om tilskud til fastholdelse af arbejdskraft i bestemte områder og i bestemte erhverv reelt forhindrer udviklingen i andre erhverv og i områder.

Fiskerikommissionen anbefaler på det grundlag

- **En revision af støtteordningerne på fiskeriområdet, så der er overensstemmelse mellem formål for fiskeripolitikken - som blandt andet fremgår af fiskeriloven - og den førte støttepolitik på området, herunder for at undgå en forøgelse af overkapaciteten i støttede fiskerier.**
- **En konkret overvejelse af, om og hvordan de afsatte midler eller dele deraf på finansloven med fordel kan prioriteres til formål, der i højere grad fremmer en biologisk og økonomisk bæredygtig udvikling og herunder fremmer innovation og en ønsket strukturudvikling. Dette ikke mindst, hvor en sådan udvikling ikke kan forventes alene at kunne ske med privat finansiering.**
- **At støtte til områder, hvor der er behov for offentlig støtte for at udvikle fiskeriet, gives mere målrettet og fokuseret end tilfældet er i dag.**
- **At der fremover jævnligt gennemføres en systematisk effektvurdering af støtteordninger til sektoren.**
- **At sådanne fremtidige evalueringer ikke begrænses til selve fiskeriet, men også omfatter tilskud, der gives til den landbaserede fiskerindustri.**

6 Tværgående mål og princippers anvendelse på de enkelte bestande

I afsnit 3 om Mål og principper for fiskeripolitikken har kommissionen præsenteret en række generelle anbefalinger, som fiskeriforvaltningen med fordel kan bygge på. Der er brug for at omsætte disse mål og principper til konkrete anbefalinger for forvaltningen af de forskellige fiskerier. I det første afsnit præsenteres forslag til generelle anbefalinger, som går på tværs af alle fiskerier. I de efterfølgende afsnit behandles de enkelte fiskerier og Kommissionens anbefalinger for dem.

6.1 Tværgående anbefalinger omkring forvaltningen af fiskerier

I dette indledende afsnit præsenteres forslag til anbefalinger som går på tværs af fiskerierne. Der kan i forslag til forvaltningen af de enkelte fiskerier være behov for at afvige fra og supplere disse tværgående anbefalinger. I givet fald redegøres der herfor i afsnittende vedrørende de enkelte fiskerier.

Fiskerikommissionen har identificeret behov for tværgående anbefalinger om følgende forhold:

1. Bindende forvaltningsplaner baseret på bæredygtig udnyttelse.
2. Ens vilkår for fiskerier som udnytter den samme bestand.
3. Fiskeressourcerne er samfundets ejendom, og retten til at udnytte en ressource sker via tidsbegrænsede udnyttelsesrettigheder.
4. Mekanisme til håndtering af tildelingen af licenser og kvoteandele.
5. Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK) som hovedprincip for forvaltningen. TAC'er med Individuelle Kvoter (IK) som ikke er omsættelige eller olympisk fiskeri som alternativer, hvis særlige forhold taler derfor.
6. Overgang til IOK og IK.
7. Adgang til kvoteflex.
8. Bestemmelser om adgang til salg af årskvote og krav om kvoteudnyttelse.
9. Lettere adgang til egenkapitalfinansiering med grønlandsk kapital.

Ad 1. Bindende forvaltningsplaner baseret på bæredygtig udnyttelse

Det følger af afsnit 3.3 om biologisk bæredygtighed som fundament for forvaltningen, at forvaltningen af alle bestande bør ske ud fra forvaltningsplaner som er bindende og som sikrer en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne med målsætningen om at opnå maksimal bæredygtig udbytte.

Kommissionen anbefaler, at fiskeriloven kommer til at indeholde en bestemmelse om, at der skal udarbejdes flerårige forvaltningsplaner for alle væsentlige fiskerier og bestande, som er bindende og som bl.a. omfatter regler for fastlæggelse af TAC'er i overensstemmelse med målsætningen om opnåelse af maksimal bæredygtig udbytte. For bestande, hvor fastsættelsen af TAC'er og kvoter i dag ikke er i overensstemmelse med målsætningen om maksimal bæredygtig udbytte, tilpasses TAC'erne og kvoterne, så de kommer i overensstemmelse med den biologiske rådgivning. Dette kan som led i en tilrettet forvaltningsplan ske gradvist, hvor der er behov for en overgangsordning, der muliggør en tilpasning i fiskeriet over nogle år.

Ad 2. Ens vilkår for fiskerier der udnytter den samme bestand.

Fiskerikommissionen har drøftet hensigtsmæssigheden af at opdele forvaltningen af samme bestande i forskellige flådekomponenter, med hver deres sæt af regler.

Drøftelserne er i udgangspunktet foregået med afsæt i fiskerierne efter rejer ved Vestgrønland, som sker på én bestand. Biologisk set er der ikke forskel på om rejerne fanges i det havgående eller i det kystnære fiskeri.

På den baggrund er udgangspunktet, at en forskelligartet behandling af fiskerier, sådan som de nuvæ-

rende regler foreskriver, forudsætter særlige, tungtvejende begrundelser. Sådanne begrundelser ses for eksempel ikke at findes i rejefiskeriet længere. Der vil imidlertid i forvaltningen kunne være behov for at tilgodese særlige flådekomponenter, for eksempel mindre fartøjers fiskeri. Dette kan eventuelt ske gennem tekniske regler, som beskrevet i del I af betænkningen.

Kommissionen anbefaler, at forvaltningen af fiskerier på samme fiskebestande som udgangspunkt sker på ens vilkår. Fravigelse fra dette princip bør kun ske, hvis det er nødvendigt for at sikre særlige hensyn.

Ad 3. Fiskeressourcerne er samfundets ejendom, og retten til at udnytte en ressource sker via tidsbegrænsede udnyttelsesrettigheder.

Fiskeressourcerne er samfundets ejendom. De fastsatte kvoter kan udnyttes af dem, som får tildelt tidsbegrænsede udnyttelsesrettigheder.

Det er i den forbindelse centralt, at:

- Ændringerne i fiskeriforvaltningen skal tage hensyn til effektiviteten i fiskeriet og til at sikre et rimeligt forhold mellem beskatning og fordeling af udnyttelsesrettigheder.
- Fiskeriforvaltningen skal på langt sigt sikre størst mulig langsigtet samfundsøkonomisk udbytte.

For fiskerier hvor fangstmulighederne i dag ikke forvaltes gennem tidsbegrænsede udnyttelsesrettigheder skal der tages beslutninger om hensigtsmæssige overgangsordninger fra den nuværende forvaltning til den nye forvaltning.

Bærende hensyn i forhold til overgangsordninger

Principperne omkring de foreslåede overgangsordninger hviler på følgende principper og elementer

1. en opsigelsesperiode for de nugældende rettigheder og vilkår
2. en overgangsperiode
3. det fremtidige regelsæt

Det er af afgørende betydning, at nye rammebetingelser introduceres og indføres i fiskerier over en længere periode, for at sikre ressourcen i fiskeriet og for at have gunstige investeringsvilkår. Nye betingelser bør være klart beskrevne, herunder også hvordan ændringerne indføres over tid.

Der bør ligeledes være stor sikkerhed for, at de angivne betingelser ikke ændres, med mindre kriterierne for at gøre dette er beskrevet og kendt. Dette kan eksempelvis være spørgsmålet om ændringer i kvotelofter, ændringer i ressourceafgiften og andre betingelser, der er knyttet til udnyttelsesretten.

Under hensyntagen hertil er det kommissionens opfattelse, at der i nye regler skal indarbejdes en passende overgangsordning, som giver en rimelig tidshorisont for rederierne til at indrette sig på de nye vilkår.

Særligt om opsigelsesperioden

Længden af opsigelsesperioden skal afhænge af den investering som rederierne har foretaget i tillid til de kendte vilkår. Det betyder f.eks., at det udenskærs rejefiskeri, som typisk har en investering i størrelsesordenen flere hundrede mio. kr. pr fartøj skal have en længere opsigelsesperiode end fiskeri med en betydelig lavere investering. I en opsigelsesperiode kan et rederi, som overskrider de fremtidige kvotelofter fortsat opkøbe kvoter under de gældende regler.

Særligt om overgangsperioden

Overgangsperioden er det tidsrum efter opsigelsesperiodens udløb hvorunder rederierne skal tilpasse sig til de fremtidige blivende vilkår. Jo længere opsigelsesperioden er, jo kortere kan overgangsperioden være uden at ændringerne medfører tab for rederierne. Der er naturligvis ikke noget i vejen for at et rederi kan tilpasse sig det nye system allerede i opsigelsesperioden. I overgangsperioden kan et rederi ikke længere købe kvoter som overskrider de fremtidige kvotelofter eller på anden vis foretage sig dispositioner der strider mod de kommende blivende regler.

Behovet for og karakteren af overgangsordninger kan være meget forskellige for de forskellige fiskerier, som følgende eksempler viser:

- I rejefiskeriet i Vestgrønland vil det være afgørende for den økonomiske effektivitet og for at respektere givne love og regler, at der er overgangsordninger eksempelvis i forbindelse med et forslag om stramninger i kvotelofter.
- I fiskerier, hvor der er et-årige licenser med kvoter, der tildeles årligt, eller hvor der et olympisk fiskeri, vil overgang til eksempelvis et IOK- eller et IK- fiskeri ikke kræve overgangsordninger, i den udstrækning, der ikke derved fratages aktørers adgang til fiskeriet, som de har haft hidtil.

De forskellige forhold vedrørende overgangsordningerne bliver i det følgende behandlet inden for hvert fiskeri og med Fiskerikommissionens konkrete anbefalinger til overgangsordninger, herunder periodens længde for implementering af den nye forvaltning.

Bærende hensyn i forhold til nye langsigtede forvaltningsregler

De nye forvaltningsregler skal sikre, at udnyttelsesretten fordeles, så fiskeressourcerne udnyttes på en måde, så det langsigtede samfundsøkonomiske udbytte bliver størst muligt, givet de begrænsninger, fiskerierhvervet bliver pålagt.

Der tages her udgangspunkt i, at fiskerne og rederierne (licenshaverne) får udnyttelsesretten for en periode under nogle nærmere angivne betingelser, herunder landingsforpligtigelse, ressource-entebeskatning, retten til salg af kvoteandele og udleje af kvoter osv. Det kan siges på den måde, at licenshaverne forpagter fiskerirettighederne af selvstyret for en given periode på bestemte betingelser.

Som en del af en sådan forpagtning skal der ud over længden af forpagtningen og betalingen herfor også tages stilling til, hvordan en fisker eller et rederi sikrer sig den løbende forlængelse forpagtningsretten og dermed bliver licenshaver. I normale forpagtningsmodeller har forpagteren (her rederiet) en forret til forlængelse ved forpagtningsperiodens udløb. Dette kan eventuelt være med nye forpagtningsvilkår.

Fælles for alle modeller er, at der skal udarbejdes planer for overgangen til den nye forvaltning. Kommissionens konkrete overvejelser og anbefalinger i forhold til de enkelte fiskerier vil fremgå i afsnit om disse, idet der særligt i eksisterende fiskerier med brug af IOK vil være behov for at iagttage særlige hensyn.

Det er vigtigt for licenshavernes langsigtede beslutninger og dermed også for at sikre en høj ressource-entente, at der er stabile vilkår såvel i overgangsperioden, som når den nye forvaltning er fuldt implementeret. Der bør ligeledes være stor sikkerhed for, at de angivne betingelser ikke ændres, med mindre kriterierne for at gøre dette er beskrevet og kendt. Dette kan eksempelvis være spørgsmålet om ændringer i kvotelofter, ændringer i ressourceafgiften og andre betingelser, der er knyttet til udnyttelsesretten.

Under hensyntagen hertil er det kommissionens opfattelse, at der i nye regler skal indarbejdes en passende overgangsordning, som giver en rimelig tidshorisont for licenshaverne til at indrette sig på de nye vilkår.

Overvejelser i forbindelse med udløb af en tidsbegrænset udnyttelsesret

Når en udnyttelsesret er tidsbegrænset skal der tages stilling til, hvorledes tilbageleverede kvoteandele i forbindelse med ophør af en tildelt udnyttelsesret igen kommer tilbage til rederier og fiskere. Hvis en udnyttelsesret er tildelt for eksempelvis 10 år vil et reder eller en fisker løbende skulle overveje mulighederne for at opretholde, reducere eller udvide (inden for kvoteloftet) kvoteandele. Det er derfor vigtigt, at der er klare regler for, hvorledes tilbageleverede kvoteandele fortsat bliver udnyttet.

Eksempler på mekanismer kan være:

1. At rederiet/fiskere har retten til at beholde sine kvoteandele, men under nye vilkår, der fastsættes af den enhed i fiskeriforvaltningen, der er tildelt dette ansvar. Hvis eksisterende rederier/fiskere ikke er interesseret i at fortsætte lejelmålet, tilbydes udnyttelsesretten til andre
2. At tilbageleverede kvoteandele sættes til salg. Her kan anvendes en auktionsmodel, budrunder (reelt også en auktionsform), forpagtnings-model (som reelt også er en udgave af en auktionsmodel/budmodel) osv.

3. Forhandlingsmodel, som reelt er en udgave af 1.
4. Andre med "armslængdeprincippet" som grundlag
5. Andre uden "armslængdeprincippet", som dog ville være i stride med Fiskerikommissionens overordnede anbefaling.

Den konkrete udgave af 1-3 kan være forskellig for rejer, hellefisk og andre. Bl.a. vil antallet af mulige aktører spille en rolle, ligesom betingelser kan afspejle forskellige økonomisk og sociale hensyn.

Kommissionen anbefaler at kvoteandele tildeles for en periode, jf. følgende punkter:

- **I alle fiskerier med IOK anbefales det, at der årligt sker en sådan tildeling af udnyttelsesrettigheder for et bestemt antal år frem i tiden, der afspejler investeringshorisonten i de enkelte fiskerier.**
- **At der indføres en model, hvorefter der sker automatisk fornyelse af udnyttelsesretten efter udløbet af den hidtidige ret, med mindre udnyttelsesretten positivt tilbagekaldes.**
- **At nye betingelser for en automatisk fornyelse meddeles med en lovfastsat tidsfrist, på mindst 3 år. Længden af sådanne frister bør være afhængige af omfanget af indgrebet.**
- **At der i de tilfælde, hvor der ikke sker en fornyelse af udnyttelsesretten, anvendes en af mekanismerne nævnt under punkt 2 i ovenstående afsnit, dvs., at en reallokering af kvoteandele, som er blevet tilbageleveret, sker efter en auktions-/licitationsmodel, således at kvoteandelen udbydes til salg på politiske fastsatte, objektive vilkår, som skal dokumenteres opfyldt ved afgivelse af bud samt efterfølgende vægtes ved behandlingen af de indkomne bud til brug for licensstyrelsens efterfølgende afgørelse heraf.**
- **At opsigelse af kvoteandele herefter skal varsles med en periode, som mindst svarer til kvoteandelsperioden.**
- **At der med udgangspunkt i salg i frit udbud indføres klare principper for allokering af kvoter over kvoteloftet.**

For Fiskerikommissionen er det en bunden opgave at overveje:

- hvorledes en udnyttelsesret i form af eksempelvis en kvoteandel i et IOK-fiskeri for en begrænset periode på eksempelvis 10 år, i praksis skal gennemføres,
- hvorledes en større spredning af udnyttelsesretten kan sikres og samtidigt sikre en effektiv udnyttelse af ressourcen, således at de offentlige indtægter fra fiskeriet ikke eroderes, og
- hvorledes eventuelt uudnyttede udnyttelsesrettigheder, der er foreslået hjemfaldspligt på, kan re-allokeres.

Dette betyder, der skal være en mekanisme, som sikrer, at tilbageleverede udnyttelsesrettigheder fordeles.

Fiskerikommissionen lægger vægt på princippet om økonomisk bæredygtighed, princippet om social bæredygtighed og på armslængdeprincippet. Dette betyder i praksis:

- at reglerne for tildeling af licenser med tilhørende udnyttelsesret skal sikre effektivitet og sikre at andre betingelser for tildeling af licenser overholdes, og
- at reglerne for at gen-forpagte eller ny-forpagte udnyttelsesrettigheder skal være gennemsigtige og kontrollerbare.

Kommissionen anbefaler, at forvaltningen skal bygge på klare lovfaste rammer i fiskeriloven, der skal være en offentlig portal om udnyttelsesrettigheder, og at der skal være en eller flere klart definerede former for mekanisme til fordeling af licenser og overskydende udnyttelsesrettigheder.

Ad 4. Mekanisme til håndtering af tildelingen af licenser og kvoteandele ud fra armslængdeprincippet

I IOK og IK fiskerier vil udnyttelsesretten udmøntes i form af kvoteandele, som giver licenshaveren retten til at udnytte en del af den fastlagte kvote, som nærmere beskrevet i del I af betænkningen.

Det lægges på baggrund heraf op til, at forvaltningen af de enkelte fiskerier sker som anbefalet i

medfør af kommissionens anbefaling om etablering af en licensstyrelse, som løser nogle i fiskeriloven nærmere definerede opgaver og træffer afgørelser, hvortil der etableres en særlig klageinstans, uafhængigt af Naalakkersuisut.

Ad 5. Individuelle Omsættelige Kvoteandele (IOK) som hovedprincip for forvaltningen af TAC'er med Individuelle Kvoteandele (IK) som ikke er omsættelige eller olympisk fiskeri som alternativer.

Forvaltningen af udnyttelsesrettighederne bør ske ved tildeling af flerårige individuelle kvoteandel, så det giver licenshaverne mulighed for effektiv investeringsplanlægning.

Det er opfattelsen blandt flertallet af medlemmerne i Fiskerikommissionen, at dette mest effektivt sker via IOK, og at IOK lægges til grund som hovedprincip for forvaltningen af de enkelte bestande med mindre helt særlige forhold gør sig gældende.

IOK kan imidlertid lede til kvotekonzentration ud over det politisk ønskede. For at forhindre dette bør der fastsætte kvotelofter, som sætter den øvre grænse for hvor stor en kvoteandel en aktør kan have. Dette inklusiv regler for at medtage indirekte kvoter og kvoteandele efter behov.

Flertallet i kommissionen anbefaler, at IOK lægges til grund for forvaltningen af udnyttelse rettigheder.

Et mindretal bestående af medlemmet fra SQAPK i kommissionen finder ikke, at IOK er brugbart til at forvalte udnyttelsesrettigheder i Grønland. Dette med henvisning til den koncentration, der har fundet sted i dele af rejefiskeriet siden indførelsen af IOK i 1991.

Medlemmet fra SQAPK anbefaler, at forvaltningen af udnyttelsesrettigheder i det kystnære fiskeri med joller baseres på enten et IK-system eller på den nuværende forvaltningsmodel med udstedelse af et- eller flerårige licenser.

Ad. 6. Etablering af IOK og IK.

Ved etablering af IOK og IK finder Fiskerikommissionen det vigtigt, at etableringen ikke i sig selv giver anledning til ændringer i fordelingen af fangster licenshavere imellem. En måde at sikre dette på er at basere fordelingen af kvoteandelene mellem licenshaverne på fordelingen af de seneste års fangster.

Kommissionen anbefaler, at etablering af IOK og IK sker med afsæt i historiske fangster i de enkelte fiskerier. Dette på basis af den enkelte licenshavers andel af den samlede fangstmængde opgjort ud fra de tre bedste af de seneste fem år som hovedregel.

Ad. 7. Adgang til kvoteflex

Kommissionen har drøftet spørgsmålet om behovet for fleksibilitet i udnyttelsen af årskvoter. Kommissionen finder, at det vil være hensigtsmæssig med en vis fleksibilitet i den forbindelse. Dette specielt med henblik på at muliggør en hensigtsmæssig planlægning af den enkelte licenshavers fiskeri, herunder mulighed for en flexibel planlægning hen over årsskiftet. Samtidigt er det vigtigt at fleksibiliteten ikke bliver så stor, at årskvoterne ikke bliver udnyttet fuldt ud eller at påvirkningen af bestandene bliver uhensigtsmæssig.

Den mulige effekt af kvoteflex på bestandene vil variere afhængigt af situationen for den enkelte bestand. Det er ikke muligt, at opstille entydige kriterier for, hvor stor fleksibiliteten kan være, uden at det kan medføre et generelt fald i udbyttet eller betyde, at fiskeriet ikke er biologisk bæredygtigt. Kommissionen vurderer dog, at hvis mere end 15 % af den samlede årskvote bliver overført til næste år eller fisket forlods i det indeværende år, vil det kunne medføre målelige fald i de samlede fangster over en årrække og medføre, at fiskeriet i enkelte år ikke er bæredygtigt. Kommissionen har derfor sat fleksibiliteten til maksimalt 15 pct.

Kommissionen anbefaler med henblik på at sikre maksimal udnyttelse af årskvoter, at en licenshaver kan overføre op til 15 pct. af sin årskvote mellem årene. Der er anbefales desuden en kobling af kvoteflex med kommissionens anbefalingerne om bestemmelser om salg af årskvote, jf. nedenstående.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE modsætter sig principielt ikke en grænse for kvoteflex, men hvis der fastsættes en grænse på 15 %, som GE mener burde være 20 %, bør der være muligheder for at dispensere fra kvoteflexgrænsen, f.eks. i tilfælde af havari, situationer med force majeure m.v.

Ad. 8. Bestemmelser om adgang til salg af årskvoter og krav om kvoteudnyttelse

Hensynet til fleksibilitet i fiskeriet, og til at en hensigtsmæssig kapacitets-udnyttelse ikke begrænses, taler for, at der åbnes adgang til et vist salg af årskvoter.

Kommissionen kan ikke anbefale, at der bliver såkaldte "papir-fiskere" eller et årligt tilbageværende salg af årskvoter, da det vil begrænse omsætningen af kvoteandele og dermed begrænser den løbende strukturtilpasning. For at sikre dette bør salg af årskvoter ikke kunne tage karakter af udleje.

Kommissionen anbefaler, at en licenshaver kan overdrage op til 8 % en årskvoter. Kommissionen anbefaler desuden, at andelen af årskvoten, der overdrages, fratrækkes kvoteflexen.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE ser ingen grund til at ændre den nuværende fleksible adgang til overdragelse af årskvoter og at sætte en grænse herfor. Forslaget om at sætte en grænse på 8 % vil efter mindretallets opfattelse indebære, at de mindre uafhængige rederier vil miste kvoter, som overdrages fra de større rederier. Resultatet vil alt andet lige blive, at disse rederier ikke overlever, og at indhandlingen til fabrikkerne falder med negative følger for beskæftigelsen.

Mindretallet er bekymret for, at der kan blive alvorlige samfundsmæssige konsekvenser, hvis restriktionerne bliver så rigide, at man risikerer, at ressourcerne ikke fiskes så effektivt, som det sker i dag. Restriktioner som disse risikerer også at modvirke selve formålet med indførelse af individuelt omsættelige kvoter (IOK), som jo skal medvirke til en gradvis strukturtilpasning i fiskeriet.

Kommissionen finder endvidere, at der bør pålægges en udnyttelsespligt af de årskvoter, licenshavere råder over. Udgangspunktet for at kunne få en licens bør være, at licenshaveren har mulighed for og vilje til at udnytte de kvoter, som licenshaveren har adgang til.

Udnyttelsespligten kan begrundes i, at årskvoten, som licenshaver tildeles eller køber sig til, skal udnyttes fuldt ud for at høste det maksimale afkast både for licenshaveren og samfundet. Udnyttelsespligten hænger også sammen med, at licenshaver ikke blot skal kunne udleje sin kvote hvert år, men bør have pligt til aktivt at deltage i fiskeriet for at kunne få en licens.

Der skal betales ressourcerenteafgifter for at få adgang til og udnytte den fælles fiskeriressource. Ressourcerenteafgifterne er et værktøj, som kan bruges til at øge incitamentet for at bruge kvoterne. Ressourcerenteafgifterne kan hvis den tilrettelægges rigtigt give et incitament til en strukturtilpasning og reducere overkapaciteten. Dette vil eksempelvis især være tilfældet, hvis en del af ressourcerenteafgiften betales på grundlag af tildelt kvote og ikke kun på grundlag af den opfiskede kvote.

Et andet værktøj er at fastsætte en udnyttelsespligt som en fast andel af kvoten. Den direkte metode vil være nemmere at administrere, og den kan også bidrage til at lukke for muligheden at udleje kvoten. Der kan for eksempel sættes en udnyttelsespligt på 85 pct. af årskvoten, svarende til den andel licenshaveren ikke kan flexe eller overdrage uden særlig tilladelse.

Overdragelse af større andele af årskvoten end de 8% foreslået ovenfor skal som udgangspunkt være forbudt. Dog bør det være muligt for licenshaverne at opnå tilladelse til at overdrage en større del eller hele årskvoten, hvis licenshaveren kan begrunde, at man har større problemer med sit fartøj, havari, eller oplever noget, som begrænser dem i at fiske deres kvote selv. Sidstnævnte situation vil kunne blive aktuelt ved anskaffelse af et nyt fartøj. Det kan også være aktuelt, hvor en ny (ung) fisker begynder at samle kvote til brug for en efterfølgende investering i et fartøj, hvor borgerligt ombud, længerevarende sygdom eller lignende forhindrer licenshaveren i at udnytte retten.

Kommissionen anbefaler, at licenshaver bliver pålagt en udnyttelsespligt på 85 pct. af årskvoten. De

resterende 15 pct. kan licenshaver vælge at overføre mellem år eller sælge op til 8 pct. af dens årskvote som bliver fratrukket den andel som kan overføres. Salg af større dele af årskvoter kan kun ske, hvis licenshaveren kan begrunde, at det af særlige grunde ikke vil være muligt at fiske årskvoten. Dette kan være som følge af havari, personlige forhold eller som følge af et investeringshensyn, hvor eksempelvis opbygningen af et kvotegrundlag sker over flere år.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE finder ikke de praktiske konsekvenser af at indføre en udnyttelsespligt, og hvordan det skal ske i praksis er belyst, og GE kan derfor ikke tilslutte sig forslaget. I kombination med restriktioner for kvoteflex og overdragelse af årskvoter frygter GE, at man risikerer at havne i situationer, hvor kvoterne ikke opfiskes – hvilket er selve begrundelsen for at fastsætte en udnyttelsespligt.

Ad. 9. Lettere adgang til egenkapitalfinansiering med grønlandsk kapital via åbning for investeringsforeninger, pensionskasser mv.

Kommissionen har behandlet og anbefalet indførelse af rammer, som giver mulighed for spredning af udnyttelsesretten til fiskeressourcerne, jf. kommissoriet. Dette er sket med udgangspunkt i rejferessourcen ved at kvoteloftet nedsættes og til ligestilling af vilkår for licenshavere i det nuværende havgående og kystnære rejfiskeri. Problemstillingen med at sikre adgang til egenkapitalfinansiering af især de kapitaltunge fiskerier er imidlertid tværgående.

Kommissionen lægger på baggrund af sine overvejelser op til, at der åbnes mulighed for, at "almindelige borgere" får bedre mulighed for at investere i erhvervet og dermed ejerskab til selve fiskeflåden, der i praksis udnytter den fællesejede samfundsressource.

Behovet herfor kan opstå i forbindelse med generationsskifte og/eller i forbindelse med investering i nye fartøjer. Realistisk set vil forudsætningen være, at der investeres ganske store beløb, og det vil eksempelvis kunne ske gennem investeringsforeninger, hvor et antal personer går sammen om at foretage en samlet investering i et rederi, eller det kan ske ved investeringer gennem pensionskasser.

Sammenslutningerne skal have forretningsadresse i Grønland og være fuldt skattepligtige til landet, ligesom det for investeringsforeningerne skal gælde, at de enkelte medlemmer opfylder de almindelige betingelser for enkeltpersoner, som deltager i fiskeriet (fast tilknytning, folkeregisteradresse og fuld skattepligt).

Der skal angives en klar tidsmæssigt ramme for at afhænde ejerandele ved permanent afrejse fra Grønland. Dette er nødvendigt både for at fremme interessen i at investere og ikke at påføre sig store tab ved afhændelse. En sådan grænse kan i udgangspunktet eksempelvis være to år, dog så der kan være undtagelser, eksempelvis hvis en medejer af et rederi skal på et flerårigt uddannelsesophold uden for landet. Der er potentielt en risiko for, at en meget stram fortolkning af en sådan undtagelsesregel kan gøre det meget vanskeligt at finde nogen, der så vil investere. Det er meget vanligt at kvantificere denne risiko. Det må tiden vise. Denne usikkerhed taler for, at den nærmere formulering af en undtagelsesregel fastsættes ved bekendtgørelse, der således lettere vil kunne justeres efter eventuelt behov.

Kommissionen har også haft drøftet andre muligheder for at tilvejebringe lettere adgang til finansiering, herunder igennem børsnotering af selskaberne. Det vil ligeledes kunne sprede ejerskabet, men også kunne betyde, at der kommer udenlandsk egenkapital ind i fiskeriet, ud over de nugældende muligheder, hvor der er mulighed for i andre fiskerier at have et ejerskab på op til 1/3, mens der i rejfiskeriet ikke er tiladtt udenlandsk ejerkapital. Kommissionen kommer ikke med anbefalinger om, at der i en ny fiskerilov fortages ændringer deri.

Kommissionen har også haft drøftet spørgsmålet om eventuelt at få bedre skattemæssige incitamenter og rammer for at fremme investeringer med grønlandsk egenkapital i fiskeriet. Der pågår aktuelt et særskilt udredningsarbejde herom i første omgang i samarbejde mellem Departementet for Finanser og lokale revisorer, som senere i år vil blive drøftet med flere interessenter med henblik på udformning af mulige konkrete forslag, herunder ift. udbyttebeskatningen. Kommissionen ser frem til, at dette arbejde færdiggøres.

Kommissionen anbefaler med henblik på at muliggøre en spredning af ejerskabet i fiskeriet, at fiskerilovens bestemmelse om ejerskab til fiskerfartøjer tilføjes, at de vil kunne ejes af enkeltpersoner, af selskaber (herunder partrederier) samt af ”pensionskasser, investeringsforeninger eller lignende sammenslutninger af enkeltpersoner”.

I de følgende afsnit gennemgås situationen for de enkelte bestande, den nuværende forvaltning, udfordringer og forslag til ny forvaltning, alt sammen set i lyset af Fiskerikommissionens kommissorium. Se også bilag C for en oversigt over status på de enkelte bestande og den nuværende forvaltning.

6.2 Rejefiskeriet

Fiskeri efter rejer i Grønland foregår hovedsagligt i Vestgrønland. Hertil kommer et mindre fiskeri efter rejer i Østgrønland samt adgang til mindre fangstrettigheder i internationalt, norsk og russisk farvand.

Dette afsnit fokuserer på rejefiskeriet i Vestgrønland, der udgør langt det vigtigste af disse fiskerier og er samtidig af stor national betydning med hensyn til indtjening, eksport og beskæftigelse.

Dette afsnit er skrevet med ansæt i flere baggrundsnotater. Konkret gælder dette baggrundsnotater om følgende:

- *Status og udfordringer i rejefiskeriet*
- *Relevante data om økonomi og beskæftigelse i fiskerierhvervet*
- *Økonomiske forvaltningsprincipper*
- *Analyser af kommissoriets forslag til ændringer i forvaltning af rejefiskeriet*
- *Spredning af udenskærs rejekvoter – en vurdering af de økonomiske konsekvenser*
- *Rejefiskeriet i Østgrønland og uden for Grønland*

6.2.1 Historisk forvaltning

Den første egentlige regulering af rejefiskeriet gennemførtes med bekendtgørelse i 1978 om rejefiskeri på fiskeriterritoriet i Grønland. Udstedelse af licens til fiskeri efter rejer med fartøjer på over 80 BRT skulle jf. bekendtgørelsen ske ved autorisation fra ministeren i Grønland. Det blev ligeledes bestemt, at fordelingen af fangstmængder mellem de redere/fiskere, som havde fået autorisation, kunne ske samtidig med udstedelsen af autorisationen.

Autorisationen fulgte kalenderåret og var således tidsbegrænset til maksimalt 1 år og skulle udstedes til en bestemt indehaver for et bestemt fartøj, og den var uoverdragelig. Samtidig blev der indført regler om, at rejefiskeriet skulle indstilles, når den totale kvote for rejer var opfisket. På den måde havde man i realiteten to regler for begrænsninger rejefiskeriet; dels en individuel begrænsning i fangstmængderne på den enkelte autorisation, der var knyttet til det enkelte fartøjs kapacitet, dels en generel begrænsning for så vidt angik opfiskningen af den samlede tilladte fangstmængde.

Tildelingen af licenser i rejefiskeriet blev i perioden 1984-1990 varetaget af et ”Licensudvalg”, som på baggrund af de indkomne ansøgninger og efter indstilling fra Landsstyret tildelte de enkelte fiskere/rederier en årlig licens og kvote. Licensudvalget var et politisk udpeget udvalg bestående af politikere valgt af Landstinget.

Licensudvalget tildelte i løbet af 1980’erne flere og flere selskaber en licens og kvote til fiskeri efter rejer, hvilket førte til en tilsvarende reduktion af de øvrige licensindehaveres kvoter, fordi Landsstyret fastholdt den tilladte årlige fangstmængde (TAC’en) på et niveau, som var nogenlunde i overensstemmelse med den biologiske rådgivning.

TAC-fastsættelsen vedrørte alene området uden for tre sømil fra basislinjen og dermed fartøjer på 80 BRT/120 BT eller derover (se nedenfor). Man traf på den baggrund beslutning om at tillade indsættelse af mere end 20 fartøjer, som var mindre 80 BRT/120 BT - de såkaldte ”79’ere”. Fartøjerne viste sig at være væsentligt større end 120 BT og dermed alligevel at tilhøre det havgående segment, de fiskede på

samme bestand som de øvrige fartøjer, hvorfor beskatningen af bestanden blev kraftigt forøget, de blev bestilt fra værfterne inden for en kort periode, hvorfor priserne på dem steg, og økonomien i dem var på grund af små kvoter udfordret, hvorfor der hurtigt opstod krav om produktion om bord, forlængelse af fartøjerne mv.

Den løbende reduktion i de enkelte rederiers årlige kvoter og stigende fangstkapacitet i form af flere fartøjer førte til driftsmæssige underskud i de fleste rederier, massiv gældsætning og en ressourcerente på nul. I starten af 1990 steg det samlede antal rejefartøjer op til ca. 200 fartøjer. Rederiernes dårlige økonomiske situation i slutningen af 1980'erne førte til et krav om ændring af det hidtidige licenssystem, idet de enkelte rederiers kvoter var blevet reduceret i en sådan grad, at det for flertallet af aktørerne ikke længere var muligt at drive et økonomisk rentabelt fiskeri.

Den økonomisk krise i rejefiskeriet førte til vedtagelsen af landstingslov nr. 17 af 22. oktober 1990 om erhvervsmæssigt fiskeri. Den foreslåede løsning på rederiernes og dets investoreres økonomiske vanskeligheder blev, at man ved ændringen af fiskeriloven gjorde de tidligere 1-årige licenser i det havgående rejefiskeri med en højst tilladt fangstmængde til tidsubegrænsede licenser med individuelle omsættelige kvoter med en højst tilladt fangstmængde (IOK system). De enkelte rederier fik en andel af den samlede TAC for rejer, som var til rådighed for grønlandske fartøjer. Samtidigt blev processen med indsættelse af "79'ere" standset, sådan at det reelle antal endte med at være mindre end oprindeligt planlagt.

De tidsubegrænsede licenser blev først med vedtagelsen af landstingslov nr. 4 af 2. maj 1996 om ændring af landstingslov om erhvervsmæssigt fiskeri indført i det kystnære rejefiskeri. Dette skyldes bl.a., at det kystnære rejefiskeri altid har været mindre kapitalintensivt og kendetegnet ved mange mindre aktører og mindre fartøjer.

6.2.2 Rejefiskeriet i dag

Rejefiskeriet i dag er overordnet reguleret ved Fiskeriloven fra 1996. Loven i 1996 er siden blevet ændret ved 13 forskellige ændringslove. I medfør af fiskeriloven er der udstedt 21 bekendtgørelser, som regulerer også fiskeriet, og som beskriver de nærmere regler for enkeltområder.

Rejefiskeriet er blandt andet reguleret igennem kvoter og licenser. Naalakkersuisut fastsætter årligt den totale tilladte fangstmængde for fiskebestandene i Grønlands økonomiske zone. Fastsættelsen sker med udgangspunkt i den biologiske rådgivning fra NAFO samt en forvaltningsplan for rejer.

Forvaltningsplanen, som blev indført i 2010 tager udgangspunkt i, at TAC'en for rejer ikke må overstige den biologiske rådgivning. Der er indbygget stabilitet i forvaltningsplanen, så TAC'en højst kan stige eller falde med 12,5 pct. fra år til år, hvis det er store udsving i den biologiske rådgivning.

Rejeflåden opdeles i fartøjer med licens til havgående fiskeri og til kystnært fiskeri i Vestgrønland samt havgående fiskeri i Østgrønland. Rejebestanden i Vestgrønland betragtes som en bestand, hvorfor opdelingen på havgående og kystnært rejefiskeri ikke er biologisk betinget.

TAC og kvoter fastsættes årligt for rejer i både Vest- og Østgrønland. I Vestgrønland fordeles TAC'en på hhv. en kvote til den kystnære og den havgående flådekomponent. Den havgående flådekomponent er defineret ved, at den kun har ret til at fiske i havområdet uden for 3-sømilegrænsen (tre nautiske sømil ud for basislinje ved Grønlands vestkyst). Den kystnære flådekomponent kan fiske såvel inden for som uden for 3 sømilegrænsen. I rejefiskeriet er der i praksis ikke en størrelsesbegrænsning på fartøjer til kystnært rejefiskeri. Der er kun en størrelsesbegrænsning på fartøjer til kystnært rejefiskeri for fartøjer med produktionstilladelse, men ikke på fartøjer med 100 pct. landingspligt. I 2021 er fire kystnære rejefartøjer, der er i størrelsen 120 bruttotons eller mindre. En af de største rejetrawlere i Grønland på over 80 meter betragtes som kystnær rejetrawler.

I Østgrønland er fiskeriet ikke opdelt i flådekomponenter.

APK (Den Grønlandske Havfiskeri og Eksport Sammenslutning) og KNAPK (Sammenslutningen af fiskere og fangere i Grønland) indgik i 2001 en kvotefordelingsnøgle, hvor det blev besluttet, at den kystnære

flådekomponent fremover skulle tildeles 43 pct. af TAC'en i Vestgrønland og den havgående flådekomponent 57 pct. TAC'en for rejer ved Østgrønland fiskes udelukkende af den havgående flådekomponent.

Rejefiskeriet forvaltes med et IOK-system, hvor den enkelte licenshaver er tildelt en kvoteandel, hvorefter licenshaveren kan fordele årskvoten mellem sine fartøjer. Licenssystemet, hvor kvoteandele er tildelt licenshaveren og ikke knyttet til et specifikt fartøj, blev indført 1. januar 1991 for det havgående fiskeri. Et tilsvarende licenssystem blev indført for det kystnære fiskeri i 1996, ligeledes med fuldt omsættelige kvoter. Licenshaveren kan alene overføre eller sælge sin kvoteandel inden for samme flådesegment. En licenshaver med havgående rejelicens skal således ikke overføre eller sælge sin kvoteandel til en licenshaver med kystnært rejefiskeri eller omvendt. Det er dog tilladt for l at overføre eller sælge årskvoter fra det havgående rejefiskeri til det kystnære. Der kan ikke overføres årskvoter fra Øst- til Vestgrønland. Kvoteandele kan kun sælges inden for henholdsvis havgående eller kystnært flådesegmentet.

Kvoteloft

Der er lovfæstet et loft for, hvor stor en kvoteandel selskaber og enkeltpersoner må eje. Ingen selskaber eller enkeltpersoner må opnå en kvoteandel i det kystnære fiskeri, der overstiger 15 pct. og 33 pct. for det havgående fiskeri.

Det er dog kun de direkte kvoteandele, der tælles med i forhold til kvoteloftet. Det betyder, at ejer et selskab, som i forvejen har kvoteandel på 33 pct. af den havgående rejekvote, 45 pct. af et andet selskab, som ejer 10 pct. kvoteandel, bliver den ikke talt med.

Skulle denne indirekte andel tælles med, ville selskabet eje 37,5 pct. (33 pct. + 0,45 x 10 pct.), hvilket overstiger kvoteloftet.

Det tillades ikke udenlandsk kapital i rejefiskeriet i Grønland. Kvoteandele skal således være 100 pct. ejet af hjemmehørende personer i Grønland. Det er dog ingen begrænsning på udenlandsk ejerskab af rejefabrikkerne.

Rejeflåden

Den havgående flåde, der tildeles hovedparten af TAC'en for rejer, fisker udenskærs i Vest- og Østgrønland samt i internationalt farvand. Det er 5 licenshavere i det havgående flådekomponent i 2021, som indtil juni 2021 har fisket med 7 fabrikstrawlere i størrelsen 67,5 – 82,3 meter med tilladelse til at forarbejde en andel af fangsten til havs. Ved fiskeri i Vestgrønland er disse fartøjer pålagt på årsbasis en indhandlingspligt på 25 pct. af fangsten til rejefabrikkerne. Der er ingen indhandlingspligt pålagt fiskeri på Østgrønland. Havgående trawlere producerer hovedsageligt færdigvareprodukter, klar til eksport, som søkogte skalrejer, Japan rejer (rå frosne skalrejer) og frosne rå skalrejer som indhandles til rejefabrikkerne.

Den kystnære flådekomponent består i 2021 af 18 licenshavere, som råder over 20 licenser, hvor 21 rejetrawlere indtil juni 2021 har fisket aktivt efter rejer på Vestkysten. Det er stor spredning i størrelsen af de kystnære rejetrawlere fra 13,3 til 83,5 meter. Hovedparten af trawlerene er dog i størrelsen 20-25 meter. Den største kystnære rejetrawler på 83,5 meter er en produktionstrawler som de havgående fartøjer. De kystnære fartøjer, har enten egen produktion og licens til at forarbejde en andel af fangsten, eller ingen produktion og med 100 pct. landingspligt. Fartøjer med egen produktion i det kystnære fiskeri producerer helt eller delvist de samme produkter som den havgående flåde. Forædling af fangsten er derfor identisk med ovennævnte beskrivelse i det havgående fiskeri. Det er i 2021 fire licenser, som har tilladelse til 75 pct. egenproduktions til havs og en landingspligt på 25 pct. på årsbasis som de havgående fabrikstrawler. En enkelt licens har tilladelse til egen produktion på 30 pct. med en landingspligt på 70 pct.

Tabel 14 og 15 giver en oversigt over ejerforhold i henholdsvis det havgående og kystnært rejefiskeri i 2019 samt det enkelte selskabs direkte og indirekte kvoteandele i 2019. Det bemærkes at fiskeriforvaltningen ikke har oplysninger om de reale ejere af selskaberne. Det arbejdes aktuelt på at gøre det generelt lovpligtigt at oplyse, hvem der er de reale ejere af selskaber i Grønland.

Det bemærkes herudover, at der på nuværende tidspunkt kun indgår den direkte ejede kvoteandel i forhold til at bestemme, om selskaberne overholder fiskerilovens bestemmelser om kvotelofter.

Tablet 14. Oversigt over selskaber i det havgående rejefiskeriet i 2019 samt deres kvoteandele.

Selskab	Direkte andel af den havgående rejekvote	Indirekte andel af den havgående rejekvote
H.1	13,4%	
H.2	10,9%	
H.3	29,1%	5,5%
H.4	33,3%	6,6%
H.5	13,2%	

Kilde: APN og GFLK.

Det fremgår af tabel 14, at kun et selskab/licenshaver H.4 rammer kvoteloftet på 33 pct. ud fra den direkte kvoteandel af den havgående rejekvote. Hvis den indirekte kvoteandelen er medtaget overstiger selskaberne bag licenserne H.3 og H.4 kvoteloftet i det havgående rejefiskeri.

Tablet 15. Oversigt over selskaber i det kystnære rejefiskeri i 2019 samt deres kvoteandele.

Selskaber	Direkte andel af den kystnære rejekvote	Indirekte andel af den kystnære rejekvote
K.1	10,50%	
K.2	9,90%	
K.3 (har to kystnære licenser)	9,57%	13,28%
K.4	4,67%	2,95%
K.5	14,47%	
K.6	9,98%	
K.7	2,33%	
K.8	3,04%	
K.9	3,04%	
K.10	1,81%	
K.11	2,95%	
K.12	2,58%	
K.13	9,15%	
K.14	3,59%	
K.15 (har to kystnære licenser)	7,97%	11,99%
K.16	1,93%	
K.17	2,52%	
K.18		5,25%

Kilde: APN og GFLK.

Tilsvarende fremgår af tabel 15 ejerforhold i det kystnære rejefiskeri. Der er ingen licenshaver i det kystnære rejefiskeri, hvis udnyttelsesret overstiger kvoteloftet på 15 pct. ud fra den direkte kvoteandel af den kystnære rejekvote.

Hvis den indirekte kvoteandel er medtaget, overstiger kun selskab 3 (har to kystnære licenser) og 15 kvoteloftet (har to kystnære licenser). Samlet opgøres selskabs 3 og 15 samlede direkte og indirekte kvoteandel til hhv. 22,85 pct. og 19,96 pct., som så ville overstige kvoteloftet med hhv. 7,85 pct. og 4,96 pct. Dette er som anført ikke et problem med den gældende fiskerlov.

Rejefabrikkerne

Ses på antallet af fabrikker med rejeproduktion over en længere tidshorizont, er billedet ganske tydeligt. I dag er der 4 rejefabrikker, mens der for ca. 20 år-25 siden var rejeproduktion på op mod 10 fabrikker.

Den samlede produktionskapacitet på rejefabrikkerne er også gået ned i perioden. I 2006 var der syv rejefabrikker i Grønland, der samlet set havde en anslået potentielt produktionskapacitet på over 100.000 tons rå rejer om året. Fabrikkerne var placeret i Nuuk, Ilulissat, Aasiaat, Sisimiut, Paamiut, Narsaq og Alluitsup Paa.

Der er fire aktive rejefabrikker i 2021, der samlet set har en anslået produktionskapacitet på op til 80.000 tons rå rejer om året. Fabrikkerne er placeret i Nuuk, Ilulissat, Aasiaat og Sisimiut. Det er en reduktion af antal rejefabrikker i forhold til 2006 på 3 fabrikker og nedgang i produktionskapacitet på ca. 20.000 tons.

Tilskudsordninger

Der er i dag ingen direkte tilskudsordninger, som understøtter selve driften i rejefiskeriet. Det kystnære rejefiskeri har tidligere haft adgang til indhandlingstilskud til rå isede rejer. Indhandlingstilskuddet på rejer blev afskaffet efter 2007. Fra august til december 2020 blev der midlertidigt ydet pristilskud til indhandlingen af isede rejer. Den støtte blev oprettet som konsekvens af COVID epidemien. Støtten opførte den 31. december 2020.

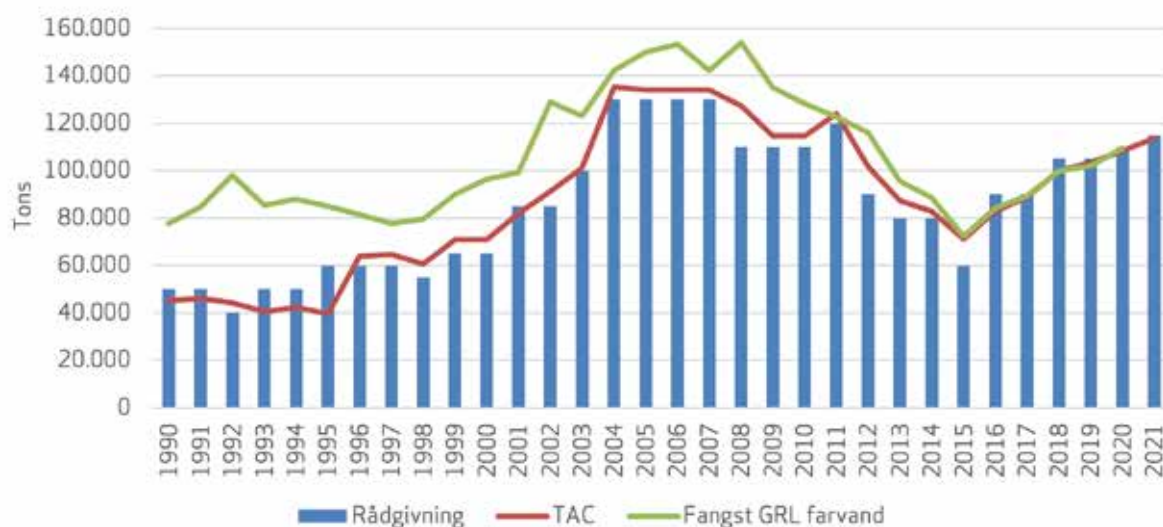
Der har i en periode også været adgang til et olietilskud i det kystnære rejefiskeri. Dette tilskud blev afskaffet efter 2004.

I efteråret 2006 blev der vedtaget lov om fiskerifinansieringspuljen, hvorfra det kystnære rejefiskeri kan ansøge om tilskud til finansiering ved anskaffelser af fartøjer (20 pct. tilskud) og redskaber (20 pct. tilskud).

6.2.3 Biologisk rådgivning for rejer og kvotering af rejefiskeriet

Der har været rådgivet for rejer udenskærs i Vestgrønland siden 1977. Fra 1981 blev der fastsat en TAC for havgående rejefiskeri. I det kystnære rejefiskeri var der små kvoter i bestemte områder, men i hovedparten af fangstområderne var der frit fiskeri. Den biologiske rådgivning for rejer blev givet første gang i 1995 for hele Vestgrønland både udenskærs og indenskærs. Fra 1995 blev der også indført en TAC for det kystnære rejefiskeri. Biologisk set bliver bestanden af rejer i Vestgrønland og Canada betragtet som én bestand. Siden 1990'erne har Grønland og Canada forsøgt at nå til enighed om fordelingen af TAC for rejer. Der er endnu ikke opnået enighed om en egentlig fordelingsnøgle imellem Grønland og Canada.

Figur 15. Udvikling i den biologiske rådgivning for rejer, TAC og rejefangster i Vestgrønland, 1990-2021.



Kilde: Grønlands Naturinstitut.

Note: Rejefangsterne, som er opgjort på grundlag af logbøger, er den samlede mængde fangede rejer. Opgørelsen af 2020 fangster er ikke klar, hvorfor det anvendes kvotetræk. Opgørelse af fangsterne med anvendelse af kvotetræk vil være lavere end opgørelsen af samlet rejefangst. TAC er eksklusiv rejekvote, der tildeles Canada, men inklusiv den kvote, der gives til EU. Fangstmængderne er de rejer, der er fisket i grønlandsk fiskerizone.

Det fremgår af figur 15, at de samlede rejefangster hos den grønlandske flåde i Vestgrønland steg fra ca. 78.000 tons i 1990 til ca. 154.000 tons i 2008. I perioden 2008 til 2015 har den biologiske rådgivning anbefalet et fald i rejefiskeriet, og TAC har tilsvarende været kraftig faldende. Tilsvarende har der været et fald i fangede mængder. Fra 2015 er det sket en betydelig stigning, og det er sket på grundlag af rejerådgivningen, hvor TAC har steget fra 74.000 tons i 2015 til 115.000 tons i 2021.

Siden 1989 er der været rådgivning for rejer i Østgrønland. Det er der også været fastsat TAC for rejer i Østgrønland siden før 1989. Størrelsen af rejefiskeriet i Østgrønland er af mindre skala end i Vestgrønland. TAC for rejen i perioden 1990 – 2004 har varieret fra omkring 9.000 tons til ca. 16.000 tons.

Fangstmængderne i samme periode har varieret fra ca. 9.000 tons til ca. 14.000 tons, hvor mængderne i de fleste år oversteg TAC'en. Siden 2005 – 2013 har TAC'en været på et konstant niveau på omkring 12.000 tons. Fiskeriet i den periode har dog ikke gået godt, og fangstmængderne har været faldende og ligget langt under TAC'en. Fra 2013 og frem til 2018 er TAC'en for rejer i Østgrønland faldet betydeligt, og tilsvarende er fangstmængderne faldet. I 2019 og 2020 har rejefangsterne i Øst været stigende, hvor i 2020 blev der fanget over 3.000 tons rejer; den største mængde sidste 10 år. TAC'en i 2021 er hævet til 7.000 tons, hvilket er en stigning på 2.250 i forhold til 2020.

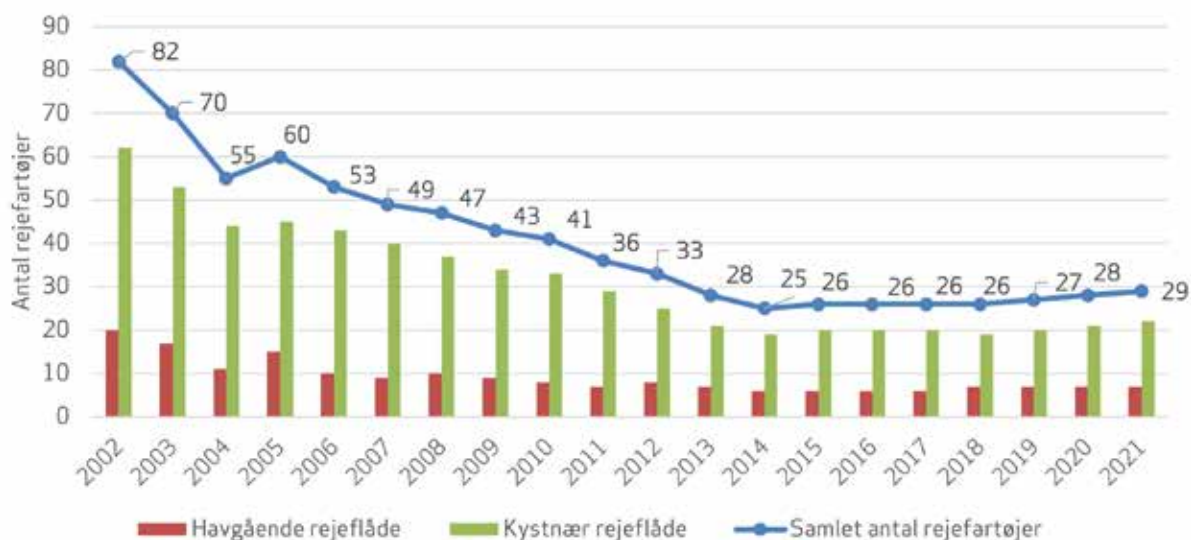
6.2.4 Kapacitetstilpasning i rejeflåden

Et centralt punkt i fiskeripolitikken har siden begyndelsen af 1990'erne været at opnå en reduktion af den grønlandske fiskerflåde med henblik på at øge rentabiliteten i fiskeriet og samtidig at nedsætte fangsttrykket på bestandene.

Indførelsen af IOK systemet har haft den tilsigtede effekt i forhold til en reduktion i kapaciteten, og dette har betydet et fald i antal af fartøjer. I 1990 var antallet af rejetrawler i flåden på 198, som fiskede ca. 78.000 tons, jf. figur 16. I 2002 var antallet af fartøjer faldet til 82 som fiskede 129.000 tons. Det er mere end en halvering af rejeflåden over en 12 års periode men trods færre fartøjer fiskede meget større mængder. Det er en klar indikation af, at IOK systemet har bidraget til kapacitetstilpasninger af rejeflåden i den periode.

Figur 16 viser udviklingen i antal fartøjer i rejeflåden fordelt på havgående og kystnær flåde. På grund af, at kvaliteten i data før 2002 er relativt usikker, vises kun udviklingen i perioden 2002 - 2021.

Figur 16. Udviklingen antal fartøjer i rejeflåden, 2002-2021.



Kilde: GFLK.

I 2021 er der 22 kystnære rejefartøjer, som har en gennemsnitsalder på ca. 31 år. Et kystnært fartøj udgik i 2021 på grund af havari. Det er kun investeret i et nybygget kystnært rejefartøj de seneste 20 år. Det indikerer klart, at den kystnære rejeflåde ikke er tidsvarende, og der er et større behov for modernisering.

Det er usikkert, hvad forklaringen er på, at kapacitetstilpasning er gået i stå siden 2013. Det er især mærkeligt, når der er en del kystnære fartøjer, som har større kapacitet end deres kvoter. Ligeledes er det uafklaret, hvorfor der ikke investeres i nye kystnære rejefartøjer:

- En forklaring kan være, at de store fiskeriselskaber har investeret i en del af disse selskaber samt lånefinansieret en del. På den måde kontrollerer de store selskaber en større del af kvoten gennem indirekte ejerskab, og det opstår en uvillighed til at sælge kvoteandelene.
- En anden forklaring kan være, at en del af ejerne i det kystnære rejefiskeri deltager aktivt i fiskeriet. Mange af dem er oppe i alderen, hvorfor de er måske ikke villige til at påtage sig en større risiko ved at investere i nyt fartøj.
- En tredje forklaring kan være den begrænsning, som er på ejerforhold om, at selskaber, som deltager i rejefiskeriet, skal være 100 pct. ejet af hjemmehørende i Grønland. Det sætter begrænsning for det kystnære rejefiskeris adgang til finansiering gennem fremmed kapital og udenlandske investorer.
- En fjerde forklaring kan være den politiske usikkerhed omkring den fremtidige forvaltning af rejefiskeriet, jf. også beskrivelse i afsnit 6.2.9.

Det er sket en betydelig kapacitetstilpasning i den havgående rejeflåde, siden IOK-systemet blev indført. I 2002 var antallet af havgående rejetrawlere faldet fra 54 fartøjer i 1990 til 20. Fra 2002 til 2019 er antallet af havgående fartøjer faldet yderligere med 13 fartøjer, dvs. ned til 7 fartøjer i 2019. Det bemærkes, at det er kommet 5 nybyggede havgående rejetrawlere ind i fiskeri i perioden 2017-2020. Yderligere en nybygget havgående rejetrawler forventes at blive leveret i 2021. Kapaciteten hos det enkelte fartøj er steget betydeligt i forhold til 2002 og tidligere år. Den gennemsnitlige alder på de havgående rejetrawlere i 2021 er på ca. 10 år.

Der er tilsvarende sket en betydelig kapacitetstilpasning i det kystnære rejefiskeri set over hele perioden. I 2002 var der 62 rejetrawler i den kystnære rejeflåde, hvilket var et fald på 82 trawlere i forhold til 1990. Det var forsat sket en stor kapacitetstilpasning i den kystnære rejeflåden frem til 2013. I perioden 2013 frem til 2020 ser det imidlertid ud til, at kapacitetstilpasningen er gået i stå, jf. figur 16.

Udviklingen i handler med kvoteandele i rejefiskeriet

Udviklingen i handler med kvoteandele i det havgående og kystnært rejefiskeri over tid hænger tæt sammen med kapacitet. I baggrundsnotatet om status og udfordringer i rejefiskeriet indgår en nærmere beskrivelse af de årlige handler med kvoteandele i rejefiskeriet siden 1998 fordelt på det havgående og kystnært rejefiskeri.

Data i baggrundsnotatet viser, at den største del af handler med kvoteandele i det havgående rejefiskeri i Vestgrønland er foregået i perioden 1998-2000, 2004-2006 samt i 2008. Siden 2008 har der, med undtagelsen af i 2012, hvor det blev solgt en lille andel, ikke været nogen handel af kvoteandele i Vest. I 2003 var der en omlægning af forvaltningen af det havgående rejefiskeri, som er årsagen til kvoteandelshandlerne - det meste er altså ikke reelt handler, men overførsler til den nye forvaltningsområdeinddeling. Handlen på 29,1 pct. i 2018 på den havgående rejekvote i Vestgrønland dækker over en opstramning af selskabsregistreringen, så aktiviteterne blev registreret korrekt under den rigtige selskabsregistrering, hvorfor det ikke er en reel handel. Det samme gælder med kvoteandelen på 33,3 pct. i Østgrønland i 2018.

Der har været en meget aktiv handel med kvoteandele i det kystnære rejefiskeri i perioden 1998 indtil 2014. Fra 2014 har der været kun været handlet små andele i 2016 og 2019. Der har ikke været handel med kvoteandele i 2020 og hellere ikke frem til juni 2021.

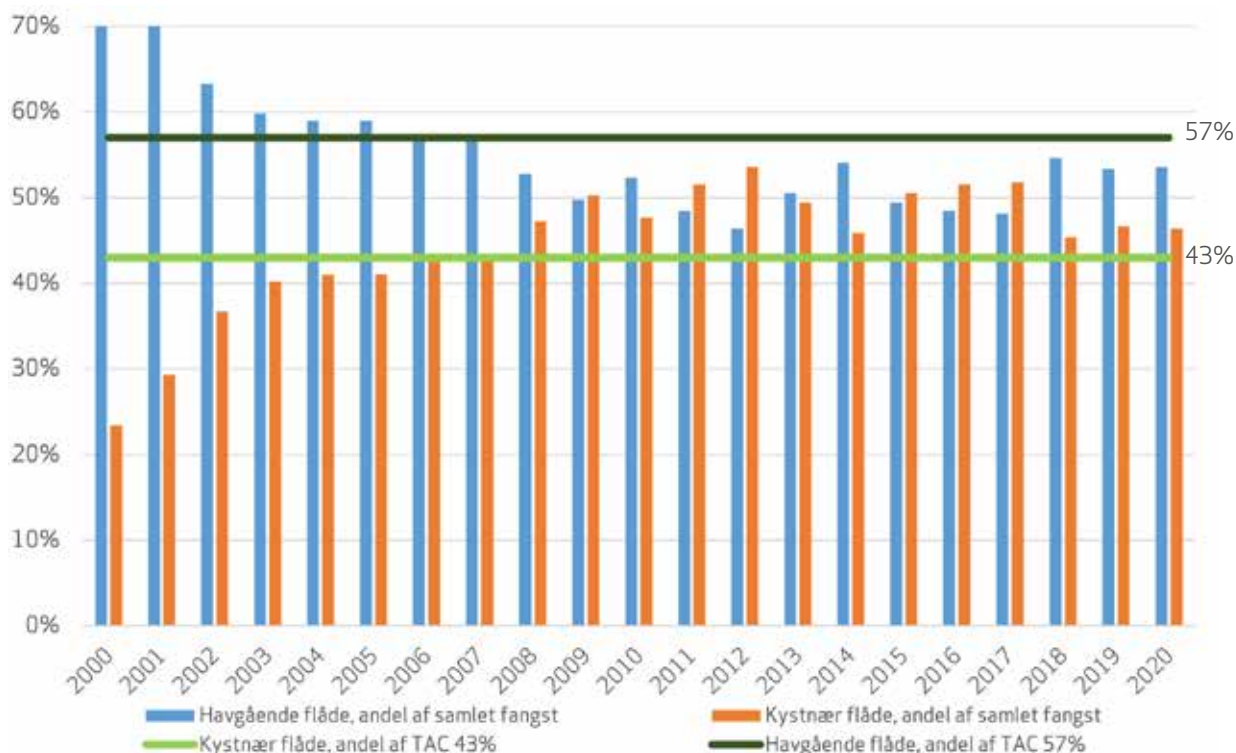
6.2.5 Fordeling af rejefangster efter flådesegment og indhandling til landanlæg

I 2002 blev der indført en kvotefordelingsnøgle i rejefiskeriet. I forhold til kvotefordelingsnøglen fordeles 43 pct. af den samlede TAC for rejer til den kystnære flåde og 57 pct. til den havgående flåde i Vestgrønland. TAC'en for rejer ved Østgrønland tildeles udelukkende den havgående flådekomponent.

Figur 4 viser udviklingen i fordelingen af rejefangsterne i Vestgrønland på havgående og kystnær flåde siden indførelsen af kvotefordelingsnøglen.

Det fremgår af figur 17, at i perioden 2002 - 2007 har den havgående og kystnær rejeflåde fisket nogenlunde det, som svarer til kvotefordelingsnøglerne på hhv. 57 pct. og 43 pct. I perioden 2009 - 2013 ser det ud til, at en del årskvotemængder er solgt fra den havgående flåde til den kystnære svarende til i gennemsnit, at hvert flådesegment har udnyttet 50 pct. I 2014 steg den havgående flådes andel af fangsterne til 54 pct., men andelen har ligget under 50 pct. i periode 2015-2017. Det kystnære rejefiskeri har således fanget en større andel af rejerne fra 2015-2017. I 2018-2020 har den havgående rejeflåde dog fisket en større andel af rejerne, mellem 53-55 pct. af de samlede rejefangster i Vestgrønland.

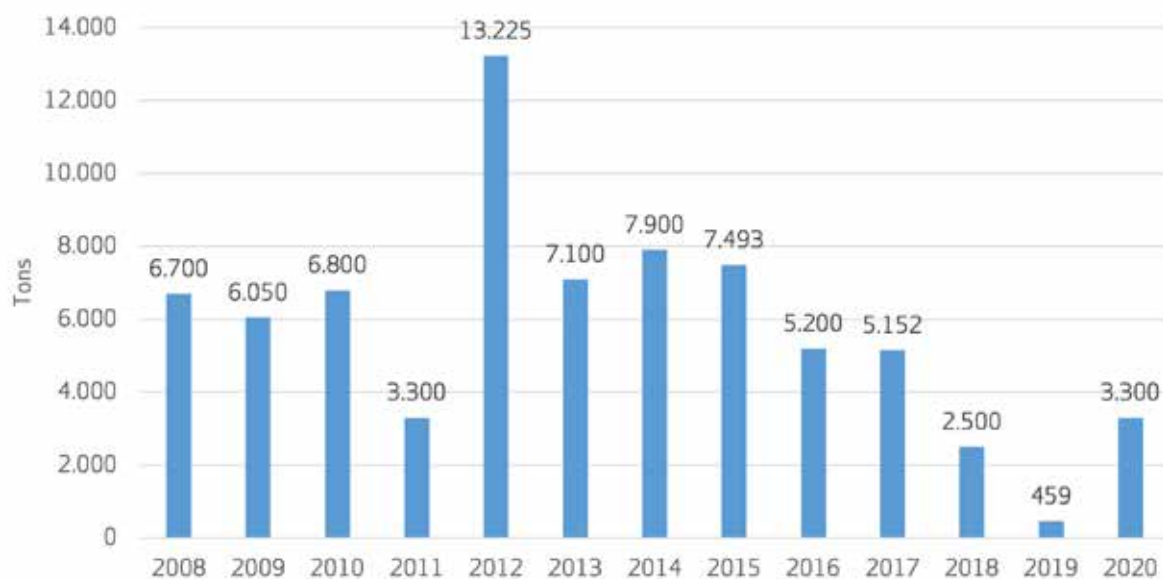
Som tidligere nævnt, kan årskvotemængder fra det havgående rejefiskeri sælges til det kystnære rejefiskeri, men ikke omvendt. En del af forklaringen på, at det havgående rejefiskeri ikke udnytter sine 57 pct. af kvoten er derfor salg af årskvoter til det kystnære rejefiskeri, jf. figur 17. Muligheden for kvotefleks kan dog forklare noget af udsvingene i fordeling af fangsterne mellem det havgående og kystnære rejefiskeri.

Figur 17. Udvikling i fordeling af rejefangsten i Vestgrønland på havgående og kystnær flåde, 2002-2020.

Kilde: Kvotetræk, GFLK.

Figur 18 viser omfanget af handlen af årskvoter fra det havgående rejefiskeri til den kystnære rejeflåden.

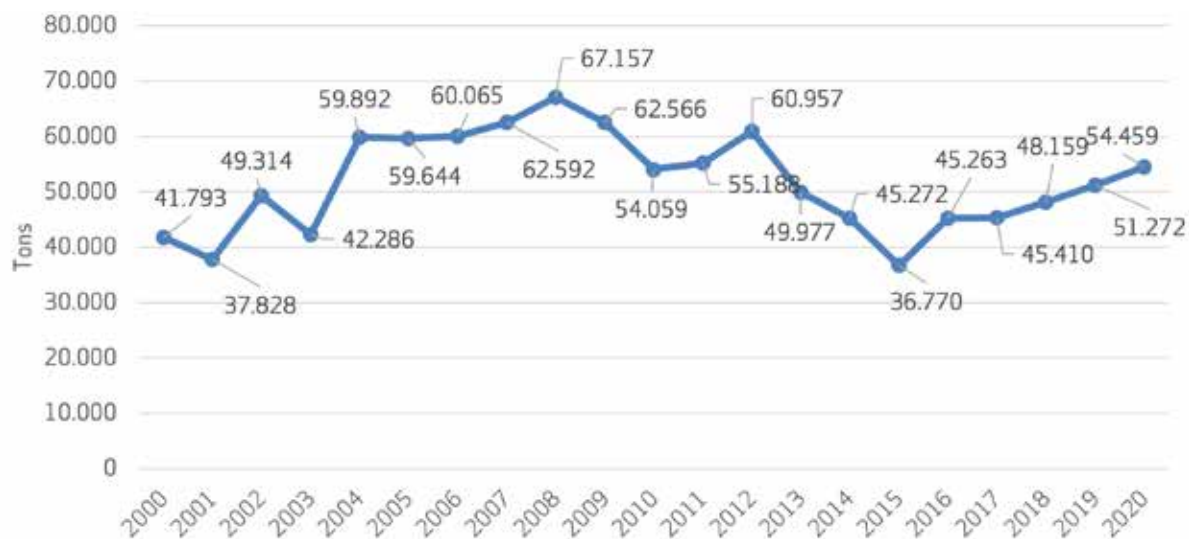
Det fremgår af figuren, at der blev solgt betydelige mængder årskvoter fra det havgående flåde til den kystnære. Det er uklart, hvorfor der blev solgt så store mængder til den kystnære flåde. En mulig forklaring kan være prisforholdet mellem frosne skalrejer produceret til havs og kogte og pillede rejer forædlet på fabrikkerne af indhandling fra den kystnære flåde. En anden forklaring kan være fartøjsproblemer i 2012. Mængden af årskvoter solgt fra havgående rejefiskeri til det kystnære har været stærkt faldende i perioden 2012 til 2018. I 2019 blev der kun solgt 459 tons fra havgående rejeflåde til den kystnære, hvorefter den mængde steg til 3.300 tons i 2020. Faldende overførsler af havgående kvoter til det kystnære fiskeri er muligvis tegn på, at den havgående rejeflåde kan og vil udnytte en større andel af egne kvoter fremover, særligt når der er investeret så massivt i nybyggede og meget effektive produktions-trawlere. Med de nybyggede trawlere forventes fangstkapaciteten i det havgående rejefiskeri at stige.

Figur 18. Salg af årskvoter fra det havgående rejefiskeri til det kystnære, 2008-2020.

Kilde: GFLK.

Indhandling til rejefabrikkerne

Det fremgår af figur 19, at indhandlingsmængder for rejer steg fra 41.793 tons i 2000 til 67.157 tons i 2008. Indhandlingsmængderne faldt fra 2008 til 2010 og steg igen fra 2010 til 2012. Fra 2012 til 2015 faldt mængderne fra 60.957 tons til 36.770 tons, svarende til et fald på ca. 40 pct. De lave mængder i 2015 skyldes, at rådgivning for rejer faldt drastisk, og kvoten blev tilsvarende sat relativt meget ned. Indhandlingsmængderne har været stigende igen fra 2015 og var på 54.459 tons i 2020.

Figur 19. Udvikling indhandlingsmængder af rejer, 2000-2020.

Kilde: Grønlands Statistik.

I 2006 blev der indhandlet samlet ca. 60.000 tons rejer til de 7 fabrikker, som indhandlede og producerede rejer i det år, jf. figur 19. Antages produktionskapaciteten i 2006 at være 100.000 tons, svarer det til en kapacitetsudnyttelse på 60 pct. De samlede indhandlingsmængder har været faldende siden 2006 og indtil 2015. Det har betydet, at rejerehvervet har tilpasset kapaciteten ved at reducere antal rejefabrikker. Det må forventes, at den teknologiske udvikling i nogen grad har øget kapaciteten på den enkelte fabrik.

Rejefabrikkerne beskæftiger sig udelukkende med produktion af kogte og pillede rejer (C&P). C&P kan betragtes som halvfabrikata, som i første omgang eksporteres til Danmark og Tyskland, hvor de primært ompakkes, inden de videreeksporteres. Råvaretilgang til rejefabrikkerne består af indhandling af rå, isede samt tunnelfrosne rejer fra den kystnære flåde uden produktion og af indhandlingspligtige frosne industrirejer fra fartøjer med egen produktion fra både den kystnære og havgående flåde.

6.2.6 Udvikling i rejepriiserne

Der har været en meget stor stigning i priserne på rejer de sidste 10 år, hvilket har bidraget til at øge rentabiliteten i rejefiskeriet og rejeproduktionen i land. Figur 20 viser udviklingen i eksportpriserne for skalrejer og kogte og pillede rejer samt den gennemsnitlige indhandlingspris på rejer.

Figur 20. Udvikling priserne på rejer, 2010-2020.



Kilde: Grønlands Statistik.

I perioden 2010 til 2015 steg eksportpriserne på skalrejer og kogte og pillede rejer med hhv. 138 pct. og 136 pct. Den gennemsnitlige indhandlingspris på rejer i samme periode fulgte ikke med prisstigningen på eksport, hvor den steg med 44 pct. svarende til 1/3 del af prisstigningen på eksport. I perioden fra 2015 har prisen på skalrejer ligget relativt højt, men har været faldende fra 2018. Dette gælder særligt i 2020 under COVID epidemien. Prisen på kogte og pillede rejer faldt betydeligt i perioden 2015-2017, hvorefter den steg betydeligt fra 2017 til starten af 2019. Prisen på kogte og pillede rejer har været faldende siden og særligt i 2020.

Prisen på indhandlede rejer har ligget relativt stabilt fra 2015-2017. Fra 2017 til 2019 steg prisen en del, hvor den var på det højeste niveau i 2019 inden for de sidste 10 år. Som med eksportpriserne har COVID epidemien haft negative konsekvenser for indhandlingsprisen på rejer i 2020.

6.2.7 Økonomien i rejesektoren

I starten af 1990 var rejefiskeriet med få undtagelser en ren underskudsforretning. Ud over den lave rentabilitet var der meget høj gældsætning i rejeehvervet. Indførelsen af IOK sammen med kvotering af rejefiskeri og tilhørende kapacitetstilpasning har bidraget til en betydelige stigning i rentabiliteten over tid. Der er manglende historiske informationer om økonomien i rejeflåden, hvorfor der ikke kan fremstilles en sammenhængende tidsserie over udviklingen i rejeflådens rentabilitet. Tabel 16 viser økonomien i rejesektoren i udvalgte år. Tabellen er udarbejdet på grundlag af økonomiske oplysninger, som erhvervet er forpligtige til at indberette til GFLK pr. driftsenhed (fartøjer og fabrikker) pr. år. I forbindelse med indberetninger af økonomiske oplysninger for fartøjer var det første år 2013, men 2017 for fabrikkerne.

Tabel 16. Økonomien i rejesektoren i udvalgte år, 2013-2019.

Mio.kr.	2013	2015	2017	2019
Omsætning	1.328,0	1.654,0	2.876,3	3.452,9
Havgående rejefiskeri	1.020,0	1.288,7	1.265,2	1.300,4
Kystnært rejefiskeri	308,0	365,4	585,1	732,0
Rejefabrikker			1.026,1	1.420,5
Overskud før afskrivninger, renter og skat	344,4	580,0	736,5	792,2
Havgående rejefiskeri	265,6	435,1	386,6	438,9
Kystnært rejefiskeri	78,8	144,9	189,2	217,2
Rejefabrikker			160,7	136,2
Overskud før renter og skat	233,7	466,7	593,5	646,3
Havgående rejefiskeri	193,8	352,7	339,4	398,4
Kystnært rejefiskeri	39,9	113,9	130,8	145,9
Rejefabrikker			123,3	102,0

Kilde: Kilde: GFLK.

Note: Det har været svært at kvalificere de data, som det enkelte selskab i rejesektoren har leveret, fordi selskabernes årsregnskaber i mange tilfælde omfatter flere driftsenheder. Der tages derfor forhold for de tal, som er fremstillet i tabellen. Rejefabrikernes omsætning og overskud fra andre arter, de producerer er inkluderet i tallene i tabellen.

Den havgående rejeflådes rentabilitet er steget fra en overskudsgrad (overskud før renter og skat i forhold til omsætning) på omkring nul i 1990'erne til ca. 15 pct. i 2010. Overskudsgraden steg yderligere i 2013 til 19 pct. og op til ca. 27 pct. i 2017. I 2019 steg den gennemsnitlige overskudsgrad til ca. 31 pct. Det bemærkes, at niveauet af overskuddet de seneste år er meget højt til trods for, at den havgående flåde har betalt relativt høje ressourcerenteafgifter til det offentlige. Renses overskuddet for afgifter, ville overskudsgraden i 2019 have været over 40 pct. En gunstig udvikling i rejepriiserne de seneste 10 år har også i høj grad bidraget til at forbedre rentabiliteten i den havgående rejeflåde. En god konsolidering medvirker til at gøre fiskeriet mindre sårbart over for skiftende konjunkturer og udsving i ressourcgrundlaget. Værdien heraf er senest kommet til udtryk i forbindelse med COVID-19-pandemien.

Økonomien i den kystnære rejeflåde i 1990'erne var en ren underskudsforretning på grund af overkapacitet i flåden og dermed et lavt kvotegrundlag for det enkelte fartøj. IOK systemet har bidraget til forbedring i rentabiliteten i den kystnære flåde. Stigningen i rentabiliteten har dog udviklet sig langsomt over tid. Tilskudsordninger bidrog i en periode til at fastholde lav rentabilitet for flåden. I 2004 var det samlede kystnære rejefiskeri stadig en underskudsforretning. I 2008 opnåede den kystnære flåde samlet en overskudsgrad på ca. 10 pct. Siden 2008 har den kystnære flåde oplevet yderligere forbedring i rentabiliteten. Overskudsgraden i den samlede flåde steg yderligere i 2015 til ca. 30 pct. Selv om overskudsgraden i 2017 og 2019 er faldet til hhv. ca. 22 pct. og ca. 20 pct., er den forsat relativt høj. Det forventes, at økonomien i det kystnære rejefiskeri forsat kan forbedres med yderligere struktur- og kapacitetstilpasninger.

Rentabiliteten hos rejefabrikkerne er noget mindre end i rejefiskeriet. I 2017 opnåede rejefabrikkerne en samlet overskudsgrad på ca. 12 pct., hvorimod overskudsgraden faldt til ca. 7 pct. i 2019. Det bemærkes, at produktion og salg af andre arter som hellefisk, torsk og krabber er med i tallene for rejefabrikkerne i tabel 16.

Aflønning af arbejdskraft

Den store reduktion i antallet af fartøjer i rejefiskeriet siden 1990'erne har reduceret antal besætningsmedlemmer i fiskeriet. Det er ligeledes sket en reduktion i antallet af rejefabrikker, hvilket har reduceret antallet af medarbejdere i land. Den teknologiske udvikling har også betydet, at det er behov for færre ansatte end før til fartøjer og fabriksanlæg.

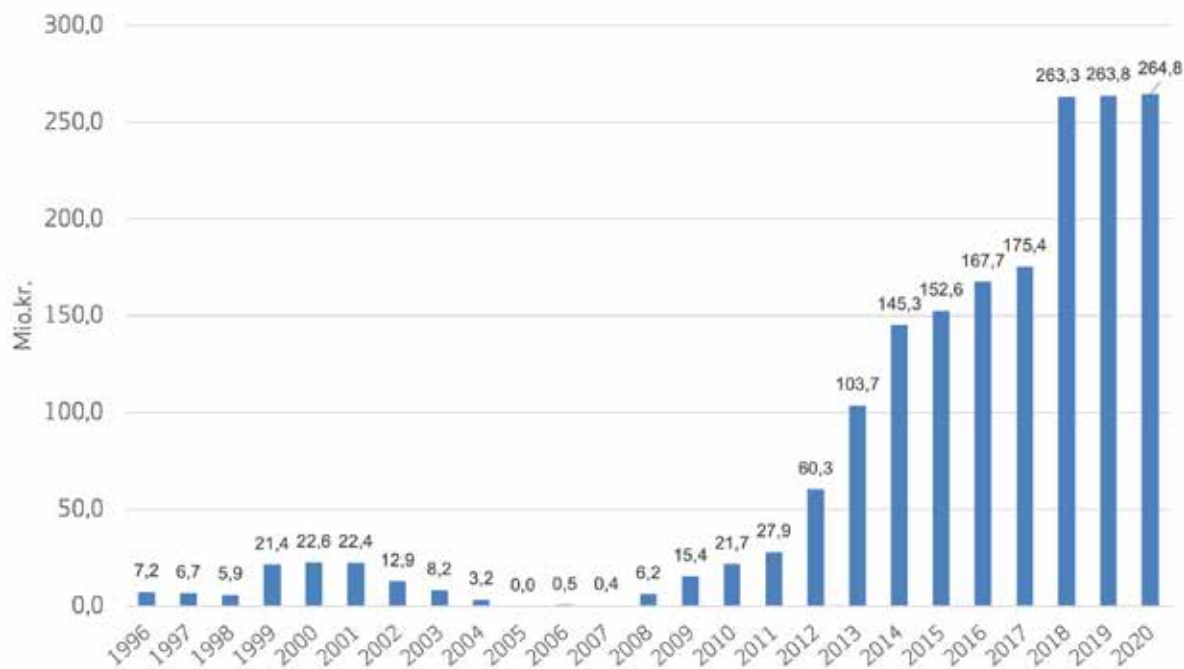
Reduktionen i antallet af fartøjer og besætningsmedlemmer samt den stigende rentabilitet har påvirket gennemsnitslønnen i rejefiskeriet meget positivt. Oplysninger om det gennemsnitlige lønniveau i 1990'erne samt udviklingen i lønnen særskilt for rejeflåden eller rejefabrikkerne er ikke tilgængelige. Der henvises til tabel 8, der sammenligner indtjeningen i det havgående og det kystnære rejefiskeri for de bedst tilgængelige gode data, 2017. De viser, at der i begge flådekomponenter i rejefiskeriet er en høj aflønning, og at denne er særligt høj i den havgående flåde.

Den gennemsnitlige løn hos fabriksmedarbejder på rejefabrikkerne er ikke steget så meget som lønnen i fiskeriet. Det estimeres, at gennemsnitlige årsløn var på ca. 200.000 kr. i 2008. I 2017 var årslønnen steget til ca. 250.000 kr. i gennemsnit pr. medarbejder, svarende til en stigning på 25 pct.

6.2.8 Ressourcerenteafgifter på rejefiskeriet

I 1982 blev direkte eksport af rejer fra de producerende rejetrawlere afgiftsbelagt for første gang. Der har i perioden siden da været forskellige måder at fastsætte afgiften på, jf. baggrundsnotatet om status og udfordringer i rejefiskeriet. I figur 21 vises udviklingen i afgiftsprovenuet fra rejeafgiften perioden 1996-2020.

Figur 21. Provenu fra rejeafgiften, 1996-2020.



Kilde: Skattestyrelsen.

Provenuet fra rejeafgiften fra 1996, hvor der er indført et IOK system for både havgående og kystnært rejefiskeri, var på ca. 7 mio.kr. Det har holdt sig relativt lavt indtil 2005, hvor den var næsten nul. I perioden efter 2005 er provenuet steget årligt og var på et historisk højt niveau i 2018-2020.

Selv om stigende priser og mængder bidrager stærkt til stigningen i provenu, afspejler de tal indirekte, at rentabiliteten i flåden er høj, idet det i takt med den positive udvikling i driftsøkonomien har været muligt gradvist at forøge det samfundsøkonomiske afkast som højere beskatning af ressourcerenten ved tilpasninger i rejeafgiftens størrelse i opadgående retning. Udviklingen i afgiftsprovenuet er derfor endnu en indikator på, at IOK-systemet er en succes for økonomien i rejeflåden samt for samfundet.

6.2.9 Udfordringer i rejefiskeriet⁶

De beskrevne data og analyser i betænkningen og flere baggrundsnotater, Fiskerikommissionens drøftelser og generelle anbefalinger om fiskeriforvaltningen samt kommissoriet peger alle på behovet for at håndtere nogle udfordringer omkring rejefiskeriet. Disse vil danne udgangspunkt for kommissionens anbefalinger i forhold til dette fiskeri og kan kort beskrives som følger:

- Gennemgående god overensstemmelse mellem ressourcegrundlag og kapacitet, som har ledt til en høj indtjening i rejefiskeriet og har samtidig betydet, at fiskeriet er blevet koncentreret på få hænder, og at det er blevet vanskeligt for nye aktører at komme ind i erhvervet.
- Vertikal integration med ejerskab i såvel den kystnære og havgående flåde, som i indhandling og produktion vil give fordele, men risikerer også at være en bremse på udviklingen af den kystnære flåde gennem lave priser og bindinger. Konkurrencenævnet påpegede i 2019 over for det daværende medlem af Naalakkersuisut for Fiskeri, Fangst og Landbrug således, at den høje markeds-koncentration og de høje adgangsbarrierer til markederne i form af store investeringsbehov i kvoteandele samt trawlere til rejefiskeri gør, at der er risiko for konkurrencebegrænsende adfærd fra virksomhederne.
- Udtalt behov for at importere arbejdskraft til trawlerne til broen og i maskinrummet, idet der ikke uddannes nok navigatører og maskinfolk, hvorved Grønland går glip af disse attraktive jobs.
- Lovmæssige begrænsninger i adgang til egenfinansiering 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 til tider meget høje indtjening i store dele af det havgående fiskeri underbygger behovet for, at der sikres en fair beskatning af ressourcerenten, hvorfor rammevilkårene for beskatningen heraf er vigtig.

I forhold til spørgsmålet om strukturudviklingsbehovet i rejefiskeriet er det vigtigt at være opmærksom på, at strukturen i dag er tilpasset efterspørgslen efter de grønlandske rejer på eksportmarkedet, der historisk har efterspurgt:

1. Søkogte skalrejer og råfrosne rejer, som kræver produktionstrawlere, med stor fryse og lastekapacitet
2. Pillede enkeltfrosne rejer, som kræver ferskretawlere med hyppige landinger til fabriksanlæg. Disse pillede rejer bliver typisk solgt til brug for lagerejerproduktion

De rejer, som produktionstrawlerne indhandler til landanlæg er typisk af en størrelse, som ikke har den store værdi på eksportmarkedet som råfrosne skalrejer.

⁶ Begrebet "udfordringer" omfatter i denne sammenhæng spørgsmål, som i henhold til kommissoriet ønskes behandlet af kommissionen, herunder blandt andet høj koncentration af ejerskabet af selskaberne i det havgående rejefiskeri.

Antallet af enheder i rejefiskeriet afhænger dels af TAC'en, dels af markedets efterspørgsel og dels af trawlerens fangstkapacitet.

Produktionstrawlerens fangstkapacitet afhænger af trawlkapaciteten (trawltidudbyttet), indfrysningsskapaciteten, der skal kunne følge med fangst og produktion og endelig af lastekapaciteten. Udviklingen inden for de seneste 40 år har vist at produktionstrawleren har gennemgået en rivende teknisk udvikling og i løbet af denne periode er mere end fordoblet i størrelse og kapacitet. En udvikling der til dels er styret af kundernes kvalitetskrav. Denne type trawlere gennemfører typisk 10-14 fangstture pr år.

Produktionstrawlerens fangstkapacitet passer i dag til TAC'en, så hvis der skal flere af denne type fartøjer ind i fiskeriet, som markedsforholdene ser ud i dag, kræves der en betydelig og vedvarende stigning i rejebestanden og dertil hørende TAC.

For trawlere der fanger og lander isede rejer til fabrikkerne, er kapaciteten ligeledes bestemt af trawltidudbyttet og lastekapaciteten, der igen er tilpasset behovet for hyppige landinger. Ferskrejetrawlere gennemfører typisk omkring 50 fangstture år, og denne type trawlere er derfor størrelsesmæssigt tilpasset dette. I dette segment er der dag en vis overkapacitet og en delvis forældet flåde. Der er således heller ikke den teknologiske udvikling som inden for produktionstrawlerne. Dette betyder, at en del af rejefiskeriet ikke drives med optimal lønsomhed.

I overvejelserne om politikudviklingen ift. spørgsmålet om at lette adgangen til de mest kapitalintensive dele af dette fiskeri er det væsentligt at være opmærksom på, at nye aktører (grønlandske) vil have relativt begrænsede muligheder for at stille med den fornødne egenkapital, som kan være meget høj. Det vanskeliggør i praksis muligheden for at komme ind og forholdsvis hurtigt opnå et substantielt medejerskab i de mest kapitalintensive dele af dette fiskeri.

Kommissionen har som led i forarbejdet til sine anbefalinger set på andre mulige konkrete forslag til ændringer af forvaltningen af rejefiskeriet og konsekvenser deraf med afsæt i blandt andet kommissoriet. Der henvises til følgende baggrundsnotater: *"Analyser af kommissoriets forslag til ændringer i forvaltning af rejefiskeriet"* og om *"Spredning af udenskærs rejekvoter – en vurdering af de økonomiske konsekvenser."*

6.2.10 Overvejelser om mulige modeller for at sprede ejerskabet og samtidig sikring af effektivitet

Fiskerikommissionen har med afsæt i analyser, der er gengivet i baggrundsnotaterne henholdsvis om økonomiske forvaltningsprincipper og om spredning af udenskærs rejekvoter, foretaget en vurdering af de økonomiske konsekvenser af forskellige muligheder for at sprede ejerskabet i rejefiskeriet og samtidig at sikre effektiviteten i erhvervet og dermed et højt afkast til gavn for erhvervet og for samfundet generelt.

Kommissionen har herunder analyseret den situation, hvor antallet af rederier og fartøjer forøges i det udenskærs rejefiskeri, men under den forudsætning, at den samlede kvotemængde ikke udvides. Analysen har dermed fokus på den situation, at der er flere mindre fartøjer i fiskeriet, end der er i dag, og at de hver især har mindre fiskerikapacitet.

Analyserne dokumenterer, at det økonomiske udbytte for såvel rederierne som for samfundet vil mindskes betydeligt ved en forøgelse af antallet af fartøjer, også selvom fartøjernes kapacitet er tilpasset kvotestørrelserne.

Anbefalinger, der medfører en udvikling med stigende kapacitet, vil være i strid med de overordnede elementer i kommissoriet, vil reducere indtægterne til det offentlige og vil påvirke velstanden negativt i landet. En række forhold omkring drift af rederierne betyder desuden, at de i analysen angivne økonomiske tab formentligt er undervurderet. Analysen viser desuden, at rederierne vil blive mindre økonomisk robuste.

Dette leder frem til følgende overordnede anbefalinger om indretningen af forslag til forvaltning af rejefiskeriet:

Kommissionen anbefaler, at forvaltningen af rejefiskeriet med de nuværende fangstmuligheder ikke lægger op til en udvikling, der baserer sig på at øge antallet af fartøjer til at fange den samme mængde rejer.

Kommissionen anbefaler i stedet, at et eventuelt politisk ønske om at øge spredning af ejerskabet i rejefiskeriet sker ved, at det bliver lettere for flere at investere i eksisterende rederier i rejefiskeriet, at gøre adgangen til køb og salg af kvoteandele mere transparent samt at muliggøre et større udbud af kvoteandele ved at gøre udnyttelsesretten til kvoterne tidsbegrænset.

Ud fra denne anbefaling samt kommissionens tværgående anbefalinger til fiskeriforvaltningen i indledningen til kapitel 6 vil kommissionens yderligere anbefalinger om rejefiskeriet forholde sig til spørgsmålet om strukturændringer.

Sådanne strukturændringer skal efter kommissionens opfattelse så vidt muligt fremme følgende mål:

- mulighed for en spredning af udnyttelsesretten til kvoterne og en spredning af ejerskabet til rederierne inden for rejefiskeriet,
- som minimum fastholde ressourcerenten i rejefiskeriet og sikre en fair fordeling af ressourcerenten mellem samfundet og rederierne.
- bevare den landbaserede fiskeindustri på samme niveau som i dag ud fra det nuværende omfang af landingspligt.

Kommissionens analyser viser, at det ikke er en let øvelse at finde forslag, der tilgodeser alle disse mål og hensyn. En afvejning mellem dem vil i den sidste ende derfor være politisk.

Kommissionen har i sit arbejde med at formulere et samlet forslag for at tilgodese centrale hensyn taget udgangspunkt i følgende principper:

1. Ligestilling af muligheder for licenshavere i det havgående og det kystnære rejefiskeri og afledt tilpasning af kvotelofter og indhandlingspligt.
2. Rammer der kan muliggøre en forøgelse af produktiviteten i det kystnære rejefiskeri gennem bedre rammer for modernisering af denne del af flåden.
3. Særlig hensyntagen til mindre fartøjer.
4. Afledte overgangsordninger.

I den forbindelse er det vigtigt at skelne mellem spredning af udnyttelsesretten og spredning af ejerskabet blandt dem, der har udnyttelsesretten.

Hensigten er således ikke at komme med forslag til direkte eller indirekte regulering af strukturen hverken i den landbaserede rejeproduktion eller i selve salgsvirksomheden i forbindelse med eksport af rejer.

Anbefalingerne skal samlet set hvile på den grundlæggende forudsætning, at det samlede økonomiske udbytte (ressourcerenten) ikke må forringes, herunder at indtægterne til de offentlige kasser ikke må forringes.

Ad 1. Ligestilling af muligheder for licenshavere i det havgående og det kystnære rejefiskeri og afledt tilpasning af kvotelofter.

Fiskeriet efter rejer ved Vestgrønland sker på én bestand, og biologisk set er der ikke forskel på konsekvenser af fiskeriet, om det finder sted i det havgående eller i det kystnære fiskeri.

På den baggrund er udgangspunktet, at en forskelligartet behandling af licenshavere, sådan som de nuværende regler foreskriver, forudsætter særlige og tungtvejende begrundelser.

Et element der bør tages i overvejelse i den forbindelse er imidlertid det konkrete forhold, at nogle fartøjer indhandler 100 % og sikrer en beskæftigelse på land med produktion af pillede rejer af høj kvalitet - en produktion, der har fundet sted på en række fabrikker i Grønland de sidste 70 år. For at produktionen skal kunne afsættes på eksportmarkederne (især UK) forudsættes det, at rejerne bliver landet som isede rejer inden for få dage efter fangsten. Denne type fiskeri kan ikke kombineres med det rejefiskeri, der sker på en produktionstrawler

Argumentet herimod er dog, at det må forventes, at markedsforholdene vil sikre landinger af isede rejer i det omfang, det er økonomisk hensigtsmæssigt. Det er kommissionens opfattelse, at hensynene til optimering af erhvervet og et almindeligt princip om ens behandling af borgerne i samfundet med stor vægt taler for, at forskellene ophæves.

Dette vil rent teknisk ske derved, at opdelingen i havgående og det kystnære rejefiskeri ophæves. Det betyder at den nuværende tre-sømilsgrense for det havgående fiskeri fjernes.

Hvis tre-sømilsgrensen afskaffes, vil der kunne opstå en række u hensigtsmæssigheder i forhold til de hensyn, principper og mål, som kommissionen har opstillet, herunder om at fastholde niveauet af den indhandlede mængde til fabrikkerne, om at undgå koncentration af rejefiskeriet på kystnære områder og om behovet for at tage særlige hensyn til mindre fartøjers fiskeri.

På den baggrund vil det være nødvendigt at indføre vilkår, som tager højde for disse hensyn, principper og mål, og de vil blive behandlet nedenfor.

Kommissionen anbefaler, at rammerne for fiskeri efter rejer ved Vestgrønland principielt gøres ens for alle aktører, og at fiskerimulighederne forvaltes i én enhed, og opdelingen af forvaltningen i et hav- og kystsegment fjernes. Der bør dog tages særligt hensyn til mindre fartøjers fiskeri, jf. senere særskilt anbefaling derom.

Afledt tilpasning af kvotelofter

Kommissionen har undersøgt mulighederne for en reel spredning af udnyttelsesretten og af ejerskabet på forskellig vis.

Som det fremgår af de ovenfor nævnte anbefalinger, er det kommissionens opfattelse, at såfremt spredning af udnyttelsesret og ejerskab prioriteres politisk, bør det, med de nuværende fangstmuligheder, ske uden en forøgelse af fiskerikapacitet og uden indsættelse af yderligere fartøjer.

Det efterlader kun to muligheder for begrænsning af koncentration af udnyttelsesretten, hvor reguleringsbehovet også påvirkes af kommissionens ovenstående anbefaling om, at rammerne for fiskeri efter rejer ved Vestgrønland principielt gøres ens for alle aktører:

1. at nedsætte den øvre grænse for, hvor stor en kvoteandel en licenshaver, en enkeltperson eller et selskab (rederi) kan eje (kvoteloft), og/eller
2. at medtage enhver form for ejerskab (hovedejerskab og medejerskab) i opgørelsen af omfanget af, hvad der ejes. Samtidig foreslår kommissionen, generelt for alle fiskerier, at lette adgang til investering i fiskeriet for en bredere kreds af investorer, som omtalt i indledningen i afsnit VII.

Overvejelser

De gældende regler medfører, at loftet for ejerskab er 33% af TAC'en i det havgående rejefiskeri og 15% i det kystnære. I denne opgørelse indgår imidlertid ikke kvoteandele, som tilhører rederier, i hvilke der ejes mindre end 50%. Det betyder i disse tilfælde, at alene direkte ejerskab "tælles med".

Såfremt det havgående og det kystnære rejefiskeri samles uden at ændre kvoteloftet samtidig, vil det kunne medføre en stærk koncentration af udnyttelsesretten, idet kvoteloftet efter de gældende regler er 33% i det havgående fiskeri og 15% i det kystnære.

Det betyder, at et rederi under disse vilkår ville kunne opnå en samlet kvoteandel på 25,4%. Dette er faktisk realiteten i øjeblikket set på tværs af de to nuværende flådesegmenter, idet visse rederier ejer fartøjer i såvel det havgående som i det kystnære segment – og her er alene taget direkte ejerskab i betragtning.

I princippet ville det tillade og kunne medføre en koncentration af udnyttelsesretten på fire rederier over tid. En anbefaling af en ordning, som ville medføre en sådan koncentration, vil som sagt imødekomme det i kommissoriet fremsatte krav om en model, som sikrer ressourcerenten. Den vil dog ikke leve op til de i kommissoriet angivne ønsker om en model, som samtidig fremmer spredning af udnyttelsesretten.

Kommissionen har som anført anbefalet, at der gives enkeltpersoner lettere adgang til ejerskab, og det indebærer en principiel – men også faktisk – mulighed for, at personer vil kunne opnå reelt ejerskab.

Kommissionen anbefaler derfor:

- **at et passende loft for ejerskab til kvoteandele for enkeltpersoner implementeres, og**
- **at ejerskabet opgøres som andelen, man ejer i et selskab, som har en kvoteandel ganget med den kvoteandel, selskabet har. Det betyder eksempelvis for NN, der ejer 10% af et rederi med en kvoteandel på 15 % af TAC'en, at NN har en kvoteandel på 1,5% af TAC'en i kraft af sin andel i selskabet.**

Såfremt der ud over det nuværende samlede kvoteloft på 25 % i de gældende regler ønskes yderligere stramninger, så kan kommissionen foreslå følgende to modeller:

- 1. Kvoteloftet fastsættes til 10% for rederier såvel som for enkeltpersoner, men sådan, at rederiers eventuelle indirekte ejerskab ikke indregnes i opgørelsen, og**
- 2. Indirekte ejerskab indregnes i opgørelsen og kvoteloftet fastsættes på 18-20% af TAC'en. I det følgende anvendes 20%.**

Ad model 1: Såfremt forudsætningerne i model 1 lægges til grund, anbefales følgende model for rejefiskeriet ved Vestgrønland:

- Kvoteloftet fastsættes til 10% for rederier såvel som for enkeltpersoner og deres nærtstående.

Konsekvensen af denne model er, at indirekte kvoteandele som udgangspunkt ikke indregnes i kvoteandelen. Ej heller denne model skønnes derfor umiddelbart at give den optimale grad af gennemsigtighed i ejerforholdet. Dette vil dog kunne imødegås med kommissionens anbefalinger om øget transparens via en offentlig tilgængelig portalløsning omkring blandt andet ejerforhold.

I forhold til omfordeling af ressourcerne indebærer modellen, at en samlet direkte kvoteandel på 24,6 pct. svarende til 27.195 tons i 2020, skal sælges. Beregningen er lavet ved, at alle kvoteandele omregnes til en kvoteandel af den samlede TAC for rejer i Vestgrønland. Selskabernes kvoteandel i havgående og kystnært fiskeri er slået sammen, mens de indirekte kvoteandel ikke indgår i beregningen.

Ad model 2: Såfremt forudsætningerne i model 2 lægges til grund, anbefales følgende model for rejefiskeriet ved Vestgrønland:

- Kvoteloftet fastsættes til 20% for rederier såvel som for enkeltpersoner inklusiv deres nærtstående.
- Indirekte ejerskab indgår i beregningen af ejerskab til kvoteandele, således at ejerskabet opgøres som andelen, rederiet/personen ejer i et selskab, som har en kvoteandel, ganget med den kvoteandel, selskabet har. Hvis eksempelvis rederiet R ejer 50% af et rederi, som har en kvoteandel på 10% af TAC'en, har R en kvoteandel på 5% af TAC'en i kraft af sin andel i selskabet;

Denne model skaber alt andet lige bedre gennemsigtighed i ejerskabsstrukturen i fiskeriet. Modellen vil ikke i samme grad som model 1 sprede udnyttelsesretten. Til gengæld vil den medføre betydeligt bedre mulighed for at flere får adgang til ejerskab til rederierne.

Det bemærkes, at denne model i lighed med model 1, skønnes at indebære en risiko for et fald i lønsomhed i det samlede fiskeri og for et fald i ressourcerenten.

I forhold til omfordeling af ressourcerne indebærer modellen i praksis, at Royal Greenland A/S og Polar Seafood Greenland A/S må sælge samtlige deres indirekte kvoteandele, samtidigt med at en samlet direkte kvoteandel på ca. 4,5% også skal sælges - svarende til 4.595 tons rejer (ved et kvoteloft på 20%). At sælge den indirekte kvoteandel betyder i realiteten, at Royal Greenland A/S og Polar Seafood Greenland A/S skal trække sig ud af ejerskabet af en række selvstændige rederiselskaber. For at dette kan ske, forudsættes det, at de øvrige aktionærer i disse selskaber er i stand til at købe de to selskaber ud,

eller der kan findes andre investorer, som kan løfte disse investeringer. Der er tale om aktieinvesteringer på flere hundrede millioner.

Royal Greenland A/S og Polar Seafood Greenland A/S kan dog også vælge at beholde sine kapitalinteresser (indirekte kvoteandele). I den situation skal 20,91% af de direkte kvoteandele sælges - svarende til en kvote på 23.243 tons.

Kommissionen anbefaler, at der fastsættes et kvoteandelsloft som i model 2 med indregning af indirekte kvoteandele, og at:

- En licens højst kan omfatte en kvoteandel på 20 pct.
- Et rederi, selskab eller enkeltperson inklusiv vedkommendes nærtstående højst må eje en samlet kvoteandel på 20 pct.
- Indirekte kvoteandele tælles med i beregningen af kvoteloft

GE repræsenteret ved Brian Buus Pedersen (BBP) og Knud Østergaard (KØ), udpeget af revisorerne udtaler vedrørende kvoteloft som instrument til spredning af ejerskab:

Der er omfattende evidens for i betænkningen, at flere rederier og/eller øget tonnage vil medføre et økonomisk tab for samfundet pga. af faldende effektivitet i fiskeriet. Værdien af den fællesejede ressource reduceres og skaber store negative samfundsøkonomiske effekter i form af faldende ressourcerenteafgifter, skatter, beskæftigelse mv.

Det foreliggende forslag til kvotelofter, hvis man politisk beslutter at bruge et lavere kvoteloft end i dag til at sprede ejerskabet i fiskeriet, vil have dramatiske konsekvenser for ikke mindst de store aktører som bl.a. Royal Greenland A/S og Polar Seafood Greenland A/S, som står til at miste så store kvoter, at forudsætningerne for de nuværende værdikæder (fiskeri, fabrikker, salg) i selskaberne ændres dramatisk.

Det vil skabe store uforudsigelige ændringer i den grønlandske fiskerisektor og betydelige risici for finansieringen af fiskeriet, som den sker i dag, foruden anskaffelse, drift og løbende udvikling af en moderne trawlerflåde, fastholdelse eller udvikling af Grønlands adgang til det internationale marked for fiskeprodukter m.v.

GE, repræsenteret ved BBP, og repræsentanten for revisorerne, KØ, har løbende i kommissionsarbejdet kritiseret, at der bl.a. ikke kan redegøres for, hvem der kan og vil finansiere nye eller eksisterende rederier, der skal overtage de store kvoter, som skal omfordeles. GE's repræsentant, BBP, og repræsentanten for revisorerne, KØ, mener, at det er urealistisk, at omlægningen kan finansieres, og slet ikke uden at der gives mulighed for øget udenlandsk medejerskab i det grønlandske fiskeri.

På den baggrund, og med de mangeartede risici, som det foreslåede kvoteloft vil indebære for hele samfundet, anbefaler GE, repræsenteret ved Brian Buus Pedersen, og Knud Østergaard, udpeget af revisorerne, en fastlåsning af den maksimale kvoteandel på det nuværende niveau på 25 %, som et rederi kan eje direkte eller indirekte.

Kommissionen har i sine overvejelser også behandlet andre mulige modeller, der her redegøres for:

1. Maksimering af ressourcerenten og øget ressourcerentebeskatning
2. Forhandlingsmodel

Ad Maksimering af ressourcerenten og øget ressourcerentebeskatning

Der kan tænkes en model, der alene ser på at opnå den maksimale ressourcerente, dvs. alene har fokus på ressourcerenten og øget fokus på ressourcerentebeskatning, og hvor der ses bort fra en mulig øget koncentration af rejefiskeriet på meget få rederier. En sådan model vil dog være i strid med kommissori-
et.

En modereret udgave heraf er i stedet beskrevet nedenfor.

Kommissionen vurderer, at der, med reference til kommissoriet, er et behov for at få gennemført en strukturtilpasning i dele af rejefiskeriet, jf. også kommissionens analyser. Dette kan ud over de tidligere gennemgåede ændringer også ske ved eller fremmes yderligere ved at ændre i beskattningen af ressourcerente og således reelt ved at ændre i de vilkår, fiskeriet foregår under. Dette kan især være relevant, hvis en strukturtilpasning i et segment af flåden ikke sker, selv om der er potentielle gevinster ved en sådan ændring. Sådanne nye betingelser med ændrede og mere stramme ressourceafgifter vil give klare incitamenter til rederierne til at øge effektiviteten bl.a. gennemstrukturtilpasninger, jf. også overvejelser herom i kommissionens baggrundsnotat om *"Økonomiske forvaltningsprincipper, ressourcerente og -beskatning"*.

Da strukturændringer sker over tid og kan forudsætte nye investeringer, bør ændringer i ressourceafgiften annonceres med en vis tidshorizont, herunder med angivelsen af den nye profil. Ud over at ændre i niveauet og profilen for ressourceafgiften kan det overvejes at indføre en grundafgift. Grundafgiften kan være en årlig betaling for at opretholde eller få en licens med kvoterettigheder, dvs. en betaling for retten til at deltage i fiskeriet. En sådan grundafgift vil være uafhængig af omsætning.

Alle indskrænkninger i det frie råderum for udvikling af rederierne og ejerskabet til dem vil indeholde risici for reduktion i ressourcerenten. I den forbindelse skal det tages i betragtning, at ændringer i adgangen til udnyttelse af ressourcen ikke alene vil påvirke selve fiskeriet, men at det med stor sandsynlighed også vil have væsentlige konsekvenser for såvel produktions- som afsætningsleddet.

På den baggrund indeholder den optimale model, set ud fra et rent ønske om størst mulig ressourcerente og dermed det størst mulige potentiale for samfundsmæssigt økonomiske udbytte, færrest muligt restriktioner – herunder ingen opstramning af kvoteloft. Der kan argumenteres for, at der i en sådan model reelt ligger en spredning af ejerskabet, idet udbyttet fra udnyttelsen af ressourcen vil komme hele samfundet til gode, hvis ressourcerentebeskatningen forøger de offentlige indtægter.

Til gengæld vil der, som nævnt, kunne opstå et grundlag for en øget ressourcerente og dermed også afledte ressourceafgiftsstigninger med den nuværende afgiftsstruktur, som sammen med et større samlet samfundsmæssigt udbytte samtidig forøger de offentlige indtægter.

En forhøjelse af ressourceafgiften vil alt andet lige medføre en nedgang i lønningerne for besætningerne, idet en del af omkostningerne "betales" af disse. Dette vil – igen alt andet lige – medføre en reduktion i A-skatterne og dermed en mindre skatteindkomst til de berørte kommuner. Det vil derfor kunne være relevant at overveje indførelsen af en form for udligningsordning, sådan at kommunerne får del i det større, samlede samfundsudbytte.

Såfremt disse forudsætninger og overvejelser lægges til grund, vil denne model for rejefiskeriet ved Vestgrønland adskille sig fra den ovenfor af kommissionen anbefalede model ved, at

- Kvoteloftreglerne fastholdes
- At den ikke direkte tager hånd om indirekte ejerskab.
- Iværksættelse af tiltag til forhøjelse af ressourcerenteafgiften

Såfremt en sådan model iværksættes, vil det kunne medføre en stærk koncentration af udnyttelsesretten, idet kvoteloftet efter de gældende regler er 33% i det havgående fiskeri og 15% i det kystnære. Det betyder, at et rederi under disse vilkår ville kunne opnå en samlet kvoteandel på 25,4%. Dette er, som nævnt, realiteten i øjeblikket set på tværs af de to nuværende flådekomponenter, idet to rederier ejer fartøjer i såvel det havgående som i det kystnære segment.

I princippet ville det kunne medføre en koncentration af udnyttelsesretten på fire rederier over tid. En anbefaling af en ordning, som kan medføre en sådan koncentration, vil som sagt imødekomme det i kommissoriet fremsatte krav om en model, som sikrer ressourcerenten, men den vil ikke leve op til de i kommissoriet angivne ønsker om en model, som fremmer spredning af ejerskabet og udnyttelsesretten.

Ad forhandlingsmodel

Ændringer i fiskeriloven, der giver anledning til opsigelse af kvoteandele, overgangsordninger og om fordelingsmekanismer til at sikre, at tilbageleverede kvoteandele kommer tilbage til andre dele af fiskerierhvervet, kan betyde øget usikkerhed og give anledning til nye risici i erhvervet. Sådanne ændringer kan være nødvendige for eksempelvis at kunne omfordele kvoteandele til licensindehavere i det nuværende rejefiskeri, der i dag mangler kvoteandele for at kunne investere i nye og mere effektive fartøjer – eller til nye aktører i rejefiskeriet.

Kommissionens overvejelser om forvaltningen og rammerne for finansieringen af rejefiskeriet bygger på den grundlæggende præmis, at der er tale om et meget kapitalintensivt fiskeri. Derfor er lange opsigelsesvarsler og lange overgangsordninger nødvendige for, at erhvervet kan tilpasse sig de nye rammer med en lang tidshorizont for at undgå store erhvervsøkonomiske og samfundsøkonomiske tab.

Det er derfor også relevant at se på, om udformningen af de nye rammer, herunder om overgangsordninger og usikkerheden mht. de fremtidige forhold eventuelt kunne sikres på anden vis. Da ændringerne i rammerne for vilkårene i rejefiskeriet berører relativt få rederier, vil en alternativ fremgangsmåde i forhold til den direkte vej til en lovændring være forud herfor at gennemføre forhandlinger mellem de involverede, dvs. på den ene side rederier og på den anden side det politiske system.

Kommissionen har drøftet, om en dialogbaseret drøftelse, der resulterer i en fælles forståelse og for ændringerne og en dertil hørende aftale, ville kunne have nogle fordele. Dette ud fra, at en aftale vil kunne forhindre et potentielt langvarigt og ressourcekrævende juridisk konflikt om bl.a. opsigelsesvarsler og kompensation. Dette skulle i givet fald i bedste fald kunne lede til, at tilpasninger i erhvervet vil kunne ske på en frivilligt baseret aftale, og muligvis kunne sikre en hurtigere gennemførelse, dvs. kortere opsigelsesvarsler og kortere overgangsordninger, og muligvis også at man bedre vil kunne inddrage en bredere kreds både mht. ejerskab og udnyttelsesret.

Det bemærkes til denne model, at den er mest relevant i en situation, hvor det politiske system ønsker hurtigere forandringer end dem, der lægges op til i model 2. I den situation vil spørgsmålet om kompensation eller erstatning kunne blive et tema fra erhvervets side, og der kan være et gensidigt ønske om en aftale, som baserer sig på frivillighed.

Hvis en sådan forhandlingsmodel med aftale ikke kan opnås, skal der være en alternativ model, eksempelvis den af kommissionen foreslåede model 1 eller model 2.

Hvis en forhandlingsbaseret aftale skal indgås, vil der skulle gennemføres lovgivning i overensstemmelse med aftalen, og flere elementer af de forhold, der er nævnt i de øvrige modeller, vil naturligt være en del af den lovgivning, herunder eventuelle særregler om kvoteloftet for Royal Greenland A/S, der kunne tænkes at indgå en eventuel forhandlingsbaseret løsning.

Kommissionen har på den baggrund konkret drøftet, om det vil være ønskeligt med særregler omkring kvotelofte for Royal Greenland A/S i kraft af det offentlige ejerskab og selskabets eventuelt særlige status i fiskeristrukturen i Grønland.

En beslutning om niveauet for kvoteloftet for RG bør ses i sammenhæng med ejerskabet og andre hensyn, der indgår i en politisk afvejning om rammerne for en offentligt ejet virksomhed. Samme politiske afvejning gælder i sagens natur generelt for overvejelsen om indførsel af en eventuel skærpelse af reglerne om kvotelofte for alle aktører i fiskeriet.

Uanset, om Royal Greenland skal være omfattet af det nye kvoteloft eller ej, bør der i hvert fald fastsættes regler for, at selskabet ikke kan erhverve kvoteandele ud over deres kvoteniveau i dag.

Det kan for en god ordens skyld anføres, at kommissionen ikke har kunnet vurdere, om der er konkurrenceretlige hindringer i forhold til at undtage Royal Greenland A/S fra det nye kvoteloft. En eventuel fritagelse af Royal Greenland A/S fra en ny skærpet kvoteloftsregel ville kunne betyde, at alene 1-2 privatejede rederier vil blive umiddelbart berørt af den foreslåede ændring af kvoteloftet.

Kommissionen anbefaler, at der ikke indføres særlige regler for Royal Greenland A/S med hensyn til nye kvoteloftsregler.

Afledt tilpasning af indhandlingspligten

Dette punkt er behandlet uddybende i Baggrundsnotat om *Regulering af indhandlingspligten – kvoter eller afgifter*.

Hovedkonklusionen i dette baggrundnotat er, at et ønsket, fastlagt omfang af den nuværende lovpligtige indhandlingspligt i et sammenlagt udenskærs og indenskærs rejefiskeri kan sikres ved enten at videreføre den nuværende model eller anvende en model (i baggrundnotatet model 1) med omsættelige indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele eller en model (i baggrundnotatet model 2) med forskellige afgifter for indhandlede og ikke-indhandlede rejer.

Konklusionen er, at når der lægges stor vægt på stabilitet i årlige indhandlingsmængder samt øget fleksibilitet for licenshaverne, er model 1 med omsættelige indhandlingspligtige kvoteandele og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele den bedste model. Dette har kommissionen lagt til grund for sine anbefalinger.

Model 1 med tildeling af kvoteandele opdelt på indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoter vurderes at være lettere at implementere end model 2, da ingen i udgangssituationen bliver dårligere stillet, og flere af selskaberne får bedre rammer.

Konkret vil de eksisterende licenshaveres kvoteandele blive opdelt i indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele. Størrelsen af de ikke-indhandlingspligtige kvoter svarer til det, der i dag gives som tilladelse til produktion ombord.

En IOK-regulering med omsættelige indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele og kvotemængder vil give fleksibilitet for alle rederier med mulighed for at udnytte deres sammensætning af typer af fartøjer. Rederierne vil over tid kunne tilpasse deres fiskeri, til det fiskerimønster og fartøjstype der passer dem bedst. Dette kan ske inden for rammerne af den (politisk) fastsatte minimumsgrænse for indhandlingspligt. Spørgsmålet om sikring af den nødvendige fleksibilitet og rentabilitet for rederierne afhænger også af højden på kvoteloftet i rejefiskeriet og muligheden for at købe og sælge årsproduktionskvote inden for nærmere fastsatte rammer, jf. kommissionens tidligere anbefalinger. Dette bør medtænkes ved overvejelsen om fastsættelsen heraf.

For rederier med flere fartøjer giver modellen også mulighed for at udnytte specialiseringen af egne fartøjer og over tid at optimere flådesammensætningen.

Mulighederne for at købe og sælge indhandlingspligtige og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele og kvoter svarer til situationen i et IOK-fiskeri med to arter. Hvem, der har størst fordele ved fleksibiliteten, afhænger af kvotemængder og prisudviklingen, herunder også ressourceafgiften for de forskellige arter, og af de enkelte fiskeriers specialisering. Det er vigtigt at slå fast, at omsætteligheden er en win-win situation for såvel køber som sælger.

Det er vigtigt, at den kommende regulering af indhandlingspligtens størrelse sker ved bekendtgørelse så betids, at virksomhederne får en rimelig periode til at indrette sig, så det er fleksibelt ift. afsætnings- og arbejdsmarkedsforhold.

Kommissionen anbefaler med henblik på at sikre, at en passende del af fangsterne indhandles, at der indføres omsættelige indhandlingspligtige kvoteandele og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele.

I udgangspunktet foreslås indhandlingspligten fastsat på samme niveau som i dag. Fastsættelsen heraf foreslås reguleret via bekendtgørelse for at sikre muligheder for en tilpasning, der afspejler behov på arbejdsmarkedet mv. Samtidigt foreslås, at Naalakkersuisut fastsætter det relative forhold mellem den indhandlingspligtige og den ikke-indhandlingspligtige del af TAC'en.

Ad 2. Rammer der kan muliggøre en forøgelse af produktiviteten i det kystnære rejefiskeri gennem bedre rammer for modernisering af denne del af flåden.

Langsigtede mål for fiskeripolitikken, der udmøntes i stabile, attraktive rammevilkår, er den bedste garant for at udvikle det kystnære rejefiskeri gennem modernisering af denne del af flåden. Der er, som tidligere beskrevet, et behov for en fornyelse af flåden i store dele af det kystnære rejefiskeri. En sådan fornyelse kræver store investeringer. Gode rammevilkår er en forudsætning for, at en sådan fornyelse kan finansieres uden offentlig støtte, jf. også kommissoriets forudsætning derom.

Kommissionen er af den opfattelse, at en vedtagelse af dens forslag:

- vil fjerne den usikkerhed om fiskerilovens rammevilkår, der ifølge dele af fiskerierhvervet⁷ giver anledning til politisk betingede høje afkastkrav, der kan virke som en reel bremsekloks i forhold til at foretage ellers nødvendige investeringer i den kystnære rejeflåde i dag, og
- at de konkrete anbefalinger i betænkningen samlet set kan bidrage til at øge indtjeningen (ressourcerenten) i det nuværende kystnære rejefiskeri til gavn for både erhvervet og samfundet bredt., jf. blandt andet anbefalinger i afsnittet om principper for den økonomiske forvaltning og i indledningen til betænkningen.

Kommissionen anbefaler, at rammevilkårene fremmer moderniseringen af det kystnære rejefiskeri.

Ad 3. Særlig hensyntagen til mindre fartøjers fiskeri

I forbindelse med forslaget om at behandle rejer ved Vestgrønland og dermed udenskærs og indenskærs rejefiskeriet som en forvaltningsenhed følger også nødvendige overvejelser om, hvorvidt der er behov for at iagttage særlige hensyn til indhandlingen til den lokale fiskefabrik og hermed også de mindre fartøjer, eksempelvis ved brug af ”fartøjskasser”, altså områder, hvor alene fartøjer under en vis størrelse har adgang til at fiske.

Det vil være en naturlig regulering ud fra flere betragtninger. De mindre fartøjer vil ofte fiske tættere ved havne med landingsanlæg, de vil have begrænsede muligheder for at fiske i det, der i dag benævnes som udenskærs, og deres fiskeri (fangst pr. trawl-time) forringes, hvis der i deres ”normale” fiskeområde også fisker større trawlere. Dette skyldes udtyndingseffekten, dvs. at når et større fartøj har været i et område, vil tætheden af rejer (midlertidigt) være reduceret, hvilket betyder, at et andet (mindre) fartøjs fangst pr. trawl-time vil være reduceret.

Det er derfor hensigtsmæssigt at udpege relevante områder til ”fartøjskasser” for at tage særlige hensyn til små fartøjer praktiske fiskerimuligheder.

Kommissionen anbefaler, at der gives mulighed for at tilgodese mindre fartøjer. Dette anbefales gjort ved i forvaltningsplaner samt ved bekendtgørelse at fastlægge områder, hvor alene fartøjer, som er kendetegnet ved bestemte egenskaber, eksempelvis størrelse, har adgang til at fiske.

Ad 4. Overgangsordninger

Som beskrevet flere steder i betænkningen er det vigtigt for fiskerierhvervets langsigtede beslutninger og dermed også for at sikre en høj ressourcerente, at der er stabile og gennemsigtige vilkår for rederierne gennem perioden, hvor de nye rammebetingelser introduceres og indføres.

Hertil kommer, at nok er ressourcen samfundsejet, men udnyttelsen af ressourcen sker for den største dels vedkommende (med Royal Greenland som eneste undtagelse) af og finansieres af private rederier, som besidder den nødvendige viden og kapacitet til at udnytte den fælles ressource. Det er derfor vigtigt, at de ændrede vilkår ikke fjerner motivationen for disse rederier. Ressourceteafgiften er sammen med beskatningen af fiskernes og rederiernes indtjening ved fiskeriet den eneste måde, det øvrige samfund kan få glæde af ressourcen.

⁷ I Redegørelse om ressourcerenten i det grønlandske fiskeri og forslag til nye ressourceafgifter fra 2017 er det konkret omtalt et afkastkrav på 25% med henvisning til den politiske usikkerhed om rammevilkår for fiskeriet, herunder et daværende forslag om at tilbagekalde de omsættelige kvoter.

Derfor bør de nye betingelser, herunder ændringerne over tid, være klart beskrevne. Der bør ligeledes være stor sikkerhed for, at de angivne betingelser ikke ændres, med mindre kriterierne for at gøre dette er beskrevet og kendt. Dette kan eksempelvis være spørgsmålet om ændringer i kvoteloftet, ændringer i ressourceafgiften og andre betingelser, der er knyttet til udnyttelsesretten.

Kommissionen har i forhold til rejefiskeriet konkret anbefalet en forvaltning, der ligestiller det kystnære og det havgående fiskeri, og som samtidig betyder, at der indføres et nyt kvoteloft. Det foreslåede nye kvoteloft vil betyde, at tre rederier vil skulle afgive kvoteandele.

Under hensyntagen hertil er det kommissionens opfattelse, at der i nye regler skal indarbejdes en passende overgangsordning, som giver en rimelig tidshorizont for rederierne til at indrette sig på de nye vilkår. Der er redegjort nærmere for kommissionens overvejelser om og anbefaling til model herfor i afsnittet "Overvejelser ved overgang til nyt forvaltningsregime i forhold til eksisterende forvaltninger med IOK".

Den foreslåede model vil give relativt lang tid til at frasælge kvoteandele og tilpasse og give andre rederier gode muligheder for at strukturtilpasse og købe kvoteandele. Denne strukturtilpasning vil i praksis ske løbende for at undgå dårlig kapacitetsudnyttelse, hvilket overgangsbestemmelserne bør kunne tage højde herfor, herunder ved indretning af bestemmelser om mulighed for midlertidigt og begrænset køb og salg af årskvoter.

Samlet set bemærkes i forhold til punkt 1 til 4, at anbefalingerne er indbyrdes tæt forbundne, og kommissionen anbefaler med henblik på at muliggøre den kommende modernisering af den kystnære rejeflåde på kommercielle vilkår og sikring af den langsigtede ressourcerente i rejefiskeriet, at en ny fiskerilov bygger på kommissionens samlede anbefalinger af både generel karakter og anbefalinger, der særligt er rettet mod rejefiskeriet.

Fremtidig administration/forvaltning af udnyttelsesretten

For Fiskerikommissionen er det en bunden opgave i kommissoriet at overveje:

- Hvorledes en udnyttelsesret i form af eksempelvis en kvoteandel i et IOK-fiskeri for en begrænset periode på eksempelvis 10 år, i praksis skal gennemføres,
- hvorledes en større spredning af udnyttelsesretten kan sikres og samtidigt sikre en effektiv udnyttelse af ressourcen, således at de offentlige indtægter fra fiskeriet ikke eroderes, og
- hvorledes eventuelt uudnyttede udnyttelsesrettigheder, der er foreslået hjemfaldspligt på, kan re-allokeres.

Dette betyder, der skal være en mekanisme, som sikrer, at tilbageleverede udnyttelsesrettigheder fordeles.

Fiskerikommissionen lægger vægt på princippet om økonomisk bæredygtighed, princippet om social bæredygtighed og på armslængdeprincippet. Dette betyder i praksis:

- at reglerne for tildeling af licenser med tilhørende udnyttelsesret skal sikre effektivitet og sikre at andre betingelser for tildeling af licenser overholdes, og
- at reglerne for at gen-forpagte eller ny-forpagte udnyttelsesrettigheder skal være gennemsigtige og kontrollerbare.

I forbindelse med, at en opsigelses- og overgangsperiode er udløbet, vil der være behov for at tage stilling til den fremtidige forvaltning af tildeling af udnyttelsesretten.

Kommissionen har drøftet forskellige modeller uden at have lagt sig fast på en enkelt model. Tildelingen af udnyttelsesretten kan ske på forskellig måde og med forskellige formål. Den mest simple vil være, at der løbende sker en forlængelse med et år, således at tidshorizonten, eksempelvis 10 år forbliver uændret. I en sådan model vil der med en varsel på eksempelvis 10 år kunne ske ændringer af vilkårene for udnyttelsesretten, således der er mulighed for at frasige sig ønsket om en forlængelse.

En anden mulighed er en egentlig opsigelse og så overgå til en auktionsmodel, hvor vilkårene for auktion-

nen fastlægges i god tid og med klare regler. En kombination af de to muligheder er en forvaltningsmodel, hvor vilkårene for forpagtningen er klare og kendte, og hvor interesserede kan indgive et bud.

Kommissionen er enig om, at det er vigtigt med gennemsigtighed og forudsigelighed, og ændringerne skal meddeles med en så lang tidshorison, at der er mulighed for at tilpasse sig de nye vilkår, uanset om den anvendte model baseres på gentildeling, auktion eller forpagtning.

Kommissionen anbefaler ved indførelse af opstramning af kvoteloftregler for rejer, jf. afsnittet om overvejelser ved overgang til nyt forvaltningsregime i forhold til eksisterende forvaltninger med IOK:

- **at kvoteandele tildeles, jf. følgende principper:**
 - **de nuværende kvoteandele tildeles for ti år frem i tiden,**
 - **kvoteandele tildeles hvert år, ti år frem (rullende)**
 - **at der som i de nugældende regler kan ske en afhændelse af kvoteandele ved salg, som gør det muligt at komme under et nyt kvoteloft,**
 - **Efter udløbet af opsigelsesperioden på 10 år skal den nye struktur være gennemført inden udløbet af de næste 5 år. Hvis det ikke er sket, tilfalder overskudskvoten det offentlige, som herefter kan uddele eller sælge den til interesserede. At der med udgangspunkt i salg i frit udbud indføres klare principper for allokering af overskudskvoter, jf. anbefalinger derom i afsnittet om Armslængdeprincippet og herunder etablering af en lovfæstet licensstyrelse.**

Kommissionen anbefaler endvidere, at forvaltningen skal bygge på klare lovfaste rammer i fiskeriloven, at der skal være en offentlig portal om udnyttelsesrettigheder, og at der skal være en eller flere klart definerede former for mekanisme til fordeling af licenser og overskydende udnyttelsesrettigheder.

6.2.11 Kommissionens overvejelser om konsekvenser af anbefalinger

Kommissionen er opmærksom på, at konsekvenserne af dens anbefalinger om rejefiskeriet er forbundet med en hel del usikkerhed. Dette kan ikke undgås, hvis der skal gennemføres reform af rejefiskeriet, der dels lægger op til en større spredning af udnyttelsesretten, udvikling af det kystnære rejefiskeri på kommercielle vilkår og fastholdelse af ressourcerenten i rejefiskeriet.

Blandt de spørgsmål, der har været relevante for kommissionen at overveje, har følgende været centrale:

- Generelt er det vigtigt, at der kan opnås et frit og uafhængigt marked for kvotehandler, og for at sikre et sådant skal det være muligt på sigt at finansiere nye aktører. Det har været overvejet, om kommissionens forslag eventuelt bør suppleres af tiltag for at forbedre rammevilkår for investeringer, der med fordel kan løftes i anden sammenhæng, herunder i lovgivningen på eksempelvis skatteområdet. I en sådan vurdering bør også indgå, om mulighederne for og under hvilke vilkår, det er realistisk for nye aktører at komme ind i erhvervet.
- Hvis markedet er tyndt, dvs. at der er få aktører, der reelt kan deltage i eksempelvis rejefiskeriet, er det vigtigt at skabe klare og gennemskuelige betingelser for at erhverve kvoterettigheder og for øvrige betingelser, der forudsættes at være til stede for at deltage.
- Der skal være modeller for, hvordan erhvervelsen og omsætningen af kvoteandele og kvoter i praksis bedst kan foregå, jf. også kommissionens forslag om en offentlig portal for køb og salg af kvoteandele og årskvoter.
- En eventuel anvendelse af konkrete auktionsmodeller i Grønland bør i givet fald være baseret på en gennemgang af de forskellige auktionsformer, hvor de specifikke restriktioner indgår i udformningen. Det vil være relevant at inddrage erfaringer fra andre lande, herunder i relevant omfang med inddragelse af brugen af auktionsmodeller anvendt uden for fiskeriområdet.
- Det bør også vurderes konkret, i hvilket omfang de nye vilkår kan være med til at fremme innovation, og mere generelt produktivitetsstigninger ved at nye vilkår kommer til at gælde, og at nye rederier kan opstå og udfordre eksisterende. Dette skal sammenholdes med de potentielle tab, der

kan være ved at stille strenge, bindende krav om kvoteloft mv. I den forbindelse skal ikke kun konsekvenserne for selve fiskeriet, men også for forarbejdning, salg, ledelse og administration indtages. Dette skal ses i lyset af, at det generelt gælder, at større aktører typisk har stordriftsfordele.

6.2.12 Nærmere juridisk vurdering af et kommende lovforslag med ændring af nuværende kvoterettigheder

Det er kommissionens vurdering, at et eventuelt ekspropriationssøgsmål fra de aktører, der med vore forslag bliver frataget rettigheder, i høj grad afhænger af opsigelses- og overgangsperiodens længde samt af de regler der herefter kommer til at gælde. Kommissionens anbefalinger i forhold til opsigelsesvarsler skal ses i denne sammenhæng.

I bilaget til betænkningen er således medtaget et notat om erstatningsfri regulering udarbejdet til kommissionen af dets sekretariat, dels et responsum udarbejdet til Grønlands Erhverv af Gorrissen Federspiel i forbindelse med overvejelser om opsigelsen af kvoterettigheder i et tidligere forslag til ændring af fiskeriloven.

Der er Fiskerikommissionens opfattelse, at der er tale om lovregulering af fundamental betydning i forhold til Grønlands økonomi og beskæftigelse, så der er behov for en nærmere juridisk vurdering af det forslag til fiskerilov, der til sin tid lægges frem til godkendelse i Inatsisartut af et kommende Naalakkersuisut, så den økonomiske risiko for samfundet er afdækket på passende vis.

Anbefaling:

Det anbefales, at et lovforslags mulige bestemmelser, der ændrer de nuværende kvoterettigheder forinden endelig fremsættelse i Inatsisartut vurderes nærmere juridisk i forhold til et eventuelt ekspropriationsspørgsmål/overgangsreglerne. Dette vurderes særligt vigtigt i forhold til forslaget til ændringer i forhold til rejefiskeriet.

6.2.13 Vurdering af mulige modeller og anbefalinger

En tværgående vurdering af de forskellige modeller er indarbejdet i en matrix med helt kort registrering af en systematisk vurdering ift. parametre. Denne er at finde i afsnit 8.3.2.

Konklusion

Efter en grundig gennemgang af de mange forskellige udfordringer og muligheder inden for det grønlandske fiskeri, herunder ikke mindst inden for det for tiden meget lukrative rejefiskeri, er følgende kommissionens overordnede vurdering.

- **Økonomisk set må det konstateres, at rejefiskeriet samlet set, såvel privat som samfundsøkonomisk, drives tæt på optimalt.**
- **Der er dog et stort behov for en strukturtilpasning inden for det segment af rejefiskeriet der fanger isede rejer til fabriksanlæggene.**
- **Det er derfor kommissionens opfattelse, at man skal være meget varsom med at diktere ændringer inden for dette segment, som kan medføre uoverskuelige konsekvenser.**
- **Kommissionen er enig i det politiske ønske om at få præciseret, at ressourcen er samfunds-ejet, og at ingen privatperson eller selskab kan eje en vedvarende og eksklusiv udnyttelsesret, men alene har den til låns over en tidsbegrænset periode.**
- **Kommissionen er desuden opmærksom på, at det havgående rejefiskeri siden indførelsen af IOK er blevet koncentreret på få selskaber (hvor de privatejede af disse er ejet af få personer) og på det politiske ønske om, dels at regulere dette forhold yderligere, dels at skabe bedre rammer til at sprede ejerskabet.**
- **Det er også kommissionens opfattelse, at ressourcen alene har en værdi for det øvrige samfund, hvis den fiskes, og at dette i videst muligt omfang skal ske på rammevilkår, der muliggør de nødvendige investeringer og finansiering.**

- **Det er vigtigt, at en sådan strukturtilpasning ikke på kort sigt i sig selv indebærer et fald i landing af rejer til landanlæggene, idet den landbaserede rejeproduktion er af stor betydning for de berørte kommuner og lokalsamfund. Fiskerilovens rammer bør dog indrettes således, at størrelsen af landingspligten i rejefiskeriet kan tilpasses til væsentlige ændringer i arbejdsmarkedsforholdene i andre sektorer af samfundet.**
- **Det er herunder kommissionens opfattelse, at disse vilkår bl.a. bedst sikres ved at bibeholde IOK inden for rejefiskeriet.**

Med udgangspunkt i det tidligere fastslåede princip, at fiskeressourcen er samfundets ejendom, har kommissionen sammensat en række anbefalinger, der dels er af generel karakter, dels er særligt målrettet rejefiskeriet.

Disse anbefalinger har tilsammen taget højde for de dilemmaer, som de i kommissoriet angivne hensyn afstedkommer, idet disse afvejes over for hverandre. Kommissionens anbefalinger indeholder rammer, som:

- giver lige muligheder for hele erhvervet;
- giver mulighed for forøgelse af ressourcen;
- medfører omfordeling af rettighederne til fiskeriet,
- sikrer mere spredt adgang til udnyttelsesretten;
- sikrer indhandling i nuværende omfang til fabrikkerne;
- muliggør strukturtilpasning i det kystnære rejefiskeri;
- muliggør finansiering af generationsskifte og af strukturtilpasningen;
- sikrer udnyttelsen af de fastsatte fiskerettigheder, samtidigt med at der gives en vis fleksibilitet i forhold til denne udnyttelse;
- tager særlige hensyn til mindre fartøjers adgang til kystnære fangstområder med regler for, at der i disse områder ikke indsættes meget store fartøjer, og
- giver erhvervet mulighed for over en passende periode at tilpasse sig de anbefalede ændringer i rammerne.

Kommissionens anbefalinger i den kommende betænkning kan fremføres i forskellige varianter.

- Konkret kan der som udgangspunkt for kommissionens anbefalinger for hver af disse varianter tages afsæt i mulige overordnede politiske mål i relation til rejefiskeri- og produktionen.
- Valget heraf er i den sidste ende politisk, og Fiskerikommissionens opgave er defineret i dens kommissorium - ikke at gisne om, hvad der er politisk gangbart på et givent tidspunkt.
- Derfor vil spørgsmålet om endeligt valg af model for den økonomiske forvaltning af rejer stå åbent for en politisk prioritering. Derfor har kommissionen valgt ikke at fremsætte én bestemt anbefaling af rejefiskeriet, som dækker alle spørgsmål til forvaltningen af rejefiskeriet.
- I stedet er der formuleret nogle gennemgående principper og anbefalinger til forvaltningen af rejefiskeriet, som suppleres af yderligere anbefalinger tilpasset udfaldet af forskellig sandsynlige politisk afvejninger af forskellige hensyn.
 - Hvis der politisk lægges meget stor vægt på, at samfundets rejeressource skal udnyttes på en måde, hvor hovedsigtet er på at øge ressourcen og beskætningen heraf er der mulighed for at vælge en sådan ud fra betænkningen, særligt derved at reglerne om kvoteloft ikke skærpes.
 - Hvis der politisk lægges meget stor vægt på, at samfundets rejeressource skal udnyttes på en måde, hvor hovedsigtet er på at øge spredningseffekt på ejerskabet, vurderes den af kommissionen beskrevne såkaldte hovedmodel (kvoteloftet på 20 %, inkl. indirekte kvoteandele) mest anbefalelsesværdig, jf. tekstboks nedenstående.
- Endeligt bemærkes, at hovedmodellen ved et ønske om større spredning i forhold til en optimering af ressourcen skønnes at indebære en større risiko for et vist fald i lønsomhed i det samlede fiskeri og et fald i ressourcen.

I nedenstående tekstboks er indarbejdet i det mest oplagte forslag til rammer for den fremtidige forvaltning af rejefiskeriet, såfremt der ønskes en større spredning.

Tekstboks 2. Kommissionens forslag til rammer for forvaltning af rejefiskeriet ift. et ønske om øget spredning

- **Forslag til fremtidige rammer for forvaltning af rejefiskeriet ved en øget spredning**

- **Ensartede vilkår og fastholdelse af indhandlingspligt samlet set**

- Betingelserne for fiskeri efter rejer ved Vestgrønland er grundlæggende ens for alle rederier
- Omfanget af indhandlingspligten for hvert rederi fastsættes på det nuværende, for det enkelte rederi gældende, grundlag
- Kvoteandelen, som tildeles rederierne, er todelt: en produktionskvoteandel og en indhandlingspligtig andel.

- **Tidsbegrænset, omsættelig udnyttelsesret**

De til rederierne knyttede kvoteandele overgår til samfundet efter ti år, og de stilles herefter rådighed for rederierne på nærmere definerede vilkår.

Kvotelofter og lofter for ejerskab

- Kvoteloftet fastsættes til 20% for rederier såvel som for enkeltpersoner og deres nærtstående.
- Indirekte ejerskab indgår i beregningen af ejerskab til kvoteandele, således at ejerskabet opgøres som andelen, rederiet ejer i et selskab, som har en kvoteandel, ganget med den kvoteandel, selskabet har. Hvis eksempelvis rederiet R ejer 50% af et rederi, som har en kvoteandel på 10% af TAC'en, har R en kvoteandel på 5% af TAC'en i kraft af sin andel i selskabet;
- Royal Greenland A/S sidestilles lovgivningsmæssigt med øvrige rederier.

Lettere adgang til at stille med grønlandsk egenkapital

- Smidiggørelse af vilkår for pensionskasser, investeringsforeninger og andre sammenslutninger af enkeltpersoner.
 - o For investeringsforeningerne gælder, at de enkelte medlemmer bor i Grønland (fast tilknytning, folkeregisteradresse og fuld skattepligt), idet de dog skal have passende frist til at overdrage investeringen, hvis de flytter ud af landet
 - o Medlemmer af pensionskassen kan bo i udlandet (men pensionskassen skal have hjemsted i Grønland)

Rammer for kvoteflex samt krav om udnyttelse

- Kommissionen anbefaler, at højst 15% af årskvoten kan overføres mellem år (kvoteflex)

Kommissionen anbefaler, at licenshaver bliver pålagt en udnyttelsespligt på 85 pct. af årskvoten. De resterende 15 pct. kan licenshaver vælge at overføre mellem år eller sælge op til 5 pct. af dens årskvote som bliver fratrukket den andel som kan overføres. Salg af større dele af årskvoter kan kun ske, hvis licenshaveren kan begrunde, at det af særlige grunde ikke vil være muligt at fiske årskvoten. Dette kan være som følge af havari, personlige forhold eller som følge af et investeringshensyn, hvor eksempelvis opbygningen af et kvotegrundlag sker over flere år.

Særlige hensyn til mindre fartøjer i nærmere fastlagte områder

- Der gives mulighed for i forvaltningsplaner at fastlægge områder, hvor alene fartøjer, som er kendetegnet ved bestemte egenskaber, eksempelvis størrelse og/eller manglende adgang til produktion ombord, har adgang til at fiske. Forslag KØ: "som er indrettet til fangst af isede rejer til landanlæg"

6.3 Havgående fiskeri efter andre arter end rejer og pelagiske arter

Det havgående fiskeri med grønlandske fartøjer efter arterne hellefisk, torsk og rødfisk bliver fisket blandet og adskiller sig derfor fra rejefiskeriet hvor der kun fiskes en enkelt art. Det havgående fiskeri efter disse arter drives primært med fabrikstrawlere som kombinationsfiskeri. En del af den havgående flåde, som fisker disse arter, fisker desuden kuller og sej samt pelagiske arter som makrel og sild. Det havgående fiskeri efter hellefisk, torsk, rødfisk, kuller og sej bliver herefter kaldt hvidfisk-fiskeriet.

Det henvises til Fiskerikommissionens baggrundsnotat "*Status og udfordringer i det havgående fiskeri efter andre arter end rejer*" for uddybende oplysninger om udviklingen i den del af fiskeriet.

6.3.1 Fakta og udfordringer i det havgående hvidfisk-fiskeri

Det havgående hvidfisk-fiskeri er licenspligtigt, og der udstedes tidsbegrænsede licenser for højst ét år ad gangen til fiskeri efter de enkelte havgående arter i henholdsvis Vest- og Østgrønland samt i norsk, russisk og færøsk farvand på baggrund af bilaterale aftaler.

TAC og kvoter til det havgående fiskeri fastsættes årligt for arterne hellefisk, torsk, rødfisk og brosme i både Vest- og Østgrønland bl.a. på baggrund af den biologiske rådgivning fra Grønlands Naturinstitut. Licenshavere tildeles årligt en kvotemængde, som er ikke omsættelig, og som ikke kan flyttes mellem år. Ud over kvoter i grønlandsk fiskerizone kan licenshavere i det havgående fiskeri også tildeles kvoter af torsk, kuller og sej i Barentshavet som følge af kvotebytteaftaler med Rusland og Norge.

Der er landingspligt på havgående kvoter af hellefisk og torsk i Grønland. Formålet med landingspligten er at sikre beskæftigelse på land. Der er landingspligt på 25 pct. af hellefiskefangsten i Vestgrønland til landanlæg. Desuden er der givet særskilt hellefiskekvote i Vest, som i flere år har været 100 pct. landings- og fileteringspligtig. Der er ikke en generel landingspligt på havgående torskekvoter. Det er årligt besluttet, om der skal være landingspligt, og hvor stor andel af kvoten den skal være. Landingspligten på torsk anvendes i dag specifikt til at sikre beskæftigelse på landanlæg i Sydgrønland.

Der eksisterer forvaltningsplaner for havgående hellefisk i Vestgrønland samt for havgående torskefiskeri i Øst- og Sydvestgrønland.

TAC og kvoter i det havgående hvidfisk-fiskeri

TAC'en for havgående hellefisk i Vestgrønland har i perioden 2012-2021 fulgt den samlede biologiske rådgivning for Canada og Grønland. I forhold til aftale med Canada fordeles TAC'en i Vestgrønland med 50 pct. til Grønland og 50 pct. til Canada. Det havgående fiskeri i Vestgrønland har været MSC certificeret siden 2017.

TAC'en for hellefisk i området Østgrønland, Island og Færøerne har siden 2015 været fastsat i overensstemmelse med den biologiske rådgivning. I forhold til fordelingsaftale med Island får Grønland 37,6 pct. af den samlede havgående TAC for hellefisk.

TAC'en for rødfisk i området Østgrønland, Island og Færøerne har siden 2015 været fastsat i overensstemmelse med den biologiske rådgivning. I forhold til fordelingsaftale med Island får Grønland 10 pct. af den samlede havgående TAC for rødfisk.

Det er aftalt i bilateral aftale med Island, at kvotefordelingsnøglerne for hellefisken og rødfisk fortsætter, indtil der foreligger nye biologiske data, som kan bruges til genforhandling af fordeling.

I Vestgrønland har der i perioden 2015-2018 været fastsat en forsøgskvote hvert år for havgående torskefiskeri. I 2019 overgik torskefiskeriet i Vestgrønland til at blive en blanding af monitorings- og forsøgsfiskeri. Rådgivningen i disse år har anbefalet *intet fiskeri* på den havgående torskebestand i Vestgrønland, hvorfor dette fiskeri ikke har været forvaltet bæredygtigt.

Der har været fastsat en TAC for havgående torskefiskeri i Syd-Vest- og Østgrønland i perioden 2012-2015 på trods af, at rådgivningen anbefalede *intet fiskeri*. I 2016 var rådgivningen på 7.577 tons, men

TAC'en blev sat til 16.000 tons (heraf 11.875 tons til den grønlandske flåde), svarende til ca. 111 pct. over rådgivningen. I alle år fra 2016 har TAC'en for den havgående torsk i Syd-Vest- og Østgrønland også været sat over den biologiske rådgivning. I 2021 er rådgivningen på 6.091 tons, men TAC'en er sat til 26.091 tons (heraf 20.291 tons til den grønlandske flåde), svarende til ca. 328 pct. over rådgivningen. Det havgående torskefiskeri forvaltes derfor ikke bæredygtigt.

Grønland får tildelt havgående kvoter på torsk, kuller og sej i Barentshavet igennem kvotebytteaftaler med Rusland og Norge. Disse kvoter er en del af den fastsatte TAC for disse arter i Barentshavet. Kvoterne til Grønland på torsk i Barentshavet har årligt ligget mellem 8.000 - 9.000 tons i perioden 2012-2021, men har været faldende indtil 2019-2021. Kvoten på kuller var i 2012 på 2.550 tons, men er faldet til 1.229 tons i 2021. Kvoten på sej er tilsvarende faldet fra 1.000 tons i 2012 til 450 tons i 2021. Fiskeriet efter disse arter i Barentshavet har været MSC certificeret siden 2020.

6.3.2 Strukturen i hvidfisk-fiskeriet

Der er på nuværende tidspunkt 2 selskaber, som har licens til havgående fiskeri efter torsk, kuller og sej i Barentshavet. Der er 5 selskaber, som har licens til havgående fiskeri efter torsk i Sydvest og Østgrønland, 4 som har licens til havgående hellefiskefiskeri i Vestgrønland og 5 i Øst samt 2 med licens til havgående fiskeri efter rød fisk. Ingen kvote eller licenser er blevet udstedt endnu i forbindelse med forsøgsfiskeri efter torsk i Vestgrønland i 2021.

Tablet 17 viser oversigt over selskaber i det havgående hvidfisk-fiskeri, hvilke fartøjer der anvendes i fiskeriet samt deres tildelte kvoter i 2021. Kvoterne plejer hvert år at være fuldt udnyttet eller tæt på fuld udnyttelse.

Den havgående flåde, der fisker efter andre arter end rejer, og som kombinerer fiskeri efter hellefisk, torsk, rød fisk, kuller, sej og producerer dem til havs, har i 2020 bestået af 6 fabrikstrawlere i størrelsen 65-87 meter samt 1 langlinefartøj i størrelsen 52 meter, jf. tabel 17.

Flåden har i 2021 en kvote på i alt 46.988 tons kvote, hellefisk, torsk, rød fisk, kuller og sej, heraf 37.068 tons hellefisk, torsk og rød fisk i Grønland jf. tabel 17. Hvis det anslås, at fartøjerne på 65 meter og større kan fiske mellem 10-12.000 tons pr. år, svarer det til en fangstkapacitet på 60.000 - 72.000 tons hvidfisk. Anslås fartøjet på 52 meter at kunne fiske 6.000 tons hvidfisk pr. år, anslås den samlede fiskerikapacitet til at være mellem 66.000 og 78.000 tons. Dette indikerer, at der er overkapacitet i flåden i forhold til kvotegrundlaget. Det skal bemærkes, at flere af fartøjerne også deltager i det pelagiske fiskeri. 5 fartøjer fiskede således 10.000 tons makrel i 2020.

Tabel 17. Oversigt over selskaber, fartøjer og kvoter i det havgående hvidfisk-fiskeri, 2021.

Selskab	Navn på fartøj	Byggeår	Længde, m.	Bruttotons	Kvoter i 2021, tons			
					Hellefisk	Torsk	Rødfisk	I alt
H.1	Ilivileq	2019	81,80	4.741	571	10.146	446	11.163
	Tasermiut	1988	68,36	2.549				
H.2	Polar Princess	2000	87,60	3.787	2.588	1.500		4.088
H.3	Tuugaalik	2001	66,40	2.652	3.628	2.000		5.628
H.4	Sisimiut	2019	82,05	5.041	5.285	3.960		9.245
	Masilik	2001	52,00	1.424				
H.5	Polar Nanoq	2001	65,36	2.525	3.257	2.685	1.002	6.944
I alt					15.329	20.291	1.448	37.068

Kilde: APN.

Note: Kvoter på torsk, kuller og sej, som er tildelt Grønland i Barentshavet jf. bilaterale kvotebytteaftaler med Rusland og Norge, er i alt i 2021 på 9.920 tons fordeles lige mellem H.2 og H.3.

Tabel 17 viser fordelingen af kvotemængder til de havgående selskaber, og den er i tabel 18 opgjort som kvoteandele.

Det fremgår af tabel 18, at ud af de samlede bundfiskekvoter i 2018-2021 fik selskab H.1 tildelt hovedparten af kvoterne på 29,5 pct. Ses der på de enkelte arter, fik selskab H.4 den største andel af den havgående hellefiskekvote på ca. 32,4 pct., selskabet H.1 fik den største andel af torskekvoten på 58,3 pct., og selskabet H.5 fik den største andel af rødfiskekvoten på ca. 80,4 pct.

Tabel 18. Beregnede kvoteandele for havgående kvoter for hellefisk, torsk og rødfisk i Grønland, 2018-2021.

Selskab	Andel af de samlede kvoter i perioden 2018-2021			
	Hellefisk	Torsk	Rødfisk	I alt
H.1	3,10%	58,30%	7,60%	29,50%
H.2	16,30%	2,50%	0,00%	8,70%
H.3	23,50%	4,50%	3,50%	13,20%
H.4	32,40%	10,50%	0,00%	19,90%
H.5	18,20%	10,80%	80,40%	18,80%
H.6	4,40%	0,00%	0,00%	2,00%
H.7	1,20%	2,10%	8,40%	2,10%
H.8	0,00%	7,00%	0,00%	3,30%
H.9	0,50%	4,50%	0,00%	2,30%
Projekter i Østgrønland	0,30%	0,00%	0,00%	0,20%
I alt	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Kilde: Egne beregninger på grundlag af data fra APN.

Note: Kvoteandele er beregnet i forhold til initial kvotefordeling på året. I nogle år har det været omfordeling af kvoterne i løbet af året hvilket kan påvirke størrelsen af kvoteandelene i tabellen i mindre grad.

Det havgående hvidfisk-fiskeri er meget kapitaltungt. En nybygget produktionstrawler i størrelsen 70-80 meter koster imellem 350 og 400 mio.kr. Et muligt alternativ til en nybygget produktionstrawler ville være at anskaffe en brugt trawler til et beløb på måske i størrelsesordenen 100-140 mio. kr. En sådan må stadig betegnes som meget kapitalkrævende og dermed vanskelig at få finansieret.

Økonomien i hvidfisk-fiskeriet

Der er manglende historiske informationer om økonomi for de enkelte fartøjer i den havgående flåde, der fisker efter hvidfisk. Derfor kan der ikke fremstilles en sammenhængende tidsserie over længere tid for udviklingen i flådens rentabilitet.

Omsætningen hos de bedste fem fabrikstrawler ud af de syv fartøjer i flåden i 2020 steg fra ca. 766 mio. kr. i 2017 til 877 mio. kr. i 2019, svarende til en stigning på ca. 14 pct. Den havgående flådes overskud er tilsvarende steget fra ca. 99 mio. kr. i 2017 til ca. 161 mio. kr. i 2019, svarende til en stigning på ca. 62 pct. Overskudsgraden i flåden i de tre år var højest i 2018 og på 25 pct. og i gennemsnit pr. år i perioden 2017-2019 på ca. 23 pct. De fem bedste fabrikstrawlere i det havgående hvidfisk-fiskeri har derfor opnået en forholdsvis høj rentabilitet i perioden 2017-2019. Hellefisk er den mest værdifulde art, hvidfisk-flåden fisker efter, og eksportprisen pr. kg. hellefisk har i de seneste år været omkring det dobbelte i forhold torsk og tre gange så høj i forhold til rødfisk.

Det bemærkes, at niveauet af overskuddet de seneste år er meget højt til trods for, at den havgående flåde har betalt relativt høje ressourceafgifter til det offentlige, særligt på hellefisk. Økonomien hos flåden forventes i 2020 at være negativt påvirket af COVID-pandemien.

Antal årsværk på de fem bedste fabrikstrawlere er steget fra 228 i 2017 til 256 i 2019. Den gennemsnitlige årsløn for samtlige besætningsmedlemmer på de fabrikstrawlere pr. årsværk var på ca. 1,2 mio. kr. i 2017, men faldt til ca. 1,1 mio. kr. i 2019.

Det blev indført ressourceafgifter på det havgående fiskeri efter hellefisk for første gang i 2013, og fra 2017 blev de andre hvidfisk-arter også afgiftsbelagt. Det samlede provenu fra ressourceafgifterne på det havgående hvidfisk-fiskeri steg fra 19 mio. kr. i 2013 til 97 mio. kr. i 2019, svarende til en stigning på hele 416 pct. Provenuet faldt i 2020 til 85 mio. kr., hvilket hovedsageligt skyldes lavere priser følge COVID-pandemien.

Udfordringer i hvidfisk-fiskeriet

TAC for havgående hellefisk og rødfisk i Grønlands farvand fastsættes i overensstemmelse med den biologiske rådgivning, mens TAC'en for den havgående torsk ikke fastsættes på en bæredygtig måde. Den har gennem mange år været fastsat væsentligt over den biologiske rådgivning. Trods dette er der udarbejdet en forvaltningsplan for det havgående torskefiskeri, og torskekvoten i forvaltningsplanen fastlægges langt over rådgivningen, selvom forvaltningsplanen indledningsvis beskriver målsætningen om sikring af et bæredygtigt fiskeri.

Selskaberne, der deltager i det havgående hvidfisk-fiskeri i Vestgrønland, Østgrønland og Barentshavet, har den udfordring, at de kun tildeles ikke-omsættelige kvoter for et år ad gangen.

Selv om selskaberne ikke kan være sikre at få kvote igen til næste år, har det vist sig i praksis igennem årene, at det er de samme selskaber (licenshavere), som har fået kvoterne hvert år. De kan dog ikke være sikre på, at dette også vil gælde fremover.

6.3.3. Særlige udfordringer i forhold til nye aktører

Nye aktører (grønlandske) vil have relativt begrænsede muligheder for at stille med den fornødne egenkapital og herved komme ind og hurtigt opnå et substantielt medejerskab i den kapitalintensive del af fiskeriet. Dette forhold formodes kun delvist at kunne imødegås via lokale medinvestorer, og erfaringerne i dette fiskeri har ikke været opløftende.

I 2017 besluttede Naalakkersuisut, at det skulle være muligt for nye aktører at etablere sig i det havgående hvidfisk-fiskeri. Dette resulterede i, at da Naalakkersuisut fordelte de havgående kvoter for 2017, at 10 pct. af de havgående kvoter på hellefisk, torsk og rødfisk blev stillet til rådighed for nye aktører. Det svarede i 2017 til en mængde på 1.338 tons hellefisk, 1.138 tons torsk og 462 tons rødfisk.

Naalakkersuisut besluttede, at disse kvotemængder på et senere tidspunkt i offentligt udbud skulle komme, hvor personer eller selskaber uden kvoter på disse skulle kunne søge disse kvoter.

Medio 2017 besluttede den daværende Naalakkersuisoq for Fiskeri og Fangst, at de 10 pct. af de havgående kvoter skulle tildeles til tre selskaber. Samtlige selskaber skaffede sig farøjer i samme år 29 år gamle fartøjer (byggeår 1988). Det bemærkes, to af de nye selskaber blev medfinansieret af eksisterende aktører i fiskeriet.

Tabel 19 viser de samlede kvoter hellefisk, torsk og rødfisk, som de nye selskaber fik tildelt 2017-2020.

Det fremgår af tabel 19, at det kun er selskabet H.7 som det eneste ud af de tre selskaber, der havde en god udnyttelse af kvoterne. De andre to selskaber havde lave fangster og udnyttede ikke de tildelte kvoter.

Tabel 19. Udvikling i kvoter tildelt de nye selskaber i det havgående hvidfisk-fiskeri, 2017-2020.

Selskab	Samlet kvote, tons				Samlede fangstmængder, tons			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
H.7	1.012	867	975	853	911	944	2.544	476
H.6	793	793	926	916	120	281	0	0
H.9	1.133	1.133	1.000	906	0	170	116	0
I alt	2.938	2.793	2.901	2.675	1.031	1.395	2.660	476

Kilde: APN.

Årsagen til, at selskab H.7 i 2018 og 2019 havde højere fangstmængder end kvoter, skyldes, at de fik hævet deres kvoter i løbet af disse år som led i en re-fordeling af kvoterne. Re-fordeling af kvoter i det havgående fiskeri efter andre arter end rejer gøres blandt andet for at sikre, at det offentlige ikke unødvendigt mister indtægter fra skatter og afgifter på grund af selskaber, der ikke er i stand til at fiske sine kvoter op, samt for at sikre beskæftigelse ombord på fartøjerne.

Spredning af de havgående kvoter for hellefisk, torsk og rødfisk til de nye aktører blev ikke en økonomisk succes. De 10 pct. kvoter blev frataget det eksisterende fiskeri, som betød en reduktion af kvotegrundlaget til de havgående fartøjer, som i forvejen havde overkapacitet. Det bidrog blot til at reducere de eksisterende fartøjers økonomi og rentabilitet. De nye selskaber kunne ikke generere overskud i nogen af de år. Ligeledes var alle selskaberne med negativ egenkapital i alle de år, de var i drift. Det skyldes hovedsagligt, at deres kvotegrundlag var for lavt til at drive deres fiskeri rentabelt. Ud over det blev de kun tildelt kvoterne på årsbasis med tilhørende usikkerhed, om de ville få kvoter det følgende år. Dette gjorde det umuligt for de nye selskaber at planlægge og udvikle sit fiskeri.

Medio 2019 godkendte Naalakkersuisut, at de tre nye selskaber fik lov til at fusionere med etablerede selskaber i det havgående fiskeri efter andre arter end rejer, og de nye aktørers kvoter ville blive overført til de etablerede selskaber. Fusionerne blev først gennemført i 2020, og overførsel af kvoterne blev gennemført i 2020.

Forsøget med nye aktører i 2017 understreger at der er vigtigheden at søge en gradvis adgang til mere kapitalintensive fiskerier. En fisker, som på sigt er interesseret i komme til at investere i det havgående fiskeri eller i det kystnære fiskeri med større fartøjer, vil kun gradvist kunne spare op, primært gennem opsparing / overskud fra driften. Dette kan eksempelvis være via en uddannelse som officer og ansættelse på en trawler eller ved anskaffelse af et mindre fartøj og samtidigt et effektivt fiskeri og god økonomistyring

Herigennem kan der skabes mulighed for at investere i et mellemstort fartøj eller eventuelt ved at slå sig sammen med andre med et lignende fartøj og sammenkøbe et større fartøj. Problemet for nye aktører er ikke isoleret til finansiering, men også, at der er ikke kvotegrundlag på nuværende tidspunkt til rådighed til at fordele kvoterne på flere fartøjer end svarende til dem, som er aktive i fiskeriet i dag.

Der er relativt god overensstemmelse mellem ressourcegrundlag og kapacitet i hvidfisk-fiskeriet på nuværende tidspunkt, som også har ledt til en høj indtjening. Der er dog nogen ledig fangstkapacitet i

forhold til kvoterne. Bagsiden af medaljen er, at fiskeriet er blevet koncentreret på få selskaber, og de private selskaber er ejet af få personer. Det er desuden blevet vanskeligt for nye aktører at komme ind i erhvervet.

Som tidligere omtalt, er det havgående hvidfisk-fiskeri meget kapitaltungt, uanset om der er tale om en nybygget produktionstrawler i størrelsen 70-80 meter eller et brugt fartøj. I det nuværende forvaltningssystem udstedes licenser til det havgående hvidfisk-fiskeri kun en gang om året. Faste kvotemængder tildeles selskaberne årligt uden mulighed for at erhverve en højere kvotemængde.

Selv om fiskeriet er meget lukrativt (særligt hellefiskefiskeriet), gør denne forvaltningsmodel det meget svært for selskaberne at planlægge og finansiere deres fartøjer og andre nødvendige investeringer, medmindre de har en meget stor egenkapital.

Lovmæssige begrænsninger i adgang til finansiering og høje kapitalkrav indebærer en risiko for at vanskeliggøre generations- og ejerskifter i det havgående fiskeri. Dette kan gradvist reducere effektiviteten i erhvervet. Det indebærer samtidig en risiko for stråmandsvirksomhed.

Det nuværende forvaltningssystem gør det også svært at tiltrække investorer, når der er så stor usikkerhed forbundet med selskabernes adgang til kvoterne på både kort og langt sigt, og det giver heller ikke gode planlægningsmuligheder for eksisterende selskaber eller for nye for at komme ind i dette fiskeri.

En af de væsentligste årsager til, at de eksisterende selskaber har kunnet investere i det havgående hvidfisk-fiskeri, er, at de fleste også har omsættelige rejekvoter, som kan pantsættes, eller er delvist ejet af andre kapitalstærke selskaber og udenlandske investorer.

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.

En yderligere udfordring er uens rammer for fastsættelse af landingspligt på hellefisk og torsk samt omkostninger ved at pålægge det havgående fiskeri efter hellefisk og torsk en landingspligt.

Målet med landingspligten i det havgående fiskeri efter hellefisk er at sikre og opretholde beskæftigelsen på bestemte geografiske lokaliteter i land. Opfyldelsen af dette mål er dog ikke uden omkostninger for samfundet, hvilket er beskrevet i Fiskerikommissionens baggrundsnotat "*Fiskefabrikkernes økonomiske og beskæftigelsesmæssige aktiviteter*". Baggrundsnotatet viser, at hvert årsværk, som landings- og fileteringspligten skaber, koster det offentlige ca. 577.000 kr. hvert år i tabte offentlige indtægter hvis kun direkte beskæftigelse på fabrikken anvendes. Hvis skatteprovenu fra den indirekte beskæftigelse i forbindelse med produktion af hellefisken medtages, forventes netto set hvert årsværk, som landings- og fileteringspligten skaber at koste det offentlige ca. 361.000 kr. hvert år i mulige mistede offentlige indtægter. Bemærk, at i de to beregninger antages hverken, at de fabriksmedarbejder, som forventes at blive arbejdsløse, finder et nyt job eller modtager nogen form for offentlige overførsler. Dette vil ikke være et sandsynligt scenarie.

I mange tilfælde er der dog ikke nogen alternativ beskæftigelse for de ansatte på fiskefabrikkerne i de bygder og byer, som hellefisken landes til.

De tabte offentlige indtægter er dog kun den ene side af sagen. Personer på offentlig hjælp har mindre købekraft, hvilket kan bidrage til at reducere de afledte økonomiske effekter lokalt. Ligeledes er der den menneskelige faktor, eksempelvis at mennesker med job alt andet lige har større selvværd, og at deres børn som udgangspunkt har mindre risiko for at ende på offentlig forsørgelse. Det kan således være betydelige sociale udgifter forbundet med den negative sociale arv. Det er derfor usikkert, hvor meget den enkelte arbejdsplads på fiskefabrikken koster det offentlige og samfundet i sidste ende. Det afhænger i høj grad af, om medarbejdere kan omskoles til et andet job, eller om der er alternativ beskæftigelse uden omskoling tilgængelig. Problemet med anden beskæftigelse er uden tvivl større på kort end på længere sigt, og dette bør ses i sammenhæng med erhvervs-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, jf. afsnit herom i betænkningen.

6.3.4 Mulige løsninger på udfordringer

Forvaltningsplaner

Fiskerikommisionen vurderer, at der ikke er særlige forhold, der taler for at de generelle principper i afsnit 6.1 om forvaltningsplaner ikke følges og anbefaler derfor, at der udarbejdes forvaltningsplaner for de havgående hvidfisk-fiskerier i overensstemmelse med disse principper.

Der er allerede udarbejdet forvaltningsplan for det havgående hellefiskefiskeri i Vestgrønland samt for det havgående torskefiskeri i Sydvest- og Østgrønland. Det anbefales, at disse forvaltningsplaner evalueres og eventuel revideres, så de følger de anbefalede principper.

Indførelse af et IOK-system for hvidfisk-fiskerierne med undtagelse af fiskerierne i Barentshavet

Fiskerikommisionen vurderer, at indførelsen af IOK-system for alle bestande i det havgående hvidfisk-fiskeri vil gøre det muligt for licenshaverne at foretage langsigtet planlægning af fiskeriet og skabe rammer for en langsigtet finansiering. Med indførelse af et IOK-system forventes selskaberne at kunne optimere den samlede fiskerikapacitet i flåden i forhold til størrelsen af kvoterne samt udnyttelsen af det enkelte fartøjs fangstkapacitet. Det forventes, at IOK-system vil bidrage til at øge fartøjernes rentabilitet og den samlede ressourcerente. En stigende ressourcerente vil ikke kun øge indtægter til samfundet i form af skatter, men også gøre det muligt for landskassen at øge niveauet af ressourcerenteafgifterne fra fiskeriet. IOK-systemet forventes også at bidrage til at gøre det nemmere for selskaberne at finansiere ombygning eller nybygning i flåden samt reducere låneomkostninger.

Med hensyn til fordelingsnøglen foreslår Fiskerikommisionen at de baseres på den generelle anbefaling om at bruge fangsterne i de 3 bedste år ud af de seneste 5 år

Der skal være et passende forhold mellem ressourcegrundlaget og fartøjskapaciteten ved overgangen til et IOK-system. Sammenhængen mellem kvotegrundlaget og kapaciteten i hvidfiskeflåden forventes som udgangspunkt at regulere sig selv på sigt, men bør med ind i overvejelserne ved selve overgangen. Der er 7 fartøjer i det havgående hvidfisk-fiskeri i dag. I forhold til det nuværende kvoteniveau (inklusive kvoterne i Barentshavet) kapacitetsmæssigt kun plads til 5 eller højst 6 fartøjer. Spredning af kvoterne og kvoteandelene uden kapacitetstilpasninger vil betyde en reduktion i den økonomiske rentabilitet og den samlede ressourcerente i fiskeriet.

Økonomien i hvidfisk-fiskeriet i dag med de nuværende kvoteniveauer (inkl. kvoter i Barentshavet) og antal fartøjer forventes at tilbagebetale investeringen i nyt havgående fartøj på 12-15 år. På grundlag af den antagelse og det faktum, at det havgående hvidfisk-fiskeri er et meget kapitalintensivt fiskeri, vurderes en rimelig opsigelsesfrist for tildelte kvoteandele at ligge på 10-15 år. Antages opsigelsesfristen at være på 15 år, vil licenshaver bevare sin udnyttelsesret og kvoteandel for 15 år frem, indtil det år kvotesystem bliver opsagt, men med mulighed for at købe og sælge kvoteandele.

For at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af kapaciteten i flåden, foreslås det også at de generelle anbefalinger om kvoteflex og udnyttelsespligt følges. Dvs. at:

- der indføres en kvoteflex på 15 pct., hvoraf 5 pct. point maksimalt kan overdrages til en anden licenshaver,
- licenshaver bliver pålagt en udnyttelsespligt på minimum 85 pct. af årskvoten,
- der indføres kvoteloft på ejerskabet af kvoteandele, som begrænser koncentrationen af ejerskab, men samtidig give grundlag for en passende indkomst
- overdragelse af hele årskvoten eller en større årskvotemængde end 5 pct. point kan tillades hvis licenshaveren kan begrunde, at de har tekniske problemer med deres fartøj, havari, eller oplever noget som begrænser dem i at udnytte deres årskvote,

Ensartet landingspligt for kvoter af de enkelte havgående arter

Som beskrevet ovenfor er der landingspligt på havgående grønlandske kvoter af hellefisk og torsk.

Der er kun landingspligt på havgående grønlandske kvoter af hellefisk og torsk. Formålet med landings-

pligten er at sikre beskæftigelse på land. Der er landingspligt på 25 pct. af hellefiskefangsten i Vestgrønland til landanlæg. Desuden er der givet særskilt hellefiskekvote i Vest, som i flere år har været 100 pct. landings- og fileteringspligtig. Der er ikke en generel landingspligt på havgående torskekvoter. Det er årligt besluttet, om der skal være landingspligt, og hvor stor andel af kvoten den skal være.

Det er vigtigt i forbindelse med indførelsen af IOK-system i det havgående hvidfisk-fiskeri at beslutte, hvilke bestande flåden skal forpligtes til at lande til fabrikkerne, samt hvor stor landingspligten skal være til at sikre stabil tilførsel af råvarer til fabrikkerne.

Alle licenshavere bør således blive pålagt den samme andel af deres fangster som landingspligt for de enkelte bestande med mindre helt særlige lokale beskæftigelsesforhold gør sig gældende.

Kvoter i Barentshavet

Det foreslås, at kvoterne for torsk, kuller og sej i Barentshavet, som Grønland får tildelt igennem bilaterale kvotebytteaftaler med Norge og Rusland, ikke blive omfattet af IOK-systemet. Kvotebytte med Norge og Rusland bliver aftalt årligt, og der er ingen sikkerhed for, hvor store mængder Grønland får i næste års aftaler, eller om aftalerne forsættes overhovedet.

Der er to selskaber, som får de samlede kvoter for torsk, kuller og sej i Barentshavet i dag. I tilfælde af, at aftalerne med Norge og Rusland ophæves, vil en større mængde hellefisk blive tildelt de grønlandske licenshavere. Til gengæld vil de to selskaber, som fisker kvoterne i Barentshavet, miste en stor del af deres kvotegrundlag.

En løsning kunne være, at selskaberne som fisker kvoterne i Barentshavet, får tildelt de kvoter, som Grønland giver til Norge og Rusland, hvis aftalerne skulle opsiges. Det vil dog betyde, at disse selskabers andel af de havgående hellefiskekvoter vil stige. Det vil være teknisk vanskeligt, hvis IOK-systemet allerede er indført. Udfordringen vil dog kunne håndteres derved, at der i lovgivningen gives mulighed for i helt særlige situationer at tildele rederier kvoteandele i et andet forhold, end det eksisterende. Det er afgørende, at armslængdeprincippet i givet fald prioriteres, og de særlige situationer vil skulle angives præcist.

Såfremt kvotebytteaftalen ophører som følge af en politisk beslutning, og såfremt dette medfører, at hidtil eksisterende rettigheder må inddrages fra rederier, som har udnyttet rettighederne i andet land, vil der være en risiko for et berettiget krav mod selvstyret. Dette hensyn vil næppe være relevant i forhold til rederierne, der alene fisker i grønlandsk farvand, og som ikke måtte få andel i "de nye kvoteandele".

Det skal understreges, at dilemmaet er hypotetisk, idet der ikke er udsigt til, at kvotebytteaftalerne med Norge og Rusland vil blive opsagt - eller hvornår det i givet fald måtte ske.

6.3.5 Fastsættelse af kvoteloft

Fiskerikommission foreslår, at der sættes et loft for andelen af den samlede kvote af hellefisk en enkelt licenshaver kan have, som begrænser muligheden for koncentration af kvoteandele, men samtidig give grundlag for en passende indkomst. Hellefisken er den mest værdifulde fisk i det havgående hvidfisk-fiskeri. De eksisterende 6 selskaber i hvidfisk-fiskeriet får hvert tildelt mellem 3,7 og 34,5 pct. af den samlede hellefiskekvote i Vest- og Øst. Hellefiskekvoterne har derfor stor betydning for at drive et rentabelt havgående fiskeri. Et passende kvoteloft i dette fiskeri vurderes at ligge på 16,67 pct., hvilket vil fordele kvoten på minimum 6 rederier, og sikre passende spredning af de værdifulde kvoter. Fra året, hvor IOK indføres, begynder en overgangsperiode på 10-15 år, hvor rederierne skal begynde at tilpasse sin kvoteandel af de havgående hellefiskekvoter til kvoteloftet på 16,67 pct.

Det foreslås, at det ikke indføres et kvoteloft på det havgående fiskeri efter torsk og rødfisk i Øst- og Vestgrønland. Selskaberne har i forhold til den foreslåede model mulighed for at forsætte kombinationsfiskeri efter hellefisk, torsk og rødfisk. Det foreslås ligeledes, at der ikke indføres kvoteloft på kvoter, grønlandske fartøjer tildeles i Barentshavet. Begrundelsen er, at det er andet fiskeri, og at det er usikkert, om kvoterne forsat gives fremadrettet.

Det foreslås, at et tværgående kvoteloft kun skal beregnes på grundlag af ejerskab af kvoteandele i rejefiskeri og det havgående fiskeri efter hellefisk. Det begrundes med, at disse er de to mest værdifulde fiskerier i Grønland, og et bredere baseret tværgående kvoteloft vil give unødige bindinger for rederierne. Det tværgående, samlede kvoteloft for de mest værdifulde arter i fiskeri efter rejer og havgående fiskeri efter hellefisk bør ikke være lavere end 19,6 pct. Dette hvis kvoteloftet for det samlede rejefiskeri i Vestgrønland sættes til 20 pct. og til 16,67 pct. for det havgående fiskeri efter hellefisk i Vest- og Østgrønland.

Fiskerikommissionens anbefalinger

- **Udarbejdelse af forvaltningsplaner i de forskellige fiskerier, som også sikrer adgangen til en passende kvote-andel og en rimelig frist for eventuel opsigelse deraf, mest oplagt i form af IOK-systemet for at skabe langsigtede rammer for en finansiering.**
- **Indførelse af IOK-system for havgående fiskeri efter hellefisk, torsk og rødfisk.**
- **Fastsættelse af fordelingsnøgle for overgangen fra de nuværende et-årige licenser til IOK.**
- **I udgangspunktet foreslås det at den enkelte licenshavers fremtidige kvoteandel baseres på historiske fangster, eksempelvis de 3 bedste ud af de seneste 5 år.**
- **I forbindelse med indførelse af IOK-system lovfæstes en rimelig opsigelsesfrist for IOK-system, som i dette meget kapitalintensive fiskeri foreslås sat til 10-15 år.**
- **Indførelse af kvoteflex, som tillader at 15 pct. af den enkelte licenshavers kvote kan overføres mellem år, og som bidrager til effektiv udnyttelsen af kvoterne. Heraf skal der maksimalt kunne sælges 5 pct. af kvoten som årskvoter.**
- **Salg af hele årskvoten eller større årskvotemængder skal ikke tillades, med mindre licenshaver har en god begrundelse, f.eks. større vedligeholdelse eller havari af licenshavers fartøj.**
- **Det skal pålægges udnyttelsespligt af den enkelte licenshavers kvote på 85 pct.**
- **Ensartede vilkår for fastsættelse af landingspligt for alle i de enkelte fiskerier for alle licenshavere.**
- **Ved opsigelse af kvotebytteaftaler med Norge og Rusland skal de kvotemængder, der fiskes af disse to lande i grønlandsk farvand, gives tilbage til Grønland. Fordelingen af kvoterne skal ske under hensyntagen til på den ene side spørgsmålet om velerhvervede rettigheder, og dermed om risiko for retskrav fra de hidtidige rettighedshavere, og udfordringen ved indlemning af nye rederier i et eksisterende IOK-system på den anden side.**
- **Fra året, hvor IOK indføres, begynder en overgangsperiode på 10-15 år, hvor rederierne skal begynde at tilpasse sin kvoteandel af de havgående hellefiskekvoter til kvoteloftet på 16,67 pct.**
- **Det tværgående samlede kvoteloft for de mest værdifulde arter i fiskeri efter rejer og havgående fiskeri efter hellefisk bør ikke være lavere end 19,6 pct. Dette hvis kvoteloftet for det samlede rejefiskeri i Vestgrønland sættes til 20 pct. og til 16,67 pct. for det havgående fiskeri efter hellefisk i Vest- og Østgrønland.**

Kommissionen har ikke anbefalet kvoteloft på de øvrige hvidfiskebestande. Vurderingen heraf er foretaget på baggrund af, hvordan eksempelvis torskefiskeriet ser ud i dag.

Så længe torskebestanden er så svag som nu, så finder GE ikke basis for at indføre IOK i dette fiskeri udenskærs på nuværende tidspunkt. Der er meget få aktører på kvoterne i dette fiskeri, som med indførelse af IOK her og nu vil komme til at sidde på hele det udenskærs fiskeri, hvis der i fremtiden gives mulighed for en meget større TAC.

6.4 Det havgående fiskeri efter pelagiske arter

Den havgående grønlandske flåde fisker ud over rejer og bundfisk en række pelagiske arter. Det pelagiske fiskeri foregår både i grønlandsk, internationalt, islandsk og færøsk farvand. I grønlandsk økonomisk zone (EEZ) foregår alt pelagisk fiskeri i Østgrønland. Det pelagiske fiskeri i dette afsnit er defineret som fiskeri efter makrel, sild, lodde og blåhvilling.

Grønland har fisket lodde i årtier. Dette fiskeri har primært fundet sted i islandsk fiskerizone. Fiskeriet i Østgrønland efter makrel og norsk vårgydende (atlanto-skandisk) sild (herefter sild) startede for alvor i 2013 og er fortsat under udvikling. Der er også i enkelte år blevet fisket små mængder blåhvilling i Østgrønland.

Alle de pelagiske bestande, der fiskes på med grønlandske fartøjer, er vandrende bestande, der bevæger sig imellem flere forskellige landes farvande.

Set fra grønlandsk perspektiv er det primære formål i forbindelse med udviklingen af det pelagiske fiskeri, ud over at skabe omsætning, at påvise makrellens og sildens tilstedeværelse i Grønlandsk farvand. Formålet med at dokumentere makrellens og sildens tilstedeværelse i Grønlandsk farvand er på sigt at kunne forhandle sig til en andel der afspejler Grønlands position som kyststat.

Det henvises til Fiskerikommissionens baggrundsnotat "*Status og udfordringer i det havgående fiskeri efter pelagiske arter*" for uddybende oplysninger om udviklingen i den del af fiskeriet.

6.4.1 Fakta og udfordringer i det havgående pelagiske fiskeri

Det pelagiske fiskeri er sæsonbetinget, hvilket betyder, at en enkelt art som makrel ikke kan fiskes hele året rundt i Grønland. For de fleste grønlandske fartøjers vedkommende er makrel- og sildefiskeriet et supplement til deres hovedfiskeri. For at kunne drive et helsårs pelagisk fiskeri har fartøjet behov for kvoter for flere pelagiske arter såsom makrel, sild, blåhvilling og lodde, som kan fiskes på forskellige tidspunkter i forskellige områder. Alternativt kan grønlandske fartøjer, der fisker efter rejer, torsk, hellefisk og rød fisk, kombinere deres fiskeri med pelagisk fiskeri efter for eksempel makrel i dele af året.

Licenshavere tildeles årligt en kvotemængde, som ikke er omsættelig, og som ikke kan flyttes mellem år. Forventes licenshaveren ikke at kunne fiske sin kvotemængde i et givet år, kan der, efter partshøring, ske en omfordeling af kvoterne.

På nuværende tidspunkt udstedes årlige licenser til selskaber med grønlandske fartøjer. TAC'en fordeles ligeligt blandt selskaberne, der har mulighed for at inchartre ubegrænset udenlandsk kapacitet til at fiske på den tildelte kvote. Dog sættes der grænser for hvor stor en andel af den tildelte kvote der kan fiskes af indchartret kapacitet. Kvoterne re-fordeles løbende for at holde fiskeriet kørende, når enkelte selskaber har opfisket deres kvoter. Re-fordeling og dertilhørende partshøringer og fremskrivninger kræver i sommermånederne forholdsvis store ressourcer fra forvaltningen.

Det havgående pelagiske fiskeri er ikke pålagt landingspligt, og hele kvoten kan derfor produceres til havs. De fleste fartøjer fryser deres fangst ombord, men dele af fangsterne er også blevet landet fersk i Island og på Færøerne.

Tabel 20 viser udvikling i antal licenser fordelt på de pelagiske arter og områder. Antal selskaber, som er blevet tildelt licenserne i de enkelte år, vises nederst i i tabellen.

Tabel 20. Udvikling i antal licenser fordelt på pelagiske arter og områder samt antal selskaber der har fået licenser, 2012-2020.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Makrel - Øst	4	8	18	17	10	14	14	8	7
Sild - Øst	4	7	18	9	9	9	9	7	7
Blåhvilling - Øst	4	8	18	3	0	0	0	0	0
Sild - Færøerne	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Blåhvilling - Færøerne	1	1	1	1	2	2	2	2	2
Blåhvilling - Int.farvand	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Lodde - Øst/Island/Norge	1	1	2	1	3	2	0	0	2
Antal selskaber	4	8	16	17	15	14	14	8	7

Kilde: APN.

Note: Licenser til loddefiskeriet i området Øst/Island/Norge udstedes i forhold til det islandske kvoteår fra 1. september – 31. august. F.eks. i 2020 er fangståret 1. september 2020 – 31. august 2021.

TAC og kvoter i det pelagiske fiskeri

TAC og kvoter til det havgående pelagiske fiskeri fastsættes årligt af Naalakkersuisut for arterne makrel, sild og blåhvilling i Østgrønland. Det bemærkes dog, at Grønland ikke har fastsat en blåhvillingkvote i flere år. Der ydes ikke særskilt biologisk rådgivning for disse bestande for Grønland. Alle de pelagiske bestande er vandrende bestande, der bevæger sig imellem flere forskellige landes farvande i Nordatlanten. Det udarbejdes derfor en fælles rådgivning for de enkelte pelagiske arter i nord-Atlantenhavet af ICES.

Der har siden 1998 eksisteret en aftale mellem Grønland, Island og Norge (i kraft af Jan Mayen) om forvaltningen af den fælles loddebestand i dette område. Den nuværende udformning er resultatet af en genforhandling, der førte til en ny aftale i 2003. I den reviderede aftale fra 2018 fordeles den samlede TAC for lodde i de tre lande med 15 pct. af loddekvoten til Grønland, 80 pct. til Island og 5 pct. til Norge. I aftalen får Grønland lov til at fiske efter lodde i islandsk farvand.

For sild og makrel er der ingen aftale om fordelingen af TAC'en. EU, Færøerne, Island og Norge har en aftale vedr. blåhvilling. Grønland er ikke anerkendt som kyststat i forhold til blåhvilling og derfor ikke med i aftalen.

Den 27. maj 1997 indgik Grønland bilateral fiskeriaftale med Færøerne. Aftalen er blevet fornyet hvert år siden, senest i december 2020 for kvoteåret 2021. Aftalen består primært af, at Grønland tildeles kvote af sild og blåhvilling i færøsk farvand. Og Færøerne tildeles kvote af hellefisk og torsk i Grønland. Aftalen medfører også, at Grønland får adgang til at fiske sin internationale (NEAFC) blåhvillingkvote i færøsk farvand. Aftalen er vigtig for Grønland i bestræbelserne på at udvikle det pelagiske fiskeri samt at foretage en bedre planlægning af det pelagisk fiskeri over hele året.

Alle de pelagiske bestande, der fiskes på med grønlandske fartøjer, er vandrende bestande, der bevæger sig imellem flere forskellige landes farvande. Som det fremgår nedenfor, er der en stor grad af variation i fiskerimulighederne til det pelagiske fiskeri fra år til år.

Det fremgår af tabel 21, at det samlede kvotegrundlag for det pelagiske fiskeri i 2020 var på 120.200 tons. Det er dog ikke nødvendigvis sammenhæng mellem de fastsatte kvoter og fangstmulighederne. Det har for eksempel de seneste tre år været meget lav udnyttelse af makrelkvoten og nærmest ingen udnyttelse af sild- og blåhvillingkvoterne i Grønland. De øvrige kvoter har hvert år været udnyttet fuldt ud.

Tabel 21. Udvikling i grønlandske kvoter for pelagiske arter, 2012-2020.

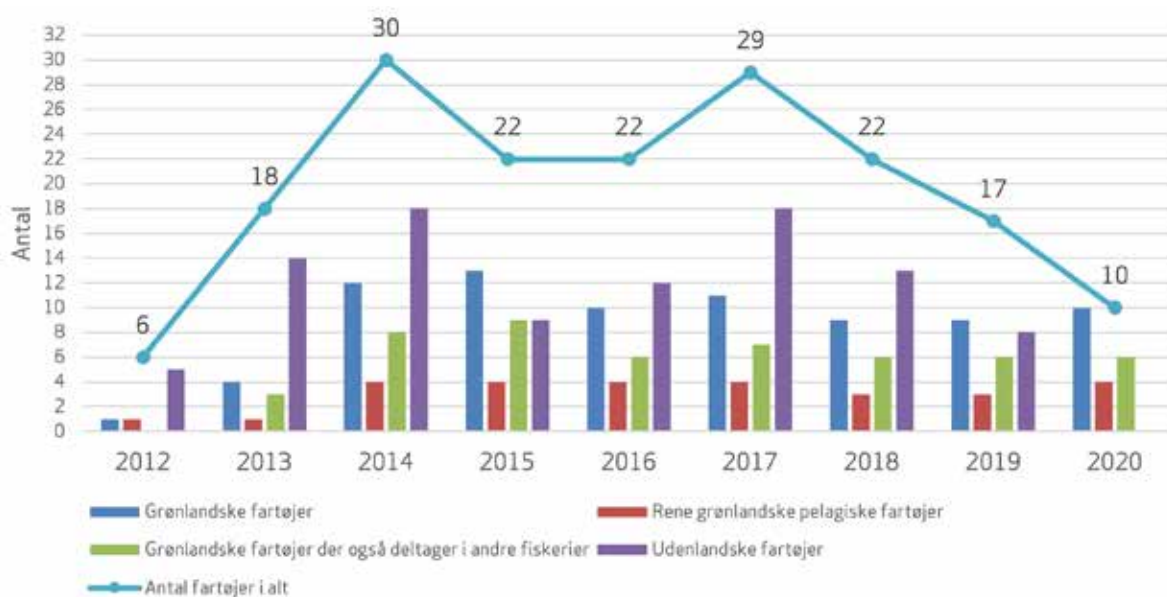
Tons	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Makrel - Øst	11.000	70.000	100.000	85.000	85.000	66.365	66.365	70.411	59.934
Sild - Øst	15.000	25.000	15.000	20.000	20.000	30.000	25.000	25.000	25.000
Blåhvilling - Øst	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	-	-
Sild - Færøerne	2.350	2.050	2.100	2.100	2.500	2.500	2.500	3.200	3.200
Blåhvilling - Færøerne		2.000	5.000	5.500	8.000	13.000	16.000	13.500	13.500
Blåhvilling - Int. farvand	2.117	3.481	6.497	6.822	4.565	7.268	7.514	6.192	6.273
	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Lodde - Øst/Island/Norge	29.450	18.085	53.690	5.830	28.501	15.334	-	-	19.050

Kilde: APN.

Note: Kvoten for makrel og sild i Østgrønland kan også fiskes i internationalt farvand. Loddekvoten i området Øst/Island/Norge udstedes i forhold til det islandske kvoteår fra 1. september - 31. august.

6.4.2 Strukturen i det pelagiske fiskeri

Figur 22 viser udviklingen i de samlede antal fartøjer, der har deltaget i det grønlandske pelagiske fiskeri i perioden 2012-2020. I 2012 var der kun 6 fartøjer, som fiskede efter de pelagiske arter, heraf var det kun et grønlandsk fartøj, jf. figur 22. Den øgede interesse for det pelagiske fiskeri bidrog til, at 30 fartøjer deltog i fiskeriet i 2014, heraf 12 grønlandske fartøjer. I perioden 2015-2018 deltog mellem 22 til 29 fartøjer i det pelagiske fiskeri. Fra 2018 er antallet af fartøjer, som har deltaget i fiskeriet, faldet. Det kan skyldes, at fiskbarheden af de grønlandske kvoter på makrel og sild i grønlandsk fiskerizone var lav i 2019 og nul i 2020. I 2020 var det kun 10 fartøjer, som fiskede på de samtlige pelagiske kvoter.

Figur 22. Udvikling i det samlede antal fartøjer i det pelagiske fiskeri, 2012-2020.

Kilde: APN.

Note: Søjlerne "Rene grønlandske pelagiske fartøjer" og "Grønlandske fartøjer der også deltager i andre fiskerier" er begge inkluderet i opgørelsen "Grønlandske fartøjer".

Tabel 22 viser udviklingen fangstmængderne i det pelagiske fiskeri fordelt på arterne makrel, sild, blåhvilling og lodde for perioden 2012-2020. Som fremgår af tabel 22, har både fangstmængder pr. art samt de samlede fangstmængder varieret enormt fra år til år. Makrelfangsterne i perioden har svinget fra 5.284 tons i 2012 op til 78.382 tons i 2014. De samlede sildefangster var på det laveste niveau i 2012 på 2.583 tons og steg til det højeste niveau i 2016 på 20.307 tons. De samlede fangstmængder af blåhvilling varierede i perioden mellem 2.136 tons i 2013 og 23.333 tons i 2017. Det blev ikke fisket nogen lodde i 2018 og 2019, da kvoten var på nul tons. I de år der har været kvote har fangstmængderne i loddefiskeriet været mellem 5.903 tons til 46.740 tons. De samlede fangstmængder i det pelagiske fiskeri var på det laveste niveau i 2012 på 38.908 tons og på det højeste niveau i 2014 på 144.798 tons.

Tabel 22. Udvikling i fangstmængder i det pelagiske fiskeri fordelt på arter og fiskerizoner, 2012-2020.

Tons	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Makrel	5.284	52.797	78.382	30.415	36.048	46.568	63.510	30.259	26.613
Østgrønland	5.284	52.797	78.382	30.415	36.048	37.032	53.171	6.651	0
Internationalt	0	0	0	0	0	9.536	10.340	23.608	26.613
Sild	2.583	12.131	13.176	12.663	20.307	12.677	2.804	3.190	3.201
Østgrønland	293	2.221	11.154	10.605	17.957	10.177	339	0	0
Færøerne	2.290	2.070	2.022	2.058	2.350	2.500	2.465	3.190	3.201
Internationalt	0	7.840	0	0	0	0	0	0	0
Blåhvilling	2.321	2.136	6.500	5.651	12.717	20.471	23.333	19.774	19.551
Østgrønland	406	135	32	0	0	0	0	0	0
Færøerne	1.915	2.001	5.645	5.651	9.505	20.471	23.273	19.640	17.676
Internationalt	0	0	823	0	3.212	0	60	134	1.874
Lodde	28.720	14.643	46.740	5.903	26.173	11.352	0	0	9.160
Østgrønland	0	0	6.115	1.748	0	0	0	0	0
Island	28.720	14.643	40.626	4.155	26.173	11.352	0	0	9.160
Fangst i alt	38.908	81.707	144.798	54.632	95.245	91.068	89.647	53.223	58.525

Kilde: APN.

Makrel

Det grønlandske fiskeri har over perioden 2012-2020 på makrelkvoten for Østgrønland foregået både i grønlandsk og internationalt farvand. I starten af observationsperioden var det kun muligt at fiske makrel i grønlandsk farvand. Til kyststatsmøde i efteråret 2016 blev Grønland anerkendt som kyststat til makrel. Som følge heraf blev det muligt også at fiske på makrellen i internationalt farvand. Over perioden 2012-2020 ligger 81 % af optaget i Grønlandsk farvand, mens 19 % af optaget ligger i internationalt farvand.

Over perioden 2012-2020 er der i alt fisket 369.875 tons makrel på grønlandske licenser og kvoter. Heraf står grønlandske fartøjer for 56 % af de samlede fangstmængder, mens 44 % er fisket af udenlandske fartøjer.

Sild

Fiskeriet efter sild i Østgrønland blev forvaltet som et forsøgsfiskeri 2012-2016 og overgik til at blive forvaltet som et ordinært fiskeri fra 2017. Grønland er ikke anerkendt som kyststat til sild af de andre kyststater og deltager som følge heraf ikke i beslutningerne om den fælles forvaltning af bestanden.

På tilsvarende måde som med makrelfiskeriet er det vigtigt for Grønland at kunne dokumentere sildens tilstedeværelse i Grønlands farvand for at kunne gøre krav på en varig andel af den fælles sildekvote i Nord-Atlantehavet. Derfor gav forvaltningen selskaberne lov til at anvende udenlandske fartøjer i fiskeriet. Det var dog kun grønlandske selskaber, som også fiskede med egne grønlandske fartøjer, som fik lov til at anvende udenlandske fartøjer.

Over perioden 2012-2020 er det i alt fisket 60.586 tons sild på grønlandske licenser og kvoter. Heraf står grønlandske fartøjer 87 % af de samlede fangstmængder, mens 13 % er fisket af udenlandske fartøjer. De udenlandske fartøjer har kun fisket i årene 2012-2014.

Den grønlandske flåde har i årrække fået tildelt sildekvote i færøsk fiskerizone igennem den bilaterale fiskeriaftalen mellem Grønland og Færøerne. Selv om det ikke er store sildekvoter, Grønland får ved Færøerne, er disse kvoter vigtige for den grønlandske flåde i bestræbelserne på at udvikle det pelagiske fiskeri samt at foretage en bedre planlægning af det pelagisk fiskeri over hele året.

I perioden 2012-2018 var der kun et fartøjer, der fiskede på sildekvoten i færøsk fiskerizone og to fartøjer i 2019 og 2020.

Blåhvilling

Fiskeriet efter blåhvilling i Østgrønland har over hele perioden 2012-2020 været karakteriseret som et forsøgsfiskeri. Grønland er ikke anerkendt som kyststat til blåhvilling af de andre kyststater og deltager som følge heraf ikke i beslutningerne om den fælles forvaltning af bestanden.

På tilsvarende måde som med makrelfiskeriet og sildefiskeriet er det vigtigt for Grønland at kunne dokumentere blåhviltingens tilstedeværelse i Grønlands farvand for at kunne gøre krav på en varig andel af den fælles blåhviltingkvote i Nord-Atlantehavet. Tilsvarende som ved makrel- og sildefiskeriet i Grønland har det været tilladt at anvende udenlandske fartøjer i fiskeriet.

Den højeste fangstmængde var i 2012 på 406 tons, hvilket kun svarer til 4% af TAC'en. Herefter var fangsten faldende frem til 2014, og fra 2015 og frem har der intet fiskeri efter blåhvilling været.

Udover forsøgsfiskeriet i Østgrønland tildeles den grønlandske flåde blåhviltingkvoter i henholdsvis færøsk fiskerizone i forhold til den bilaterale fiskeriaftale mellem Grønland og Færøerne samt i internationalt farvand. Kvoten i internationalt farvand tildeles af NEAFC og er en fast procentdel af den samlede TAC fastsat af NEAFC for blåhviltingbestanden i Nordøst-Atlanten. Kvoten i færøsk farvand følger af årlige bilaterale kvotebytteaftaler imellem Færøerne og Grønland. Ud over blåhviltingkvoten, Grønland har forhandlet sig til i færøsk fiskerizone, har Grønland også forhandlet sig til en adgang til at fiske den internationale blåhviltingkvote i færøsk fiskerizone.

De samlede blåhviltingfangster i internationalt farvand og færøsk fiskerizone har været stigende over perioden 2012-2020. Fangsterne toppede i 2018 med et samlet fangst på 23.333 tons. Over perioden 2017-2020 har fangstmængderne ligget omkring 20.000 tons pr. år. Generelt er der en høj kvoteudnyttelse, og de samlede kvoter er fuldt udnyttede i alle år over perioden 2012-2020, bortset fra 2012, 2013 og 2015.

Lodde

Fiskeriet efter lodde foregår på en bestand, der er delt imellem Island, Norge og Grønland, jf. loddeaftalen. I henhold til aftalen tillades grønlandske fartøjer at fiske loddekvoten i islandsk fiskerizone. En del af den grønlandske loddekvote er over perioden blevet allokert til EU som en del af fiskeriaftalen mellem EU og Grønland. EU plejer at videreallokere loddekvoten til Norge i bytte for anden fisk.

Fiskeriet efter lodde med grønlandske fartøjer foregår i både islandsk og grønlandsk økonomisk zone. Set alt loddefiskeri med grønlandske fartøjer foregår i islandsk farvand. Kun i 2014/15 og 2015/2016 er en del af fangstmængderne fra grønlandsk farvand. Adgangen til at fiske lodde i Islandsk farvand følger af trepartsaftalen mellem Island, Grønland og Norge om forvaltning deling af loddebestanden.

Størrelsen på loddekvoten har varieret en del de sidste 10 år. Fra nul for kvoteårene 2018/2019 og 2019/2020 og op til 53.690 tons i 2014/2015. Loddekvoten har ikke været fuldt udnyttet i alle år i perioden. Kun i 2012/2013 blev loddekvoten fuldt udnyttet. I de andre år har loddefangsterne som andel af kvoten varieret mellem 48-92 pct.

Fra 2012-2016 har der været mellem 1 til 3 fartøjer som har deltaget i fiskeriet efter lodde. Siden 2017 har kun to grønlandske fartøjer fisket på loddekvoten

6.4.3 Udfordringer i det pelagiske fiskeri

I det nuværende forvaltningssystem udstedes licenser til det havgående pelagiske fiskeri for de enkelte arter og områder kun en gang om året. Kvotemængderne tildeles selskaberne årligt uden mulighed for at erhverve en højere kvotemængde. Kvoterne er således ikke omsættelige.

Selv om selskaberne ikke kan være sikre på at få de samme licenser og kvoter igen til næste år, har det vist sig i praksis igennem årene, at det er de samme selskaber (licenshavere), som har fået kvoterne hvert år. Men når selskaberne kun tildeles kvoter for et år ad gangen, vil der være usikkerhed om, det også vil gælde fremover.

Det pelagiske fiskeri er sæsonbetinget, hvilket betyder, at en enkelt art som makrel ikke kan fiskes hele året rundt i Grønland. Alle de pelagiske bestande, der fiskes på med grønlandske fartøjer, er vandrende bestande, der bevæger sig imellem flere forskellige landes farvande. Grønlandsk farvand er på grænsen for udbredelsen af makrel, sild og blåhvilling, og fangstmulighederne må derfor forventes at variere meget mellem år.

For at kunne drive et helsårs pelagisk fiskeri har fartøjet behov for kvoter for flere pelagiske arter såsom makrel, sild, blåhvilling og lodde, som kan fiskes på forskellige tidspunkter i forskellige områder. Historisk har der kun været kvotegrundlag til, at to fartøjer kan fiske efter pelagiske arter på årsbasis. På nuværende tidspunkt er der kun to rene pelagiske fartøjer, som har kvoter nok til at fiske største delen af året. Af de to er det kun det ene, som driver sit fiskeri økonomisk rentabelt. Dette gør det svært at udvikle en større pelagisk flåde. Det er derfor en fornuftig udvikling af det pelagiske fiskeri, at grønlandske fartøjer, der fisker efter rejer, torsk, hellefisk og rød fisk, kombinerer sit fiskeri med pelagisk fiskeri efter for eksempel makrel i dele af året.

Særlig i makrelfiskeriet bruger forvaltningen uforholdsvis mange ressourcer på fordeling og særligt på re-fordeling af kvoter. Derudover kan den nuværende forvaltning medføre, at fangstmængderne begrænses, eftersom selskaber, der kunne have fisket mere, ikke har mulighed herfor, da de er løbet tør for kvote, mens der stadig er uopfisket TAC, fordi andre ikke har eller forventes at opfiske deres kvote.

Adgang til andre farvande er essentiel for planlægningen af makrelfiskeriet, da det vil kunne forlænge makrelsæsonen og give mulighed for at fiske makrellen, når den er mere fiskbar og har en højere værdi, end når makrellen fiskes i Østgrønland. Dertil vil øget adgang til makrel i andre farvande skabe mulighed hos de grønlandske selskaber til også at fokusere på at fiske sild i grønlandsk zone. I forlængelse af, at Grønland blev en anerkendt kyststat til makrel i efteråret 2016, kan Grønland, udover i eget farvand, også kunnet fiske makrel i international zone siden 2017. Dette har forlænget makrelsæsonen, som har medført, at tidspunktet, hvor man fisker makrel international zone og sild i Østgrønland, overlapper hinanden.

Det havgående pelagiske fiskeri er meget kapitaltungt. En nybygget pelagisk fartøj i størrelsen 80-100 meter kan koste flere hundrede million kroner. Den nuværende forvaltning af det pelagiske fiskeri er en af faktorerne, som gør det svært for selskaberne at planlægge og finansiere deres fartøjer og andre nødvendig investeringer, og det forudsætter en meget stor egenkapital at fungere under de vilkår. Det nuværende forvaltningssystem gør det også svært at tiltrække investorer, når der er stor usikkerhed forbundet med selskabernes adgang til kvoterne på både kort og langt sigt, og det giver heller ikke gode planlægningsmuligheder for eksisterende selskaber eller for nye at komme ind i dette fiskeri.

En af de vigtigste årsager til, at to eksisterende selskaber har kunnet investere i rene havgående pelagiske fartøjer, er, at de også deltager i økonomisk lukrative fiskerier som rejer og hellefisk, hvor selskabernes omsættelige rejekvoter er et værdifuld aktiv, som kan pantsættes ved finansiering af fartøjer. En del fartøjer, som har rejer, hellefisk eller torsk som hovedfiskeri, fisker også årligt efter makrel og sild i kombination med de andre arter. På den måde kan de øge effektiviteten af fartøjer, som var investeret i til andet formål end pelagisk fiskeri.

6.4.4 Mulige løsninger på udfordringer

Det er ikke hensigtsmæssigt at forsætte med et kvotesystem, hvor forvaltningen skal bruge mange ressourcer på fordeling og særligt på re-fordeling af makrelkvoter. Dette giver også risiko for, at den samlede fangstmængderne begrænses, eftersom selskaber, der kunne have fisket mere, ikke har mulighed herfor, hvis de løber tør for kvote, mens der stadig er uopfiskede kvoter, fordi andre ikke har eller forventes at opfiske deres kvote.

Det pelagiske fiskeri er stadig under udvikling, hvorfor det ikke anses hensigtsmæssigt at indføre IOK-kvotesystem i den del af det havgående fiskeri. Det kan begrundes med en usikkerhed om, hvorvidt de pelagiske bestande forsat bliver i grønlandsk fiskerizone i fiskbare mængder, samt at der er usikkerhed om de mængder grønlandske fartøjer tildeles i forbindelse med fiskeriaftalerne. Det er vigtigt i forbindelse med planlægning af helårsfiskeri, at fartøjerne får en del af samtlige pelagiske arter, fordi de fiskes på forskellige tidspunkter på året og på grund af forudsigelighed om, hvor og hvornår de kan fiske. For at Grønland kan forhandle sig til varige andel af kvoter for makrel, sild og blåhvilling i nord-Atlantehavet, er det vigtigt at kunne dokumentere, at disse arter er i større mængder i grønlandsk farvand. Det er derfor vigtigt, at der fiskes så meget som muligt i grønlandsk fiskerizone. Et IOK-system kunne på nuværende tidspunkt muligvis bidrage til at begrænse størrelsen af de opfiskede mængder. Det forventes at blive hensigtsmæssigt at indføre IOK-system i det havgående fiskeri efter pelagisk arter, når Grønland har forhandlet sig til en varig kvoteandel i nord-Atlantehavet. De varige kvoteandel vil give fartøjerne bedre muligheder for at planlægge sit fiskeri på helårsbasis.

Den eksisterende forvaltning ved tildeling af årskvoter og efterfølgende omfordeling af ikke opfiskede årskvoter har vist sig at medføre, at de mest effektive fartøjer i nogle tilfælde får ikke flere kvoter, selv om de har ledig kapacitet. Dette til trods for, at der har været en stor restkvote, som de øvrige fartøjer ikke har haft udsigt til at nå at udnytte.

Kvotegrundlaget for det pelagiske fiskeri efter makrel, sild og blåhvilling i grønlandsk farvand har været fastsat så højt siden 2012, at kvoterne er langt fra fuld udnyttelse. Kun makrelkvoten i 2018 kom tæt på fuld udnyttelse. Et olympisk pelagisk fiskeri vil kunne bidrage til at gøre fiskeriet mere effektivt og sikre, at fartøjer med ledig kapacitet for større mulighed for at kan udnytte denne.

Udover at gøre fiskeriet mere effektivt og øge optaget vil olympisk pelagisk fiskeri bidrage til at formindske den store administration af det havgående pelagiske fiskeri i forhold til den nuværende forvaltning med årskvoter og løbende omfordeling af kvoterne.

Derfor anbefaler Fiskerikommission, at det pelagiske fiskeri forvaltes som olympisk fiskeri med udgangspunkt i brug i grønlandsk registrerede fartøjer. Det foreslås, at det pelagiske fiskeri forvaltes som olympisk fiskeri, indtil fiskeriet er videreudviklet med mere permanente kvotegrundlag, hvorefter indførelse af et IOK-system bør overvejes. Dette vurderes således også at tage et rimeligt hensyn til, at en række grønlandske selskaber har investeret i blandt andet egen tonnage for at udvikle dette fiskeri i de senere år.

Et havgående olympisk fiskeri forventes således at bidrage til at minimere administration af kvoterne samt øge sandsynligheden for at de enkelte fartøjer kan udnytte sin kapacitet. En bedre udnyttelse af kvoterne kan så bidrage til at øget dokumenteret fangst i grønlandske fiskerizone. Det bemærkes dog at i forhold til størrelsen af de pelagiske kvoter for makrel, sild og blåhvilling i grønlandsk fiskerizone er det ikke sandsynligt, at TAC for de arter bliver opfisket. Dette skyldes, at TAC'en langt de fleste år overstiger vores reelle fiskerimuligheder, henset fiskens tilstedeværelse og vores fiskerikapacitet. De pelagiske fiskerier er stadig til dels at betragte som fiskerier under udvikling. Derfor kan det også være relevant at fokusere på disse i forbindelse med aktiviteter omkring forsøgsfiskeri.

Kvoter ved Færøerne og Island

Det foreslås, at kvoterne for sild og blåhvilling, som Grønland får tildelt igennem bilaterale kvotebytteaftaler med Færøerne, ikke bliver forvaltet som olympisk fiskeri, men forsat tildeles som årskvoter. Kvotebytte med Færøerne bliver aftalt årligt, og der er ingen sikkerhed for, hvor store mængder Grønland får

i næste års aftaler, eller om aftalerne forsættes overhovedet. Disse usikkerheder betyder, at forudsætningerne for et velfungerende IOK system ikke er tilstede.

Der er to selskaber, som tildeles de samlede kvoter for sild og blåhvilling ved Færøerne i dag. I aftalen med Færøerne afgiver Grønland kvoter på torsk og hellefisk i bytte for den pelagiske fisk. I tilfælde af, at aftalen med Færøerne ophæves, vil de pelagiske fartøjer miste en del af deres kvotegrundlag, fordi hjemtagelsen af torsken og hellefisken fordeles til et andet havgående fiskeri.

Det forslås tilsvarende, at loddekvoten, som Grønland får igennem delingsaftalen mellem Island, Norge og Grønland forsat gives som årskvoter og bliver ikke den af den foreslåede anbefaling om, at fiskeriet skal forvaltes som olympisk fiskeri.

En mulig forbedring af den samlede udnyttelse af årskvoterne vil være at tillade selskaberne indbyrdes at bytte eller leje og udleje dele af årskvoten. Derved kan de involverede selskaber styrkes i det ene eller det andet fiskeri udnyttes, og administration i forbindelse med re-allokering af kvoterne reduceres.

Fiskerikommissionens anbefalinger:

- **Udarbejdelse af forvaltningsplaner i de forskellige pelagiske fiskerier.**
- **Kvotefastsættelsen i de enkelte fiskerier i det pelagiske fiskeri anbefales at ske med henblik på at sikre Grønland en kvoteandel, som afspejler landets position som kyststat, henholdsvis ud fra ønsket om at blive det.**
- **Det anbefales, at det havgående pelagiske fiskeri forvaltes som olympisk fiskeri med udgangspunkt i brug af grønlandsk registrerede fartøjer. At kvoter for makrel, sild og blåhvilling i grønlandsk fiskerizone fiskes med licenser uden kvotebegrænsningen, og fiskeriet stoppes, når den samlede kvote for den enkelte art er opfisket. Dette for at tilskynde til et så stort grønlandsk fiskeri som økonomisk rentabelt for derved også at påvise silden og makrellens tilstedeværelse i Østgrønland.**
- **Det anbefales, at kvoter på pelagiske arter ved Færøerne og Island, som tildeles grønlandske fartøjer igennem fiskeriaftaler forsat fordeles som årskvoter, men at det nærmere vurderes, om der kan blive en bedre udnyttelse og mindre administration, hvis bytte, leje og udleje mellem selskaber med årskvoter tillades.**
- **Det anbefales, at det indføres IOK-system i det havgående fiskeri efter pelagisk arter, når Grønland har forhandlet sig til en varig kvoteandel i nord-Atlantehavet, og fiskeriet er videreudviklet med et mere permanente kvotegrundlag.**

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten fra GE kan ikke tilslutte sig, at de hidtidige historiske rettigheder i makrelfiskeriet tilsidesættes med forslaget om, at dette fiskeri skal forvaltes som olympisk fiskeri. Det er efter GE's opfattelse ikke rimeligt, at de rederier, der hidtil har fisket på makrelbestanden gennem flere år og for egen risiko har investeret heri mister den nuværende sikkerhed for kvoter. Det er ikke et acceptabelt argument for at indføre olympisk fiskeri, at administrationen skal bruge ressourcer på en årlig kvotefordeling mellem de nuværende få aktører i dette fiskeri. Det er heller ikke sandsynliggjort, hvordan et olympisk fiskeri vil gøre fiskeriet mere effektivt end i dag.

6.5 Kystnært fiskeri efter hellefisk

Kommissionen har kunnet konstatere, at den tilgængelige viden viser at hellefisk, når de først er kommet ind i en fjord som ungfisk, bliver i fjorden og vandringer mellem de enkelte fjordsystemer er meget begrænset. Ligesom hellefisken heller ikke vandrer udenskærs igen. Det betyder, at en optimal forvaltning af indenskærs hellefisk indebærer, at forvaltningen sker separat for de enkelte fjordsystemer, og således at vækstpotentialet i den enkelte hellefisk udnyttes bedst muligt.

Repræsentanten fra SQAPK deler ikke denne opfattelse. Som nærmere beskrevet i den i bilaget samlede mindretalsudtalelse fra SQAPK hedder det blandt andet følgende herom: "Som SQAPK-fiskere har vi dokumenteret viden om, at hellefiskene gyder fire gange om året i fjordsystemerne. De gyder i bestemte måneder ved i farvandene ved Upernavik, Uummannaq Bugten og Diskobugten"

Grønlands Naturinstitut er bekendt med disse udsagn, men har ikke kunnet dokumentere, at hellefisk gyder i fjordsystemerne. Hellefisk med rogn observeres regelmæssigt inde i fjordene, men ikke i det sidste stadie, hvor æggene er fuldt udviklede og hvor gydning finder sted. Det har heller ikke været muligt at påvise befrugtede æg eller larver af hellefisk i fjordene. Naturinstitutets har således ikke dokumentation for, at der er en betydende reproduktion af hellefisk i fjordene og vurderer, at tilgangen af hellefisk til fjordene alt overvejende skyldes indvandring af ungfisk fra udenskærs områder.

Kommissionens analyser af udviklingen af hellefisk indenskærs og anbefalede forvaltningsstrategi for det kystnære hellefiskefiskeri, rettet mod at udnytte individ-vækstpotentialet, er baseret på, at gydning ikke finder sted i fjordene, men rekrutteringen til fjordbestandene alene kommer fra den udenskærs bestand. Hvis det viser sig, at hellefiskebestande indenskærs kan reproducere sig selv, vil det, i overensstemmelse med målet om biologisk bæredygtighed, være nødvendigt at revidere forvaltningsstrategien og beskytte gydebestanden. Det vil alt andet lige betyde en mere restriktiv forvaltning.

Det er under Fiskerikommissionens arbejde desuden blevet sandsynliggjort, at så længe det udenskærs fiskeri efter hellefisk er biologisk bæredygtigt, og bestanden er inden for sikre videnskabelige grænser, hvilket betyder at, bestanden er stor nok til at understøtte en optimal reproduktion, vil det udenskærs fiskeri ikke påvirke fangstmulighederne indenskærs. Det betyder, at en reduktion af fiskeriet udenskærs ikke vil have en positiv effekt på forekomsterne indenskærs. Fangstmulighederne indenskærs kan derfor ikke øges ved at begrænse fiskeriet udenskærs.

Med den nuværende fiskeriindsats på indenskærs hellefisk udnyttes vækstpotentialet ikke, idet indsatsen er så stor, at langt de fleste hellefisk fanges, inden de har nået en optimal størrelse. Der fanges i dag ca. dobbelt så mange indenskærs hellefisk som for tyve år siden. Fangsten i tons er imidlertid ikke steget, idet gennemsnitsvægten af de fangede hellefisk er faldet med ca. 50%.

Fortsætter fiskeriindsatsen på nuværende niveau, vil der formentlig ske en yderligere reduktion i størrelsen af de fangede hellefisk, og der er en stor risiko for, at grundlaget for fiskeriet ødelægges.

Det kystnære fiskeri efter hellefisk er opdelt på olympisk fiskeri med joller med en samlet kvote og på fartøjer over 6 meter med individuelle omsættelige kvoter. Licenser og kvoter i det erhvervs-mæssige kystnære hellefiskefiskeri er opdelt i fire områder; Diskobugten, Uummannaq og Upernavik, som samlet udgør område 47, samt resten af Grønland, som udgør område 46. Det kystnære fiskeri efter hellefisk er dog hovedsageligt koncentreret omkring Upernavik, Uummannaq og Diskobugten, hvorfor der er størst fokus på område 47 i dette afsnit.

6.5.1 Kystnært fiskeri efter hellefisk i område 47

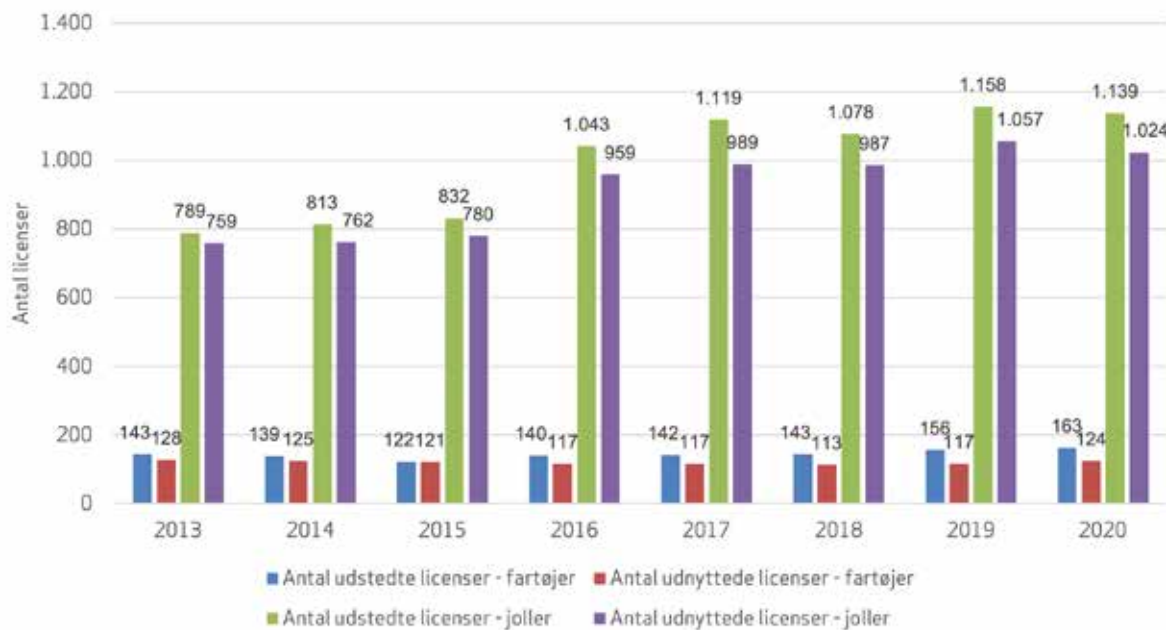
Hvert år sættes der en TAC for kystnært hellefiskefiskeri i hvert af de tre forvaltningsområder i område 47 (Upernavik, Uummannaq og Diskobugten). For hvert af de tre forvaltningsområder fastsættes en særskilt kvote for fartøjer over 6 meter længde overalt og én for joller (under 6 meter). Til fiskeri efter hellefisk med fartøj, der er over 6 meter, udstedes tidsbegrænsede licenser med en individuel omsættelige kvoteandel (gældende fra 2012), og til fiskeri efter hellefisk med joller udstedes årlige licenser, hvor der fiskes olympisk med højst tilladt fælles fangstmængde. Historisk er kvoten blevet hævet i løbet af året når den var opfisket, hvorfor der i praksis ikke har været en egentlig begrænsende kvote for joller. En mere detaljeret beskrivelse kan findes i Fiskerikommissionens baggrundsnotat "*Status og udfordringer i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47*".

Licenshavere med fartøjer over 6 meter kan højst eje op til 5 pct. af den samlede omsættelige kystnære hellefiskekvote til fartøjssegmentet i hele område 47. For fartøjer over 6 meter er der mulighed for at udnytte den tildelte årskvote fleksibelt i forhold til det enkelte kalenderår, på samme måde som kvoteflex kendes i rejefiskeriet.

En licenshaver kan tage forskud på næste års hellefiskekvote fra 15 november i det pågældende år, og den overførte mængde kan udnyttes frem til 1.juli.

Det fremgår af figur 23, at i perioden 2015-2020 har der været en stor stigning i udstedelse af ny licenser til hellefiskefiskeriet i område 47, primært i jollefiskeriet. Det stigende antal licenshavere er den primære årsag til, at fiskerene har presset på at kvoterne har været sat en del højere end de bæredygtige fangstniveauer. Nalakkersuisut har besluttet at der på nuværende tidspunkt ikke udstedes nye jollelicenser til fiskere med bopæl i forvaltningsområde Disko og Uummanaq.

Figur 23. Udviklingen i antal udstedte og udnyttede kystnære hellefiskelicenser i område 47, 2013-2020.



Kilde: Grønlands Statistik.

Den største stigning ligger i antallet af jollelicenser, men også antallet af udstedte fartøjslicenser er steget siden 2018 (figur 23). Udviklingen i udstedte licenser giver ikke altid det reelle billede af stigningen i antal fiskere og tilhørende stigning i fiskerikapacitet. De faktiske udnyttede licenser giver et bedre billede af udviklingen og antallet af udnyttede fartøjslicenser er således ikke steget i perioden.

Det øgede antal joller har ikke alene ført til en overkapacitet, men har også bidraget til at beslaglægge en betydelig del af arbejdskraften i regionen. Det har medført en højere beskæftigelse i det kystnære fiskeri, end der er behov for til at drive fiskeriet økonomisk rentabelt, og det har betydet, at flere fiskere har skullet dele indtjeningen fra fangst af den samme ressource.

Den del af det kystnære hellefiskefiskeri i område 47, som har licens til fartøjssegmentet, har tidsbegrænset licens og IOK-kvoter. Det fremgår også af figur 23, at antal udnyttede licenser til fartøjssegmentet har ligget nærmest konstant over perioden 2013 - 2020. Det er ikke alle licenser, der er udnyttet i perioden 2013-2020, selv om en licenshaver har ejerret over kvoten. Denne adfærd kan ikke forklares fyldestgørende her, og der findes forskellige fremførte årsagsforklaringer. Herunder har det angiveligt været et problem for en del fartøjssejere at få / beholde den fornødne besætning, da der har været en søgning mod at få en jollelicens i stedet. De løbende stigninger i den samlede kvotefastsættelse i forvaltningsområde 47, som har været primært rettet mod jolle-segmentet, har samtidig indebåret stigninger i fartøjskvoten og dermed kvotegrundlaget for de enkelte fartøjsindehavere med mulige konsekvenser for den samlede kvoteudnyttelse.

TAC og kvoter i det kystnære hellefiskefiskeri

Det fremgår af tabel 23, at den samlede TAC og det samlede optag i område 47 ligger langt over den videnskabelige rådgivning i alle år. Det betyder, at fiskeriet ikke er foregået på et bæredygtigt grundlag siden 2013. Dette afspejles yderligere i, at TAC'en, trods en konstant rådgivning i årene 2013-2016 har været stigende. Fra 2016 har den videnskabelige rådgivning været faldende, mens TAC'en har været nogenlunde konstant.

Tabel 23. Oversigt over udviklingen i rådgivning, TAC og hellefiskefangst i tons totalt og pr. forvaltningsområde i område 47, 2013-2021.

Tons	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rådgivning	20.300	20.300	20.300	20.300	19.200	19.200	16.250	16.250	14.547
Diskobugten	8.000	8.000	8.000	8.000	6.400	6.400	5.120	5.120	4.346
Uummannaq	6.000	6.000	6.000	6.000	6.500	6.500	5.800	5.800	5.153
Upernavik	6.300	6.300	6.300	6.300	6.300	6.300	5.330	5.330	5.068
TAC	22.500	26.394	28.200	29.000	28.200	28.200	29.437	28.937	25.148
Diskobugten	9.200	9.000	9.200	9.600	9.200	9.200	11.080	10.580	7.847
Uummannaq	7.000	8.379	9.500	9.850	9.500	9.500	9.900	9.900	9.167
Upernavik	6.300	9.015	9.500	9.550	9.500	9.500	8.457	8.457	8.134
Fangst	22.043	24.587	22.874	27.955	22.000	24.580	27.777	25.778	
Diskobugten	8.999	9.017	8.341	10.280	6.173	8.194	8.651	7.519	
Uummannaq	7.008	8.198	8.259	10.364	9.044	8.837	10.160	10.686	
Upernavik	6.036	7.372	6.274	7.311	6.783	7.549	8.966	7.573	
TAC som andel over rådgivning	10,8%	30,0%	38,9%	42,9%	46,9%	46,9%	81,2%	78,1%	72,6%
Diskobugten	15,0%	12,5%	15,0%	20,0%	43,8%	43,8%	116,4%	106,6%	80,6%
Uummannaq	16,7%	39,7%	58,3%	64,2%	46,2%	46,2%	70,7%	70,7%	77,9%
Upernavik	0,0%	43,1%	50,8%	51,6%	50,8%	50,8%	58,7%	58,7%	60,5%

Kilde: APN.

I det følgende opsummeres forholdene i hellefiskefiskeriet i område 47 relativt kortfattet. Baggrunden herfor fremgår af det tidligere nævnte baggrundsnotat.

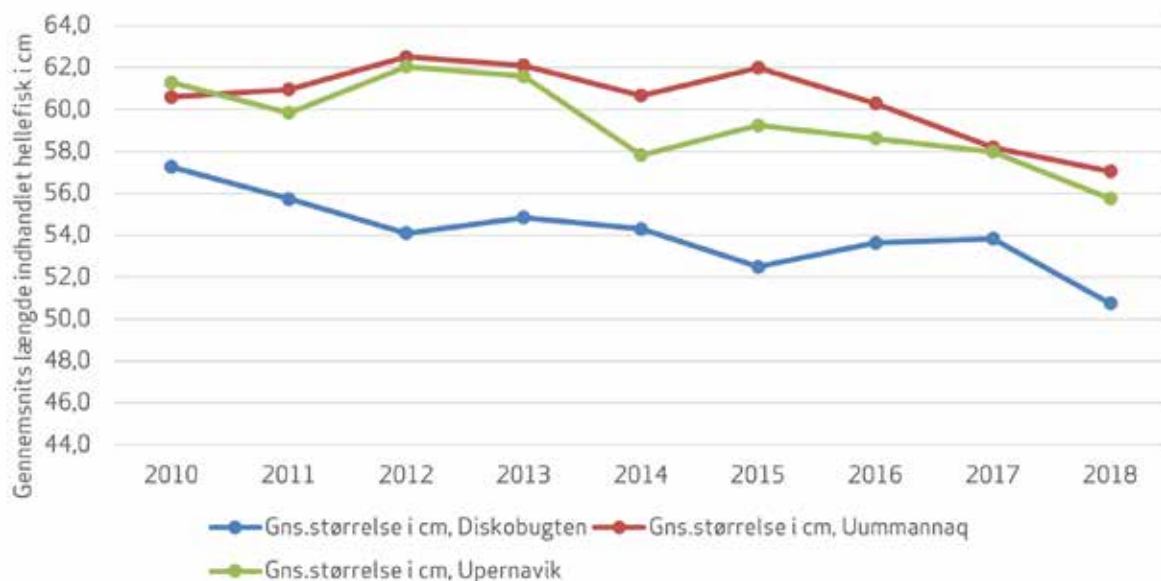
Den samlede hellefiskefangst har i alle tre forvaltningsområder i gennemsnit pr. år ligget ca. 32 pct. over den videnskabelige rådgivning. I perioden 2014 til 2020 blev der indført kvotefrie områder i Upernavik, Uummannaq og Diskobugten. Fangsterne i de kvoterede områder har i ingen af årene udnyttet den tilladte TAC. Medregnes fangsterne i de kvotefrie områder, ligger fangsterne stadig under TAC-niveauet i alle årene i perioden 2013-2020.

Generelt er fangsterne i de tre forvaltningsområder steget i gennemsnit med 23% i 2013-2020. De kvotefrie områder i perioden 2014 til 2020 ser ikke ud til at have påvirket udbredelsen af fiskeriet væsentligt og eller at have haft en stor effekt på udnyttelsen af TAC'en. Dette skyldes sandsynligvis, at TAC'erne i forvejen er sat meget højt og langt over det bæredygtige fangstniveau.

Det faktum, at fangstmængderne af hellefisk i område 47 i en årrække langt har oversteget den videnskabelige rådgivning som følge af stigningen i antal licenser og dermed fiskerikapacitet, resulterede i faldende gennemsnitsstørrelse i indhandlede hellefisk. Det betyder i praksis, at der her skulle fiskes langt flere hellefisk i områderne målt i antal for at fange den samme mængde fisk i tons.

Det fremgår af figur 24, at gennemsnitslængden i cm på indhandlet hellefisk i Diskobugten er faldet fra 57,3 cm i 2010 til 50,8 cm i 2018 svarende til hele 6,5 cm. Gennemsnitslængden i Uummannaq og Upernavik er faldet med hhv. 3,5 cm og 5,5 cm i perioden, jf. figur 24.

Figur 24. Udviklingen i den gennemsnitlige længde i cm af indhandlet hellefisk i område 47, 2010-2018.



Kilde: Grønlands Naturinstitut.

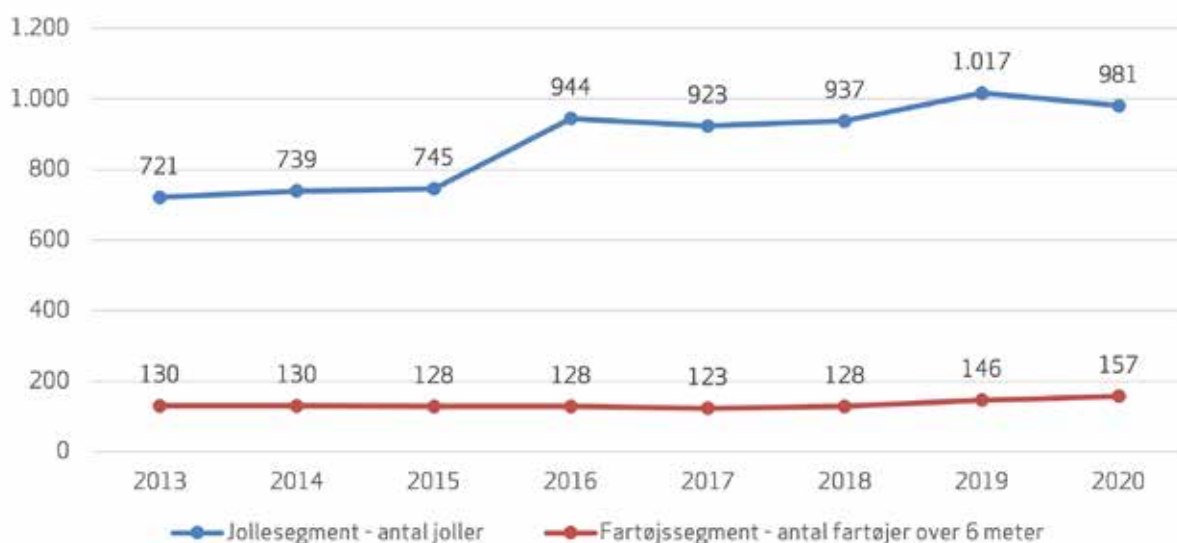
Note: Gennemsnit i figuren er samlet for alle anvendte fangstredskaber.

Strukturen i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47

Tilsvarende til stigningen i antallet af jollelicenser, er antallet af joller, som fisker i jollesegmentet, steget betydeligt.

Det fremgår af figur 25, at fra 2013 er antallet af joller steget fra 721 til 1.017 i 2020, svarende til næsten 300 joller. Det er en markant stigning i fiskerikapacitet over en 7-årig periode. Antallet af fartøjer over 6 meter, der tilhører fartøjssegmentet, har ligget nærmest konstant i perioden 2013-2018 mellem 123-130 eller ca. 128 i snit. I 2019 er der sket en stigning i antallet til 146 fartøjer og en stigning igen i 2020 til 157. Mange af de nye fartøjer er formentlig store joller. Især er der blevet givet mange tilsagn til Poca 770 fra fiskeriudviklingspuljen. Stigningen i antallet af jollefiskere er sket samtidigt med, at det har været nødvendigt at ansætte arbejdskraft fra udlandet i fiskefabrikkerne i området, fordi det har ikke været muligt at få grønlandsk arbejdskraft.

Figur 25. Udviklingen i antal fartøjer i fartøjssegmentet og antal joller i jollesegmentet i område 47, 2013-2020.



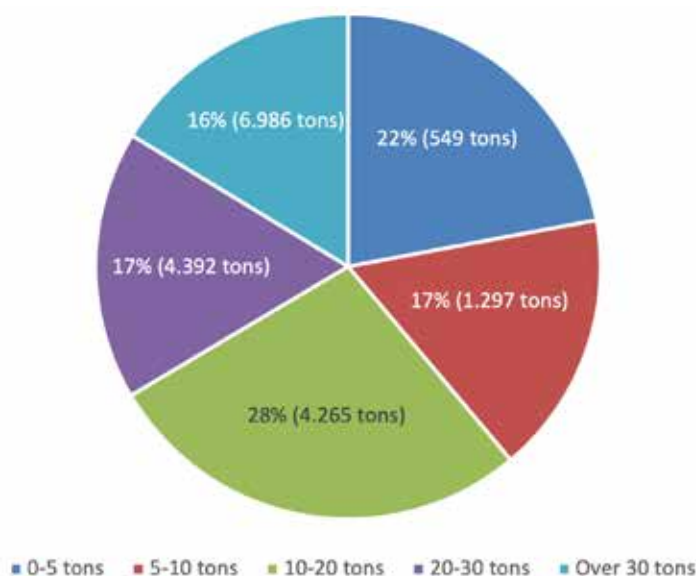
Kilde: APN.

Note: Det eksakte antal joller er ukendt, idet GFLK ikke har et jolleregister. Antallet af joller er opgjort som antal jollelicenser (JK-47), der har indhandlet fra en jolle i et givent år. Der er 2 fartøjer, som indhandlede på jollelicens i hhv. 2013 og 2015. Ligeledes har der været ca. 20 joller i snit pr. år, som har indhandlet på fartøjslicens.

Der er en del jollefiskere, som fisker så små mængder hellefisk i område 47 årligt, at de i realiteten må betragtes at være fritidsfiskere frem for erhvervsfiskere. Figur 26 viser indhandlingsmængder af hellefisk pr. jolle fordelt på mængde intervaller.

Det fremgår af figur 26, at 22 pct. af jollefiskerene i område 47 har indhandlet mindre end 5 tons pr. jolle i 2020, og samlet indhandlede den gruppe af jollerne 549 tons. I alt 67 pct. af jollerne indhandlede mindre end 20 tons pr. jolle med samlet indhandlingsmængde på 6.111 tons, svarende til en indhandlingsmængde på ca. 35 pct. af de samlede indhandlingsmængder i jollefiskeriet i område 47. Kun 16 pct. af jollerne indhandlede over 30 tons pr. jolle i 2020 med en samlet mængde på 6.986 tons, svarende til 40 pct. af jollernes samlede indhandlingsmængder.

Figur 26. Indhandlingsmængder hellefisk i jollefiskeriet pr. jolle i område 47 fordelt på intervaller, 2020.

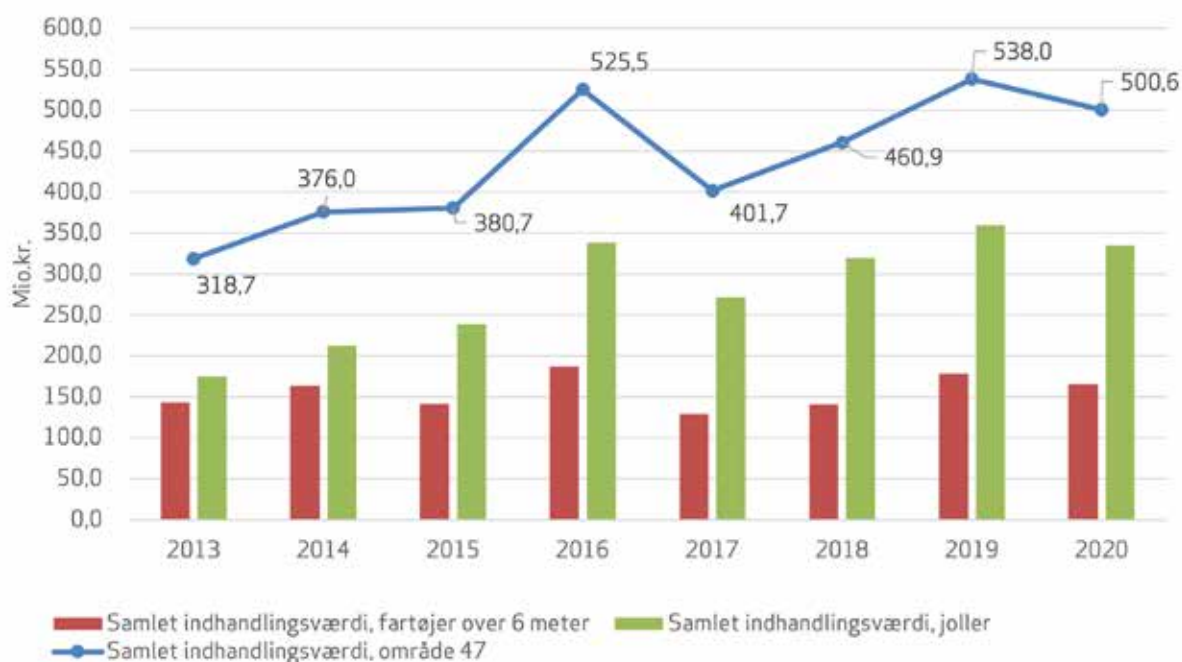


Kilde: APN.

Note: Det samlede fangstmængde i hvert interval er angivet i parenteser.

Økonomien i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47

Den samlede indhandlingsværdi i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47 er steget fra 318,7 mio.kr. i 2013 til 500,6 mio.kr. i 2020 jf. figur 27, svarende til en stigning på 57 pct. Indhandlingsprisen pr. kg. hellefisk i landet vægt i område 47, som var i gennemsnit 15,8 kr.kg. i 2013 er steget til 19,6 kr.kg. i 2020. Dette svarer til en stigning i prisen pr. kg. på ca. 24 pct. fra 2013 til 2020 eller i gennemsnit ca. 3,5 pct. pr. år.

Figur 27. Udviklingen i indhandlingsværdien i område 47 fordelt på joller og fartøjer, 2013-2020.

Kilde: APN.

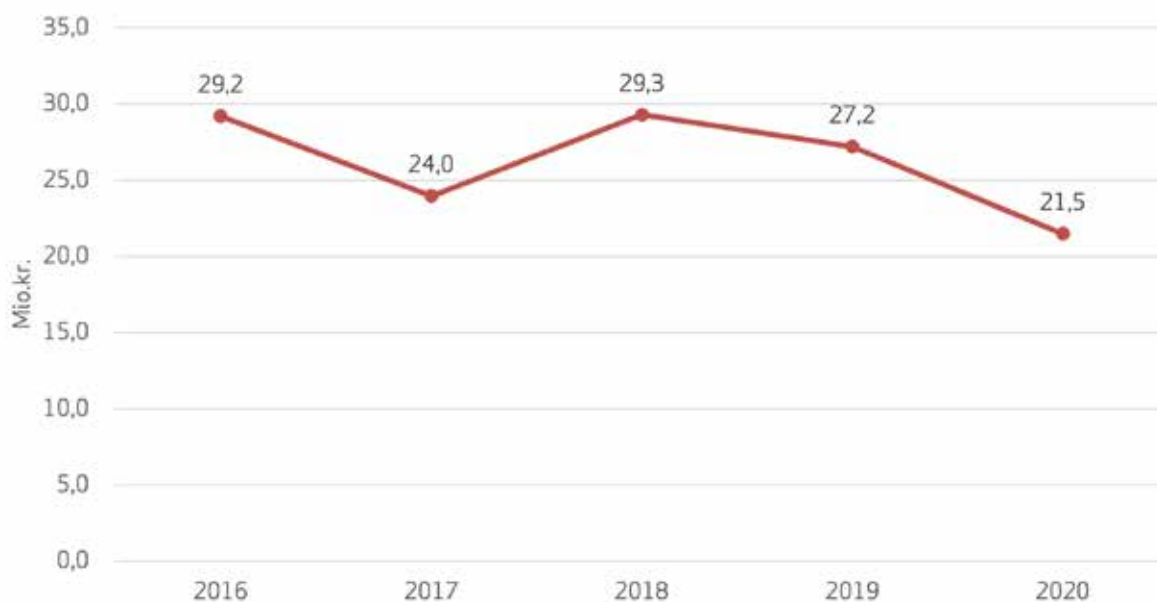
Der er en stor variation i fiskerens fangstmængder samt forskel på indhandlingspriser. Forskelle i indhandlingspriser afspejler fiskens kvalitet og konkurrenceforholdene ved indhandling. Der er derfor stor spredning i de enkelte fiskeres indhandlingsværdi (omsætning):

- Den samlede indhandlingsværdi for joller der fisker hellefisk i område 47 var 335 mio. kr. i 2020.
- Den gennemsnitlige indhandlingsværdi for jollefiskere i område 47 i år 2020 var 335.654 kr.
 - Højeste indhandlingsværdi i 2020 for jollefiskere i område 47 var 1.433.855 kr.
 - Laveste indhandlingsværdi i 2020 for jollefiskere i område 47 var 500 kr.
- 20 pct. af jollefiskerne havde en samlet indhandlingsværdi på under 100.000 kr. i 2020.
- 39 pct. af jollefiskerne havde en samlet indhandlingsværdi på under 200.000 kr. i 2020.
- 2,6 pct. af jollefiskerne havde en samlet indhandlingsværdi på over 1. mio. kr. i 2020.
- For jollefiskere der fisker hellefisk i område 47 udgjorde den samlede værdi af torsk, stenbider og hellefisk i område 46, 10 mio. kr. hvilket svarer til 3 % af den samlede indhandlingsværdi.

Det er en meget stor del af licensindehaverne i fiskeriet efter hellefisk med joller i område 47, der reelt ikke er erhvervsfiskere selvom de har erhvervslicens, men mere som bierhvervs- eller fritidsfiskere med lav indtjening fra dette fiskeri. De mange bierhvervs- eller fritidsfiskere i dette fiskeri, der drives som et olympisk fiskeri, og hvor den samlede kvote er på et betydeligt højere niveau end den videnskabelige rådgivning, er med til at lægge et yderligere pres på ressourcen og reducere indtjeningsmulighederne for erhvervsfiskerne.

Det kystnære fiskeri efter hellefisk blev fra 1. januar 2016 afgiftsbelagt med 5 pct. af indhandlingsværdien. Da den nye ressourceafgiftsmodel for fiskeriet blev indført i 2018, blev afgiften på det kystnære hellefiskefiskeri fortsat 5 pct., men blev efterfølgende reduceret til 4 pct. af indhandlingsværdien fra 1. januar 2019.

Figur 28. Udviklingen i provenuet fra ressourceafgift på kystnær hellefisk, 2016-2020.



Kilde: Skattestyrelsen.

Opsummering af udfordringer i område 47

For samtlige forvaltningsområder i område 47 er den biologiske rådgivning faldet fra 2013-2020. Samtidig er TAC'en i perioden sat væsentlig højere i alle tre områder. TAC'en er sat i gennemsnit for alle tre områder 46 pct. højere end rådgivningen. For Diskobugten har TAC'en i gennemsnit ligget 41 pct. over den biologiske rådgivning, 52 pct. over i Uummannaq og 46 pct. over i Upernavik.

Den samlede hellefiskefangst har i alle tre forvaltningsområder ligget i gennemsnit pr. år ca. 32 pct. over den bæredygtige fangstniveau. I 2014 blev der indført kvotefrie områder i Upernavik, Uummannaq og Diskobugten. Fangsterne i de kvoterede områder har i ingen af årene udnyttet den tilladte TAC. Medregnes fangsterne i de ukvoterede områder, ligger fangsterne stadig under TAC-niveauet i alle årene i perioden 2013-2020.

Generelt er fangsterne i de tre forvaltningsområder steget i gennemsnit med 23% i 2013-2020, hvilket indikerer, at indførelsen af de kvotefrie områder i 2014 ikke har påvirket udbredelsen af fiskeriet væsentligt og ej heller har haft en stor effekt på udnyttelsen af TAC'en.

Hellefiskefangsterne med fartøjer ligger relativt stabilt i Uummannaq, mens optaget er faldende i både Diskobugten og Upernavik – og i alle tre områder er fangsten under den tildelte TAC for fartøjer med undtagelsen af i Uummannaq i 2020. Hellefiskefangsterne med joller har i alle områder været stigende, og TAC'en bliver i de fleste år udnyttet, hvis fangsterne i både kvoterede og ikke kvoterede områder er slået sammen.

Overordnet viser data, at de kvotefrie områder ikke har haft en væsentlig indflydelse på udbredelsen af fiskeriet. Dette skyldes sandsynligvis, at TAC'erne i forvejen er sat meget højt og langt over det bæredygtige fangstniveau. En medvirkende årsag kan være, at de kvotefrie områder i flere tilfælde ikke er let tilgængelige for jollefiskerne. Undtagelser for dette er Upernavik, hvor mange bygder både nord og syd for byen ligger i det ukvoterede område, samt isfjorden ved Ilulissat. De samlede kvoter er ikke opfisket i nogen af de tre forvaltningsområder. Det er usikkert, hvor stor betydning indførelsen af de kvotefrie områder har for det samlede kvoteoptag.

Antallet af udstedte jollelicenser er steget markant i alle tre forvaltningsområder fra 2013 til 2020 eller med 59 pct., 37 pct. og 31 pct. for henholdsvis Diskobugten, Uummannaq og Upernavik.

Samtidig med, at den biologiske rådgivning er faldet over perioden fra 2013-2020, er antallet af udstedte jollelicenser steget markant. I gennemsnit er antallet af licenser steget med 42%, mens den samlede rådgivning for alle forvaltningsområderne i område 47 er faldet med 20 pct. Når den biologiske rådgivning reduceres, er det en indikation af, at ressourcegrundlaget er blevet mindre. Når antallet af licenser samtidig vokser, opstår en forøget uoverensstemmelse mellem fangstresourcegrundlaget og fiskerikapaciteten (antallet af fartøjer), hvilket på længere sigt vil resultere i en forringet situation for hver fisker (færre fisk til den enkelte fisker).

Kigger man på de samlede hellefiskefangster og den samlede værdi af indhandlede mængder, er disse steget i perioden fra 2013-2020. Stigningen i både de samlede fangster og værdier af indhandlede mængder har været tilstrækkelig til, at den gennemsnitlige fiskers indtægt på kort sigt ikke er reduceret, til trods for den markante stigning af udstedte jollelicenser. Det er primært den gunstige udvikling i indhandlingspriserne på hellefisk, som har bidraget til det. Der er dog en kæmpe variation i den enkelte fiskeres indkomster. Udviklingen har således ikke resulteret i reduceret gennemsnitsindkomster hos fiskerne, men på længere sigt er udviklingen uholdbar med det store antal fiskere, og fordi TAC og fangstmængderne holdes på et niveau, som ligger langt over den biologiske rådgivning. En uholdbar udvikling, hvor det er blot et spørgsmål, hvornår fiskeriet undergår et økonomisk kollaps. I realiteten har prisudviklingen på hellefisk været bremsende på strukturtilpasningen i det kystnære fiskeri efter hellefisk.

Landskassen kan ikke forventes at give økonomiske støtte i form af pristilskud på længere sigt til erhvervsfiskere, som driver sit fiskeri privat og på markedsmæssige vilkår, særligt når der er alt for mange fiskere i forvejen. Det er derfor vigtigt at strukturtilpasning begynder nu og fiskeriet tilpasses over tid, i stedet for at et massivt prisfald eller faldende kvotegrundlag på grund af overfiskeri vil tvinge mange fiskere til at stoppe og i værste tilfælde blive erklæret konkurs.

Grønlands Naturinstitut oplyser desuden, at størrelsen af de landede fisk er faldet gradvist over de sidste 15 år, hvor størrelsen af de landede fisk var den mindste i 2018 for hele tidsserien. Da de landede fisk er mindre end tidligere, er antallet af fisk, der fanges rekordstort. Fiskeri på nuværende niveau er dermed tæt på gennemsnitslandingerne for den seneste 10-årige periode, hvilket har medført en betydelig reduktion i både størrelser og fangst pr indsats. Det vurderes derfor, at det ikke vil være muligt at bibeholde fangsterne på det nuværende niveau de kommende år, såfremt udviklingen fortsætter.

Der er i disse år stor opmærksomhed på bæredygtig udnyttelse af verdens levende ressourcer, og verdensmarkedet efterspørger i højere grad MSC-certificerede produkter. Den grønlandske kvotefastsættelse adskiller sig væsentligt fra den videnskabelige rådgivning. Denne uoverensstemmelse mellem rådgivning og fangster strider imod MSC principper om bæredygtighed, og udsigterne til en certificering er lange. Det er sandsynligt, at det i fremtiden vil være sværere at afsætte produkter, som strider imod MSC samt internationale standarder, som er fastlagt i FN's Havretskonvention og FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, hvor målsætningen er, at fiskerier forvaltes ud fra et maksimalt bæredygtigt udbytte.

Økonomisk Råd retter ligeledes i deres rapport fra 2018 en bekymring mod udviklingen i de fastsatte kvoter for flere af de vigtigste arter i Grønland, herunder den kystnære hellefiskebestand i Upernavik, Uummannaq og Diskobugten, hvor kvoterne ligger væsentligt over rådgivningen, og nævner, at der således er en overhængende risiko for, at fiskeriet ikke er bæredygtigt, og at de kortsigtede gevinster opnås på bekostning af fremtidens fiskeri.

Mulig løsning på udfordringer

Tilpasning af TAC til den videnskabelige rådgivning

Fiskerikommisjonen anbefaler, at TAC'en tilpasses til den videnskabelige rådgivning, jf. kommissionens generelle anbefaling om, at fiskeriet skal baseres på en biologisk bæredygtig ressourceforvaltning.

Kommissionen er endvidere opmærksom på behovet for, at dette sker over en årrække således at der er en gradvis tilpasning, så erhvervet på den ene side kan tilpasse sig, og på den anden side at bestanden relativt hurtigt vokser til gavn for fiskerne.

En reduktion i fiskeriindsatsen ved at tilpasse kvoterne til den videnskabelige rådgivning vil på kort sigt betyde en reduktion af fangsterne i tons. Denne reduktion i udbytte vil der imidlertid blive kompenseret for, efterhånden som flere hellefisk overlever længere og får lov til at vokse sig store, inden de bliver fanget. Udbyttet i tons med den reducerede fiskeriindsats vil således falde på kort sigt, men fangstmulighederne vil derefter stige igen og forventes efter fem til ti år at være lige så stor eller større end de nuværende fangster.

Fiskerikommissionen har udarbejdet en analyse af en tilpasning af kvoten sammenlignet med et uændret forvaltningssystem, og hvor der sker en gradvis reduktion af kvoterne til den videnskabelige rådgivning.

Økonomiske analyser af nye forvaltningssystemer i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47

Scenarie 1: Uændret forvaltningssystem, 2021-kvoter i område fastholdes i perioden 2021-2026 og fiskbarheden er faldende.

Det antages i denne analyse, at andelen af den kystnære hellefiskekvote i det samlede område 47, som kan fiskes, bliver mindre pr. år. Dette på trods af, at kvoten sættes højt. Det svarer til en faldende fiskbarhed.

Det understreges, at de opstillede scenarier i analysen omkring den fremtidige udvikling er forbundet med stor usikkerhed. Forudsætningerne og dermed hastigheden i tilbagegangen i bestanden vil derfor kunne diskuteres, men ikke retningen derfor.

I analysen antages, at kvoten for kystnær hellefisk i område 47 fastholdes på 2021 niveau i perioden 2021-2026. På grund af et længevarende overfiskeri antages det, at kun 80 pct. af kvoten i 2022 vil kunne fiskes og et yderligere fald til 60 pct. i 2023, 40 pct. i 2024, 20 pct. i 2025 og et total kollaps af fiskeriet i 2026.

Det udarbejdes to udgaver for scenarie 1 som begge bygger på antagelserne vedrørende TAC og fangstmængderne i tabel 24.

- I scenarie 1.A antages at antallet af licenshavere, der fiskede på kvoten i 2020, (125 licenshavere i fiskeriet med fartøjer og 1.029 jollelicenser), er konstant i hele perioden 2021-2026. Det vil sige, at ingen af de kystnære fiskere vil forlade fiskeriet trods en massiv nedgang i fangstmængderne. I året 2026, hvor det antages at fiskeriet vil kollapse, antages alle fiskerne at modtage offentlige hjælp.
- I scenarie 1.B udarbejdes estimat over, hvordan udviklingen i det kystnære fiskeri efter hellefisk forventes at påvirke hellefiskefabrikkerne.

Tabel 24. Forventet udvikling i TAC og fangstmængder i det kystnære hellefiskefiskeri, 2021-2026.

Tons	2021	2022	2023	2024	2025	2026
TAC	25.148	25.148	25.148	25.148	25.148	25.148
<i>Fartøjer over 6 meter</i>	<i>10.831</i>	<i>10.831</i>	<i>10.831</i>	<i>10.831</i>	<i>10.831</i>	<i>10.831</i>
<i>Joller</i>	<i>14.317</i>	<i>14.317</i>	<i>14.317</i>	<i>14.317</i>	<i>14.317</i>	<i>14.317</i>
Forventet fangst	25.148	20.118	15.089	10.059	5.030	0
<i>Fartøjer over 6 meter</i>	<i>10.831</i>	<i>8.665</i>	<i>6.499</i>	<i>4.332</i>	<i>2.166</i>	<i>0</i>
<i>Joller</i>	<i>14.317</i>	<i>11.454</i>	<i>8.590</i>	<i>5.727</i>	<i>2.863</i>	<i>0</i>

Kilde: Egne beregninger og data fra APN.

Scenarie 2: TAC i 2021 tilpasses til 2021 rådgivning over perioden 2022-2025.

Den kystnære hellefiskekvote i område 47 i 2021 tilpasses til 2021-rådgivningen over perioden 2022-2025. Herefter forventes det, at kvoten stiger igen til 2029 på grund af stigning i størrelsen af hellefi-

sken. Det antages i analysen, at kvoterne fuldt udnyttes og antal fiskere er konstant på 2020-niveau i hele perioden 2021-2029.

Det udarbejdes to udgaver for scenarie 2, som begge bygger på ovenstående antagelserne vedrørende TAC'en.

- I scenarie 2.A antages at antallet af licenshavere, der fiskede på kvoten i 2020, (125 licenshavere i fiskeriet med fartøjer og 1.029 jollelicenser), er konstant i hele perioden 2021-2026. Det vil sige, at ingen af de kystnære fiskere vil forlade fiskeriet trods faldende kvoter når TAC'en tilpasses til rådgivningen.
- I scenarie 2.B udarbejdes estimat over hvordan udviklingen i det kystnære hellefiskefiskeri forventes at påvirke hellefiskefabrikkerne.

Scenarie 3: IOK-system for joller indføres og TAC i 2021 tilpasses til 2021 rådgivning over perioden 2022-2025.

Det antages i denne analyse at det indføres IOK-system for det kystnære hellefiskefiskeri med joller i område 47. Den kystnære hellefiskekvote i område 47 i 2021 tilpasses til 2021-rådgivningen over perioden 2022-2025. Herefter forventes det, at kvoten stiger igen til 2029 på grund af stigning i størrelsen af hellefisken.

Det udarbejdes to udgaver for scenarie 3 som begge bygger på ovenstående antagelserne vedrørende TAC'en.

- I scenarie 3.A antages at IOK kvoteandele fordeles til jollefiskerene på grundlag af deres gennemsnitslige fangster i 2017-2019. Det antages at pensionister frivilligt forlader fiskeriet og sælger sine kvoteandele samt at fiskere med små kvoteandel sælger dem. Det antages antallet af licenshavere/kvotandelshavere i jollefiskeriet reduceres over tid.
- I scenarie 3.B udarbejdes estimat over hvordan udviklingen i det kystnære hellefiskefiskeri forventes at påvirke hellefiskefabrikkerne.

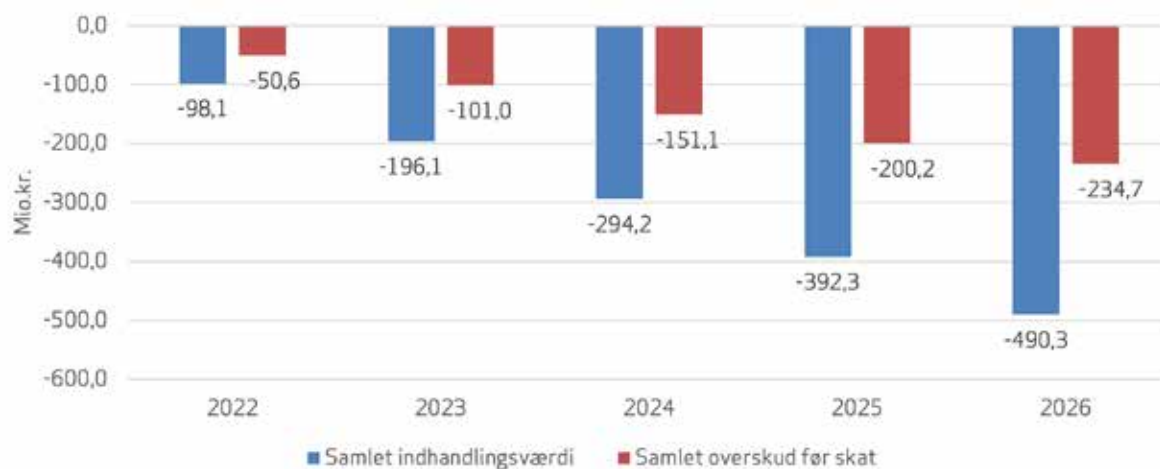
Det anvendes følgende forudsætninger for de tre analyser:

- Der anvendes de enkelte fiskeres gennemsnitspris fra 2020.
- Der anvendes gennemsnitlige omkostninger i forbindelse med fiskeriet med hhv. joller eller fartøjer beregnet fra kombineret datasæt med selvangivelsesdata og fangstdata.
- Ved beregning af provenu fra selskabsskat, personskat og hellefiskeafgift anvendes de gældende satser.
- Det antages at fiskere i beregningerne, som forlader fiskeriet, alle overgår til offentlig hjælp. Dette for at simplificere antagelserne i analyserne. I realiteten forventes en del af fiskerne, som forlader fiskeriet, at finde et nyt job. Til beregning af udgifter til offentlig hjælp anvendes et årligt beløb for enlige på 60,881 20.136 kr. svarende til 50 % af den maksimale sats for offentlig hjælp. Den maksimale sats for offentlig hjælp er på 65 % af SIK's mindsteløn. Hvis en del af fiskerne vil finde et nyt job med SIK's mindsteløn i stedet for at gå på offentlig hjælp vil det have en årlig netto positiv effekt på de offentlige indtægter på ca. 121.000 kr. pr. person.

Scenarie 1: Uændret forvaltningssystem, 2021-kvoter i område fastholdes i perioden 2021-2026 og fiskbarheden er faldende.

Scenarie 1.A – konsekvenser for den kystnære hellefiskeflåde

Figur 29 viser et forventet fald i den samlede indhandlingsværdi og overskud før skat i det enkelte år frem til 2026. Faldet pr. år beregnet som ændring i forhold til initialåret 2021.

Figur 29. Forventede ændringer for den kystnære hellefiskeflåde i indhandlingsværdi og overskud før skat, 2022-2026.

Kilde: Egne beregninger og data fra APN.

Det fremgår af figur 29, at på grundlag af antagelser for analyse 1.A forventes indhandlingsværdien at falde i gennemsnit med ca. 245 mio.kr. pr. år og overskuddet før skat med ca. 126 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2025.

I 2026 forudsættes, at fiskebestanden er kollapsedet og fiskeriet ophører. Den samlede konsekvens af kollapset forventes at være nedgang på ca. 490 mio.kr. i indhandlingsværdi og ca. 235 mio.kr. i overskud før skat i forhold til 2021.

Tabel 25 viser ændringer i gennemsnitlige fangster pr. fartøj og jolle pr. år samt den gennemsnitlige indhandlingsværdi og overskud i perioden 2022-2026 i forhold til 2021.

Tabel 25. Ændringer i gennemsnitlige fangster og økonomi fordelt på fartøjer og joller, 2022-2026.

	2022	2023	2024	2025	2026
Fartøjer					
Indhandlingsmængde, tons	-17,3	-34,7	-52,0	-69,3	-86,6
Indhandlingsværdi, 1.000 kr.	-345,5	-690,9	-1.036,4	-1.381,9	-1.727,3
Overskud før skat, 1.000 kr.	-115,6	-230,6	-344,0	-452,1	-516,9
Joller					
Indhandlingsmængde, tons	-2,8	-5,6	-8,3	-11,1	-13,9
Indhandlingsværdi, 1.000 kr.	-53,3	-106,7	-160,0	-213,3	-266,7
Overskud før skat, 1.000 kr.	-35,1	-70,2	-105,1	-139,6	-165,3

Kilde: Egne beregninger og data fra APN.

Det fremgår af tabel 25, at:

- Den gennemsnitlige indhandlingsværdi og overskud hos fartøjerne forventes at falde i gennemsnit med henholdsvis ca. 864.000 kr. og ca. 286.000 kr. pr. år i perioden 2022-2025.
- Tilsvarende forventes gennemsnits indhandlingsværdi og overskud hos jollerne at falde i gennemsnit med hhv. ca. 133.000 kr. og ca. 88.000 kr. pr. år i perioden 2022-2025.
- Herefter forudsættes det at fiskeriet kollapser i 2026 og samtlige fiskere bliver arbejdsløse.

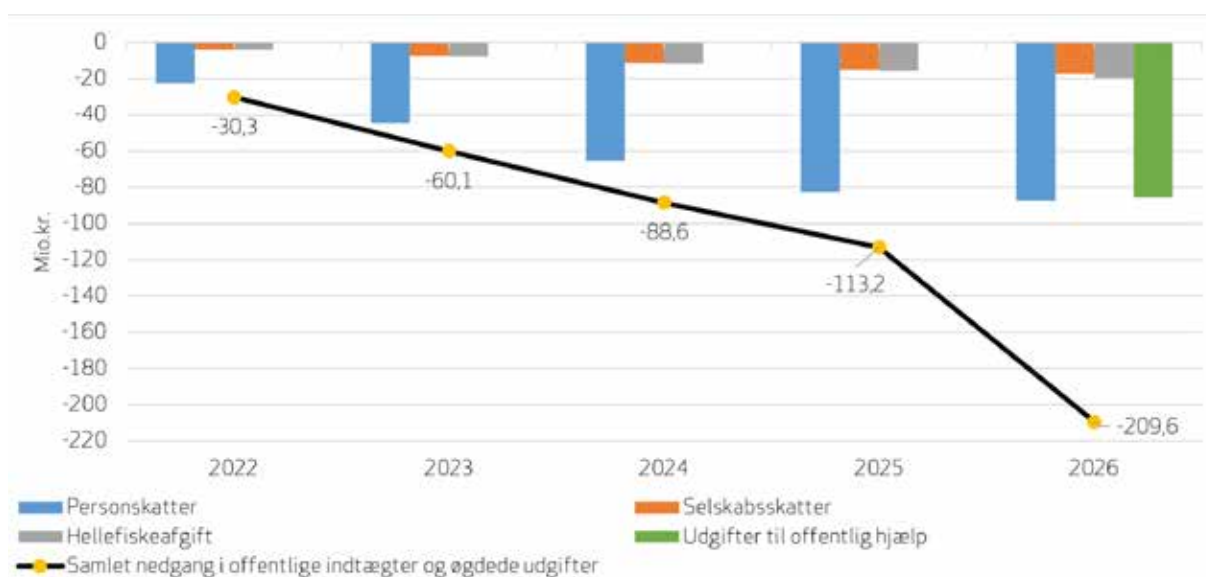
Det estimeres, at i 2026 vil 1.384 selvstændigt erhvervsdrivende og ansatte i fiskeriet ikke længere kan opretholde beskæftigelsen i fiskeriet. Det bemærkes dog, at en stor del af fiskerne ikke har helårsbeskæftigelse fra fiskeriet; men kun supplerende indkomst. De 1.384 arbejdspladser i fiskeriet kan derfor

ikke sammenlignes med samme antal årsværk. Endvidere bemærkes, at en stor del nye jollefiskere er kommet til fiskeri inden for de seneste få år uden at det har været behov for det kapacitetsmæssigt, jf. figur 23 og 25.

Det fremgår af figur 30, at de samlede offentlige indtægter fra skatter og afgifter forventes at falde i gennemsnit med ca. 73 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2025 i forhold til 2021. I 2026 forventes der så udgifter til offentlig hjælp på ca. 85,5 mio.kr.

Hvis det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47 kollapse i 2026, vil det offentlige miste årligt i værste fald ca. 124 mio.kr. i provenu fra skatter og afgifter fra det kystnære hellefiskefiskeri samt øge årlige udgifter til offentlig hjælp med ca. 85,5 mio.kr. I dette regnestykke er ikke indregnet afledte effekter på den landbaserede beskæftigelse i fiskeindustrien baseret på dette fiskeri.

Figur 30. Forventet nedgang i offentlige indtægter fra det kystnære hellefiskefiskeri, 2022-2026.



Kilde: Egne beregninger og data fra Skattestyrelsen og Departementet for Finanser.

Scenarie 1.B – konsekvenser for hellefiskefabrikkerne

Det er klart, at ikke kun fiskerne bliver påvirket af faldende fangstmuligheder og et muligt kollaps i 2026. Faldende indhandlingsmængder til fiskefabrikkerne vil påvirke fabrikernes økonomi og beskæftigelse negativt. Ligeledes vil indtægter til det offentlige fra selskabsskatter og personskatter fra fabrikernes aktiviteter falde.

Der er begrænsede oplysninger til rådighed, om hvilke produkter der bliver produceret af de hellefisk, som landes fra det kystnære fiskeri - samt hvordan de fordeler sig mængdemæssigt. Analysen af produktionen bygger derfor på et anslået estimat. Ligeledes er der begrænsede oplysninger om beskæftigelsesforholdene på fabrikkerne i område 47, og hvor mange ansatte der skal til at producere de forskellige produkter.

Beskæftigelseseffekten ved faldende indhandlingsmængde beregnes derfor i antal årsværk på grundlag af estimerede antal løntimer ved at producere hellefisken, som tidligere er opgivet af fiskerierhvervet. Priser til beregning af omsætning er hentet fra Grønlands Statistik, og overskuddet beregnes på grundlag af et estimat. Ved beregning af provenu fra skatter anvendes de gældende satser for selskabsskat og personskat.

Det antages i analysen desuden, at ansatte, som bliver arbejdsløse, fordi fabrikernes råvaregrundlag falder, alle går over til offentlig hjælp. Det er en simplificeret fremstilling, da det må antages, at nogle medarbejderne finder et andet job. Analysen kunne derfor udvides til at antage, at en del af medarbejderne finder nyt job og betaler skat igen.

De fleste hellefiskefabrikker i Upernavik og Uummannaq producerer hovedsageligt hellefisk. Derfor forventes det, at de lukker ned, hvis det kystnære fiskeri efter hellefisk i disse distrikter kollapse. En af hellefiskefabrikkerne i Ilulissat producerer til gengæld ud over hellefisken en betydelige mængder rejer. Det forventes derfor, at en stor del af medarbejderne på den fabrik beholder sit job som fuldtidsbeskæftigede eller deltidsbeskæftigede.

Tabel 26 viser estimater over ændringer i fabrikernes omsætning, økonomisk overskud og antal årsværk i forhold til 2021. I analysen er som tidligere forudsat et uændret forvaltningssystem, 2021-kvoter i området fastholdes i perioden 2021-2026 og en faldende fiskbarhed. Resultaterne for fabrikkerne, som bygger på udviklingen i fangstmængderne i tabel 2, er identisk for både analyse 1.A og 1.B.

Tabel 26. Forventede konsekvenser for omsætning, overskud og beskæftigelse på fabrikkerne, 2022-2026 under antagelse af et uændret forvaltningssystem, at 2021-kvoter i området fastholdes i perioden 2021-2026 og faldende fiskbarhed.

Mio.kr.	2022	2023	2024	2025	2026
Omsætning	-152,7	-305,5	-458,2	-610,9	-763,7
Overskud før skat	-30,5	-61,1	-91,6	-122,2	-152,7
Antal årsværk	-51	-102	-154	-205	-256

Kilde: Egne beregninger og data fra APN og GFLK.

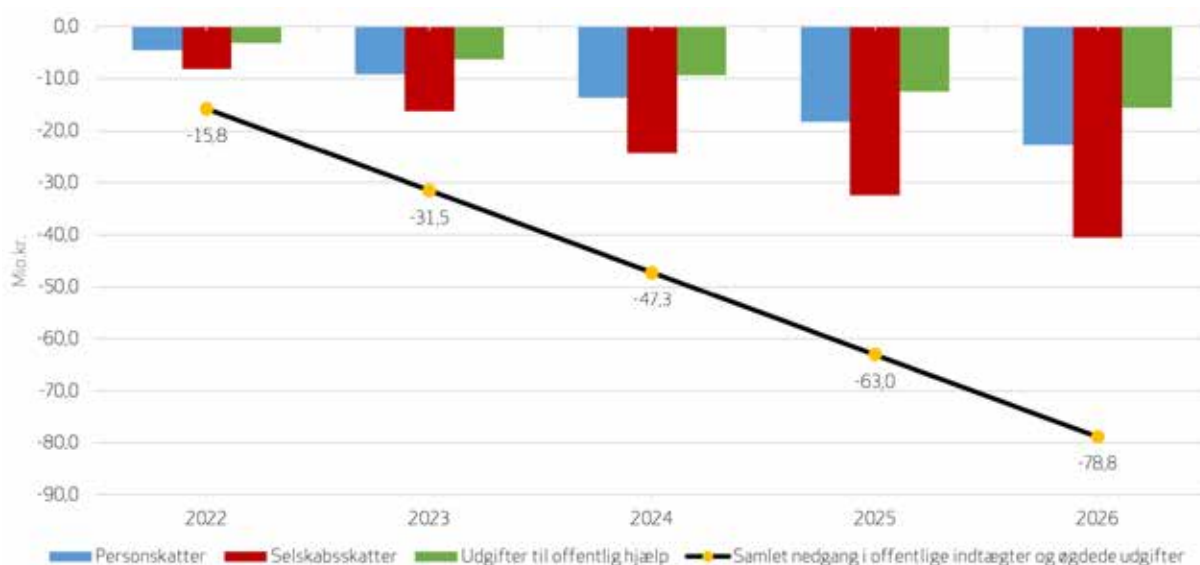
Det fremgår af tabel 26, at hellefiskefabrikernes omsætning og overskud forventes at falde i gennemsnit pr. år med henholdsvis 382 mio.kr. og 76 mio.kr. i perioden 2022-2025 i forhold til 2021. Antal årsværk på fabrikkerne forventes at falde i gennemsnit med 128 pr. år i perioden 2022-2025 i forhold til 2021.

Hvis fiskeriet kollapse i 2026, vil en samlet årlig omsætning hos fabrikkerne på ca. 764 mio.kr. pr. år bortfalde, ligesom det årlige overskud på ca. 153 mio.kr. mistes. Tilsvarende vil 256 fuldtidsstillinger på fabrikkerne gå tabt.

Figur 31 viser forventet fald i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne fordelt på fald i provenu fra selskabsskatter og personskatter samt øgede udgifter til offentlig hjælp.

Det fremgår af figur 31, at de samlede offentlige indtægter fra skatter forventes at falde i gennemsnit med ca. 31,6 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2025 i forhold til 2021. Udgifter til offentlige hjælp forventes at øges i gennemsnit pr. år i perioden 2022-2025 med ca. 7,8 mio.kr.

Hvis fiskeriet udvikler sig, som forudsat i analysen i 2026, vil det offentlige miste årligt ca. 63,2 mio.kr. i provenu fra skatter fra fabrikkerne samt øge årlige udgifter til offentlig hjælp med ca. 15,6 mio.kr.

Figur 31. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne, 2022-2026.

Kilde: Egne beregninger og data fra GFLK og Departementet for Finansier.

Scenarie 2: TAC i 2021 tilpasses til 2021 rådgivning over perioden 2022-2025.

I analyse 2 forudsættes det, at TAC'en for det kystnære hellefiskefiskeri i område 47 bliver tilpasset over perioden 2022-2025 mod den samlede videnskabelige rådgivning på 14.567 tons i forvaltningsområderne, som gælder i 2021. Udviklingen i kvoterne fremgår af tabel 27.

Det antages, at når kvoterne tilpasses hvert år imod den videnskabelige rådgivning, vil det have en positiv effekt på bestanden, så den videnskabelige rådgivning og dermed kvoten gradvist stiger igen fra 2026.

Det understreges, at de opstillede scenarier i scenarie 2 omkring den fremtidige udvikling i TAC er forbundet med stor usikkerhed. Forudsætningerne og dermed hastigheden i genetablering og efterfølgende vækst i bestanden vil derfor kunne diskuteres, men ikke retningen derfor.

Tabel 27. Udvikling i TAC for kystnær hellefisk i område 47 ved tilpasning af kvoten til rådgivning, 2021-2029.

Tons	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
TAC for hellefisk	25.148	23.143	21.138	19.132	17.126	20.109	23.188	26.171	29.057
Fartøjer over 6 m.	10.831	9.967	9.104	8.240	7.376	8.661	9.987	11.272	12.515
Joller	14.317	13.175	12.034	10.892	9.750	11.448	13.201	14.899	16.543

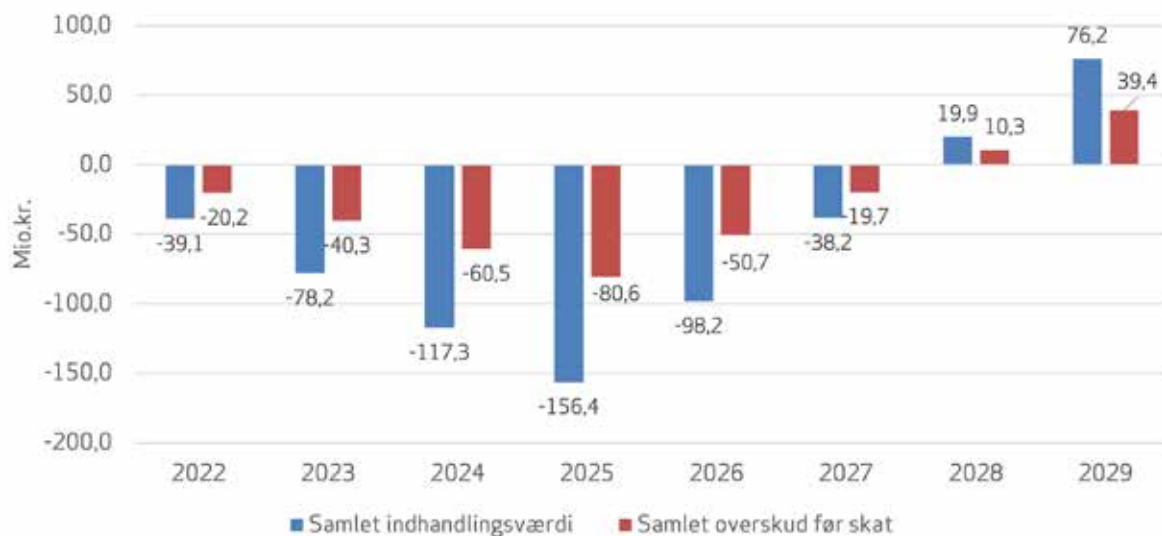
Kilde: Initial år er fra APN og udviklingen er estimeret.

I analyse 2.A udarbejdes et estimat over hvordan udviklingen i det kystnære hellefisk i forhold til tabel 24 forventes at påvirke den kystnære hellefiskeflåde. Det antages i analysen, at antallet af licenshavere fra 2020 på 125 fartøjslicenser og 1.029 jollelicenser holdes konstant i hele perioden.

I analyse 2.B udarbejdes estimat over hvordan udviklingen i det kystnære hellefisk i forhold til tabel 27 forventes at påvirke hellefiskefabrikkerne.

Scenarie 2.A - konsekvenser for den kystnære hellefiskeflåde

Figur 32 viser forventede ændringer i den samlede indhandlingsværdi og overskud før skat i det enkelte år frem til 2029. Faldet pr. år beregnet som ændring i forhold til initial året 2021.

Figur 32. Forventede ændringer for den kystnære hellefiskeflåde i indhandlingsværdi og overskud før skat, 2022-2029.

Kilde: Egne beregninger og data fra APN.

Det fremgår af figur 32 og på grundlag af antagelser for analyse 2, at den samlede indhandlingsværdi og overskud forventes at falde hvert år indtil 2025. Herefter forventes den at stige igen og fra 2028 forventes indhandlingsværdien og overskuddet at overstige økonomien i 2021. Kommissionen har ikke lavet et estimat på udviklingen efter 2029, da denne er meget vanskelig at vurdere, bortset fra at der fra og med 2030 alt andet lige forventes være et resultat mindst på samme positive niveau som i 2029.

Det gennemsnitlige fald i indhandlingsværdien pr. år i perioden 2022-2027 i forhold til 2021 forventes at være på ca. 88 mio.kr. og fald i overskuddet på ca. 45 mio.kr. pr. år. Det forventes at den samlede flåde efter tilpasning af fiskeriet til det bæredygtige niveau i 2025 og efterfølgende forbedringer i bestanden at kunne øge sin årlige indhandlingsværdi med ca. 76 mio.kr. og overskuddet med ca. 39 mio.kr. fra 2029 hvis kvotegrundlag og flåden forsætter i samme størrelse. Herefter vil der alt andet lige forventeligt være højere indhandlingsværdier og højere overskud end før 2029.

Tabel 28 viser ændringer i gennemsnitlige fangster pr. fartøj og jolle pr. år samt den gennemsnitlige indhandlingsværdi og overskud i perioden 2022-2029 i forhold til 2021.

Tabel 28. Ændringer i gennemsnitlige fangster og økonomi fordelt på fartøjer og joller, 2022-2029.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Fartøjer over 6 meter								
Gns.fangst, tons	-6,9	-13,8	-20,7	-27,6	-17,4	-6,8	3,5	13,5
Gns.indhandlingsværdi, 1.000 kr.	-137,7	-275,5	-413,3	-551,0	-346,1	-134,6	70,3	268,5
Gns.overskud før skat, 1.000 kr.	-46,1	-92,2	-138,3	-184,2	-115,9	-45,1	23,6	90,1
Joller								
Gns.fangst, tons	-1,1	-2,2	-3,3	-4,4	-2,8	-1,1	0,6	2,2
Gns.indhandlingsværdi, 1.000 kr.	-21,3	-42,5	-63,8	-85,1	-53,4	-20,8	10,8	41,5
Gns.overskud før skat, 1.000 kr.	-14,0	-28,0	-42,0	-56,0	-35,2	-13,7	7,1	27,3

Kilde: Egne beregninger og data fra APN og Skattestyrelsen.

Det fremgår af tabel 28, at:

- Den gennemsnitlige indhandlingsværdi og overskud hos fartøjerne forventes at falde i gennemsnit med hhv. ca. 310.000 kr. og ca. 104.000 kr. pr. år i perioden 2022-2027.
- Tilsvarende forventes gennemsnits indhandlingsværdi og overskud hos jollerne at falde i gennemsnit med hhv. ca. 48.000 kr. og ca. 31.000 kr. pr. år i perioden 2022-2027.

Efter forbedring i bestanden med tilsvarende forhøjelser i kvoten igen forventes:

- Det enkelte fartøj fra 2029 i gennemsnit at kunne forbedre deres årlige indhandlingsværdi med ca. 269.000 kr. og overskuddet med ca. 90.000 kr.
- Tilsvarende forventes den enkelte jolle fra 2029 i gennemsnit at kunne forbedre sin årlige indhandlingsværdi med ca. 42.000 kr. og overskuddet med ca. 27.000 kr.

Det antages i analysen at samme antal licenshavere forsætter uændret på 2020-niveau, og at ingen nye licenshavere kommer ind i fiskeriet. Det medfører derfor i analysen ingen beskæftigelseseffekt, men kun nedgang i den enkelte fiskeres indkomst indtil året 2028. Denne antagelse er naturligvis meget afhængig af valget af forvaltningsmodel fremover, herunder om eventuelt at gå bort fra det olympiske fiskeri. I forbindelse med tilpasning af kvoten imod rådgivning forventes i realiteten at nogen af fiskerne forlader fiskeriet, f.eks. dem som når pensionsalderen. Det vil være vigtigt i tilpasningsperioden, at det ikke udstedes nye licenser som bidrager til at reducere fiskerens gennemsnitlige indkomster yderligere.

Figur 33 viser forventet fald i offentlige indtægter fordelt på fald i provenu fra selskabsskatter, personskatter og hellefiskeafgift. Det fremgår af figur 33, at de samlede offentlige indtægter fra skatter og afgifter forventes at falde i gennemsnit med ca. 30 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2026 i forhold til 2021.

Figur 33. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra det kystnære hellefiskefiskeri, 2022-2029.



Kilde: Egne beregninger og data fra Skattestyrelsen.

På grundlag af forventet forbedring i hellefiskebestanden forventes en efterfølgende forhøjelse af kvoten at kunne bidrage, med samme størrelse indhandlingsmængder og antagne priser, til øgede årlige offentlige indtægter fra det kystnære fiskeri efter hellefisk med ca. 24 mio.kr. Herefter vil der alt andet lige forventeligt være højere provenuer fra skatter og afgifter end før 2029.

Scenario 2.B – konsekvenser for hellefiskefabrikkerne

Ligesom i analysen i afsnit 1.B vil faldende indhandlingsmængder til fiskefabrikkerne vil påvirke fabrikernes økonomi og beskæftigelse negativ. Ligeledes vil indtægter til det offentlige fra selskabsskatter og personskatter fra fabrikernes aktiviteter tilsvarende falde.

Det antages, at ansatte, som bliver arbejdsløse, fordi fabrikernes råvaregrundlag falder, alle går over til offentlig hjælp. Det er en simplificeret fremstilling, fordi det må antages at nogle medarbejderne finder et andet job. Analysen kunne derfor udvides til at antage, at en del af medarbejderne finder nyt job og betaler skat igen.

De fleste hellefiskefabrikker i Upernavik og Uummannaq producerer hovedsageligt hellefisk, hvorfor det forventes at de lukker ned, hvis det kystnære fiskeri efter hellefisk i disse distrikter kollapser. En af hellefiskefabrikkerne i Ilulissat producerer til gengæld ud over hellefisken en betydelig mængde rejer. Det forventes derfor, at en stor del af medarbejderne på den fabrik beholder sit job som fuldtidsbeskæftigede eller deltidsbeskæftigede.

I scenario 2B forventes der ikke kollaps i det kystnære hellefiskefiskeri, men at indhandlingsmængderne falder over perioden, mens kvoterne tilpasses den videnskabelige rådgivning, hvorefter indhandlingsmængderne forventes at stige igen.

Tabel 29 viser estimater over ændringer i fabrikernes omsætning, økonomisk overskud og antal årsværk i forhold til 2021. Resultaterne for fabrikkerne bygger på udviklingen i kvoten i perioden 2021-2029 jf. tabel 27.

Det fremgår af tabel 29 at hellefiskefabrikernes omsætning og overskud forventes at falde i gennemsnit pr. år med henholdsvis 137 mio.kr. og 27 mio.kr. i perioden 2022-2027 i forhold til 2021. Antal årsværk på fabrikkerne forventes at falde i gennemsnit med 46 pr. år i perioden 2022-2027 i forhold til 2021.

I 2028, når hellefiskebestanden er i så god stand, at kvoten overstiger kvoten i 2021, stiger økonomien og beskæftigelse udover 2021-niveau. Fra 2029 og frem forventes fabrikernes årlige omsætning og overskud at være henholdsvis ca. 119 mio.kr. og ca. 24 mio.kr. højere end i 2021, hvis produktion fremover bliver på 2029-niveau. Beskæftigelsen forventes i 2029 at blive påvirket positivt, hvor det forventes at stigningen i kvoten kan skabe 40 nye årsværk.

Tabel 29. Forventede konsekvenser for omsætning, overskud og beskæftigelse på fabrikkerne, 2022-2029.

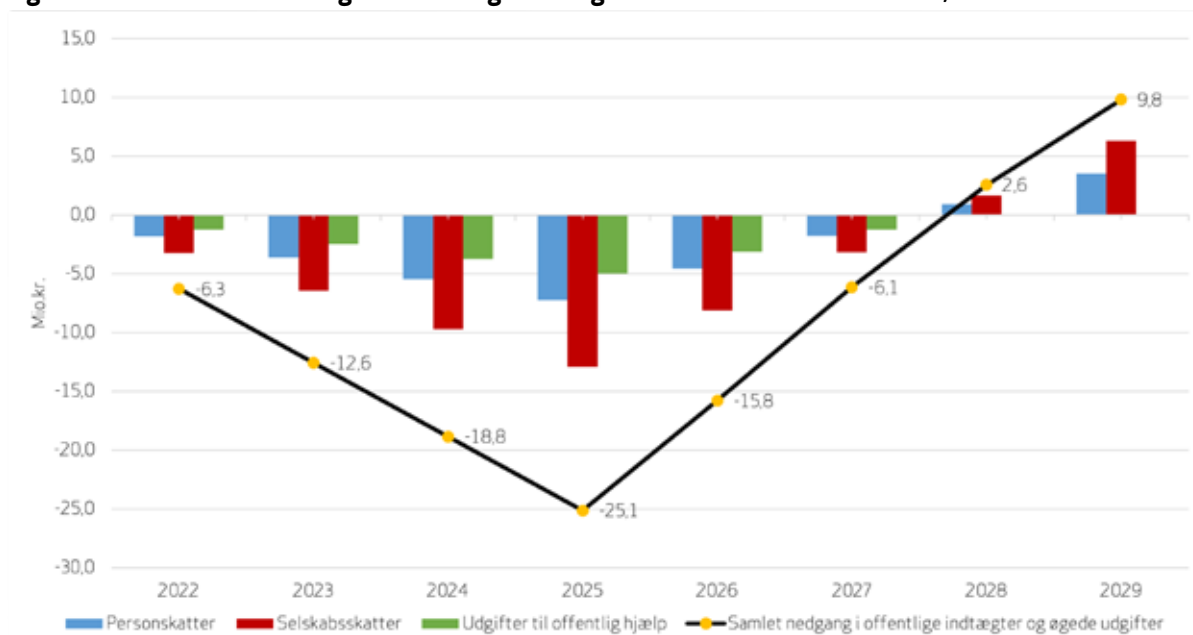
Mio.kr.	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Omsætning fabrikkerne	-60,9	-121,8	-182,7	-243,6	-153,0	-59,5	31,1	118,7
Overskud før skat	-12,2	-24,4	-36,5	-48,7	-30,6	-11,9	6,2	23,7
Antal årsværk	-20	-41	-61	-82	-51	-20	10	40

Kilde: Egne beregninger og data fra GFLK.

Figur 34 viser forventede ændringer i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne fordelt på fald i provenu fra selskabsskatter og personskatter samt øgede udgifter til offentlig hjælp.

Det fremgår af figur 34, at de samlede offentlige indtægter fra skatter forventes at falde i gennemsnit med ca. 11 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2027 i forhold til 2021. Udgifter til offentlig hjælp forventes at øges i gennemsnit pr. år i perioden 2022-2027 med ca. 2,8 mio.kr.

Fra 2029 og frem forventes de offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne årligt at være på ca. 10 mio.kr. På grund af stigning i beskæftigelsen på fabrikkerne fra 2028 i forhold til 2021 forventes der ikke længere yderligere udgifter til offentlig hjælp i forhold til tilpasning af de kystnære hellefiskekvoter gradvist over tid.

Figur 34. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne, 2022-2029.

Kilde: Egne beregninger og data fra Skattestyrelsen og Departementet for Finanser.

Scenarie 3: IOK-system indføres og TAC i 2021 tilpasses til 2021 rådgivning over perioden 2022-2025.

Analyse 3 bygger på den antagelse, at der indføres individuelle omsættelige kvoter (IOK kvoter) i det kystnære hellefiskefiskeri efter joller. Analysen foretages på grundlag af det samlede kystnære hellefiskefiskeri med joller i område 47. Det antages at fartøjer over 6 meter forsat vil blive forvaltet igennem IOK-systemet. Det bemærkes at de økonomiske konsekvensberegninger i scenarie 3 kun omfatter jollefiskeriet. De økonomiske konsekvenser for fartøjer over 6 meter vil være identiske med resultaterne i scenarie 2.A hvis de skulle indgå i denne analyse. De økonomiske konsekvenser for fabrikkerne ved et IOK-system for både fartøjer over 6 meter og joller med tilhørende tilpasning af TAC som i scenarie 3 vil være identiske med resultaterne for fabrikkerne i scenarie 2.B.

Ved fastsættelse af den enkelte jollefiskeres kvoteandel antages det, at den enkelte jollefisker tildeles en kvoteandel svarende til fiskerens gennemsnitsfangst i årene 2017-2019 som andel af den samlede fangstmængde i perioden. Det antages, at kun dem som fiskede aktivt i 2020 udnytter sine kvoteandele. De andre som har forladt fiskeriet antages at sælge sine kvoteandele. I alt modtager 1.164 jollefiskere en kvoteandel, men kun 1.029 som fiskede aktivt i 2020 udnytter sin kvote fra år 2021 og 135 som blot sælger sin kvoteandel.

Det antages, at alle kvoteandelshavere frivilligt frasælger sine kvoteandele, når de har nået pensionsalderen på 67 år og forlader fiskeriet. Kvoteandele i analysen, som pensionerede fiskere sælger, antages at blive solgt med lige store andele til de enkelte resterende jollefiskere.

I år 2022 antages alle med en kvoteandel på under 5 tons at sælge sine kvoteandele. I år 2023 antages alle med en kvoteandel på under 10 tons at sælge sine kvoteandele. I år 2024 antages alle med en kvoteandel på under 15 tons at sælge sine kvoteandele. Handel af de kvoteandele antages at sælges med lige store andele til de enkelte resterende jollefiskere.

Det antages yderligere, at de eksisterende jollefiskere først er villige til sælge en del af sine kvoteandele, når den gennemsnitlige kvoteandel svarer til en kvotemængde på ca. 35 tons pr. jolle.

Det antages yderligere TAC'en i område 47 tilpasses den biologiske rådgivning. Det antages ligeledes, at når kvoterne tilpasses hvert år imod den videnskabelig rådgivning, vil det have en positiv effekt på bestanden, så den videnskabelige rådgivning og dermed kvoten igen gradvist stiger fra 2026, jf. tabel 30.

Det understreges, at de opstillede scenarier i scenarie 3 omkring den fremtidige udvikling i TAC er forbundet med stor usikkerhed. Forudsætningerne og dermed hastigheden i genetablering og efterfølgende vækst i bestanden vil derfor kunne diskuteres, men ikke retningen derfor.

Tabel 30. Udvikling i TAC for kystnær hellefisk i område 47 ved tilpasning af kvoten til rådgivning, 2021-2029.

Tons	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
TAC for hellefisk	25.148	23.143	21.138	19.132	17.126	20.109	23.188	26.171	29.057
Joller	14.317	13.175	12.034	10.892	9.750	11.448	13.201	14.899	16.543

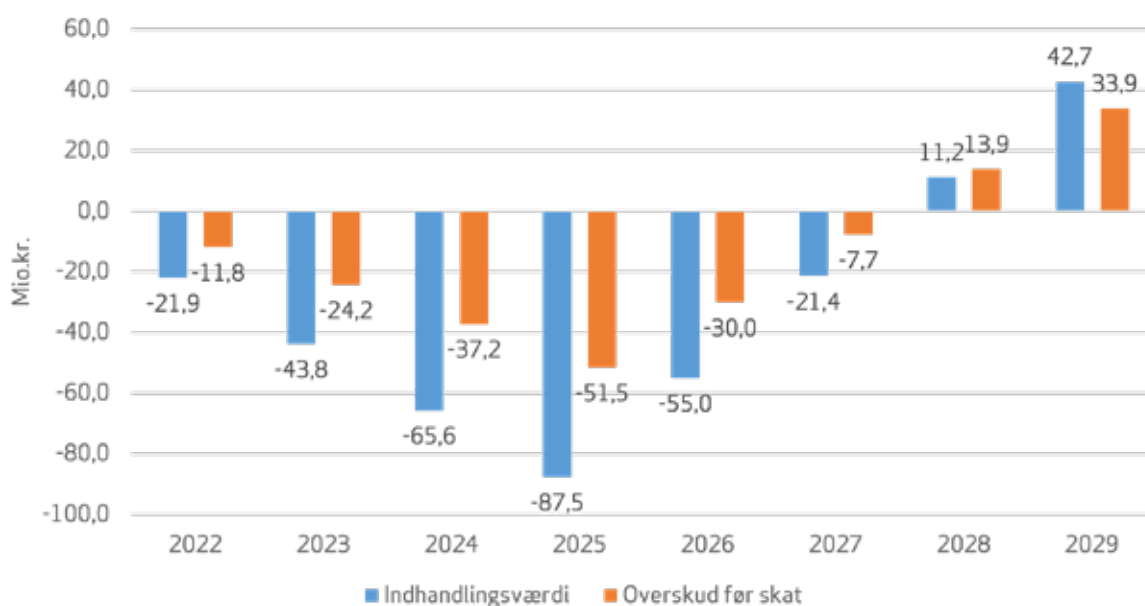
Kilde: Initial år er fra APN og udviklingen er estimeret.

I analyse 3.A udarbejdes et estimat over hvordan udviklingen i det kystnære hellefisk i forhold til tabel 30 forventes at påvirke det kystnære hellefiskefiskeri med joller. Det antages i analysen, at antallet af licenshavere fra 2020 på 1.029 jollelicenser er det samme i initial året 2021.

I analyse 3.B udarbejdes estimat over hvordan udviklingen i det kystnære hellefisk i forhold til tabel 30 forventes at påvirke hellefiskefabrikkerne.

Scenarie 3.A – konsekvenser for den kystnære hellefiskeflåde

Figur 35 viser forventede ændringer i den samlede indhandlingsværdi og overskud før skat i det enkelte år frem til 2029. Faldet pr. år beregnet som ændring i forhold til initial året 2021.

Figur 35. Forventede ændringer for den kystnære hellefiskeflåde i indhandlingsværdi og overskud før skat, 2022-2029.

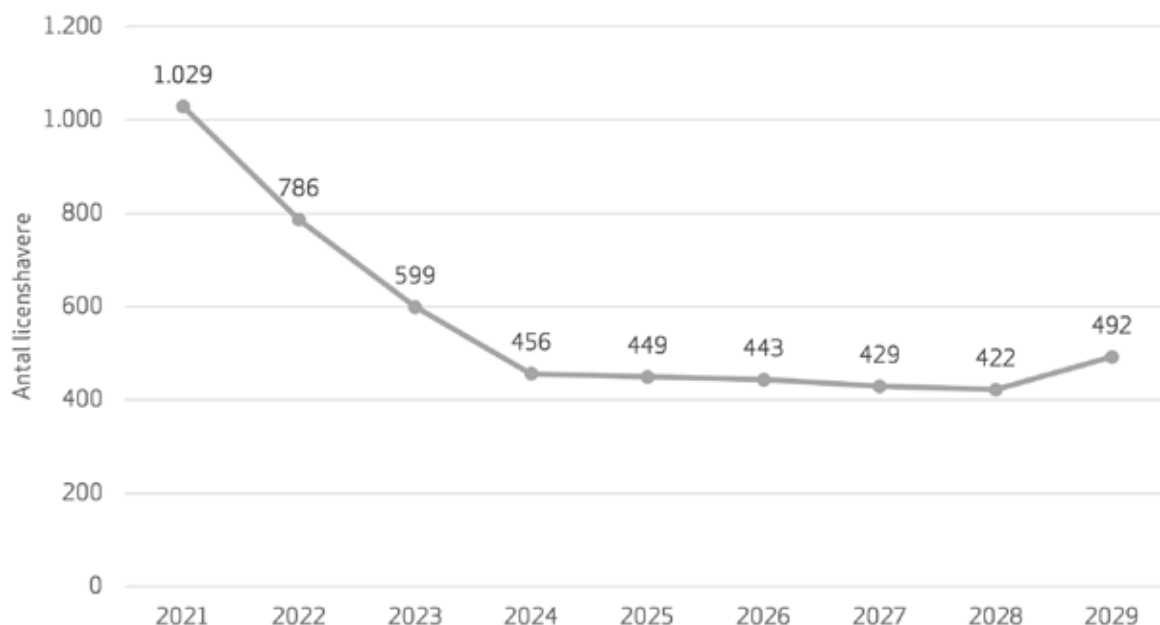
Kilde: Egne beregninger og data fra APN.

Det fremgår af figur 35 og på grundlag af antagelser for analyse 3, at den samlede indhandlingsværdi og overskud i jollefiskeriet forventes at falde hvert år indtil 2025. Herefter forventes den at stige igen og fra 2028 forventes indhandlingsværdien og overskuddet at overstige økonomien i 2021. Kommissionen har ikke lavet et estimat på udviklingen efter 2029, da denne er meget vanskelig at vurdere, bortset fra at der fra og med 2030 alt andet lige forventes være et resultat mindst på samme positive niveau som i 2029.

Det gennemsnitlige fald i indhandlingsværdien pr. år i perioden 2022-2027 i forhold til 2021 forventes at være på ca. 49 mio.kr. og fald i overskuddet på ca. 27 mio.kr. pr. år. Det forventes, at den samlede jolleflåde efter tilpasning af fiskeriet til det bæredygtige niveau i 2025 og efterfølgende forbedringer i bestanden at kunne øge sin årlige indhandlingsværdi med ca. 43 mio.kr. og overskuddet med ca. 34 mio. kr. fra 2029 hvis kvotegrundlag og flåden forsætter i samme størrelse. Herefter vil der alt andet lige forventeligt være højere indhandlingsværdier og højere overskud end før 2029.

Figur 36 viser den forventede udvikling i antal jollelicenser (kvoteandelshavere) i perioden 2021-2029 ved indførelsen af IOK system under de beskrevne antagelser.

Figur 36. Udvikling i antal licenshavere (kvoteandelshavere) i jollefiskeriet efter hellefisk i område 47, 2021-2029.



Kilde: Grønlands Statistik.

Som det fremgår af figur 36, vil der i perioden 2021 - 2028 i takt med en tilpasning af kvoterne mod den biologiske rådgivning ske en koncentration af kvoteandele på færre enheder. Dette sker via handel mellem fiskerne som en konsekvens af IOK-systemet samt at pensionister frivilligt forlader fiskeriet. Antallet af licenser forventes således at falde fra 1.029 i 2021 til 422 i 2028.

Fra 2029 forventes der på grund af stigende kvoter at være plads til, at nye aktører kommer ind i fiskeriet. I perioden efter 2029 forventes der at være plads til 492 licenser, når kvoten har nået sin langsigtede bæredygtige niveau.

Tabel 31 viser ændringer i gennemsnitlige fangster pr. jollelicens pr. år samt den gennemsnitlige indhandlingsværdi og overskud hos jollerne i perioden 2022-2029 i forhold til 2021.

Tabel 31. Ændringer i gennemsnitlige fangster og økonomi fordelt på fartøjer og joller, 2022-2029.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Joller								
Gns.fangst, tons	2,8	6,2	10,0	7,8	11,9	16,9	21,4	19,7
Gns.indhandlingsværdi, 1.000 kr.	54,6	118,4	191,1	149,5	228,6	323,1	410,0	377,8
Gns.overskud før skat, 1.000 kr.	20,2	43,7	70,6	55,2	84,4	119,3	151,4	139,5

Kilde: Egne beregninger og data fra APN og Skattestyrelsen.

Det fremgår af tabel 31, at:

- Den gennemsnitlige indhandlingsværdi og overskud hos jollerne forventes at stige i gennemsnit med hhv. ca. 178.000 kr. og ca. 66.000 kr. pr. år i perioden 2022-2027.

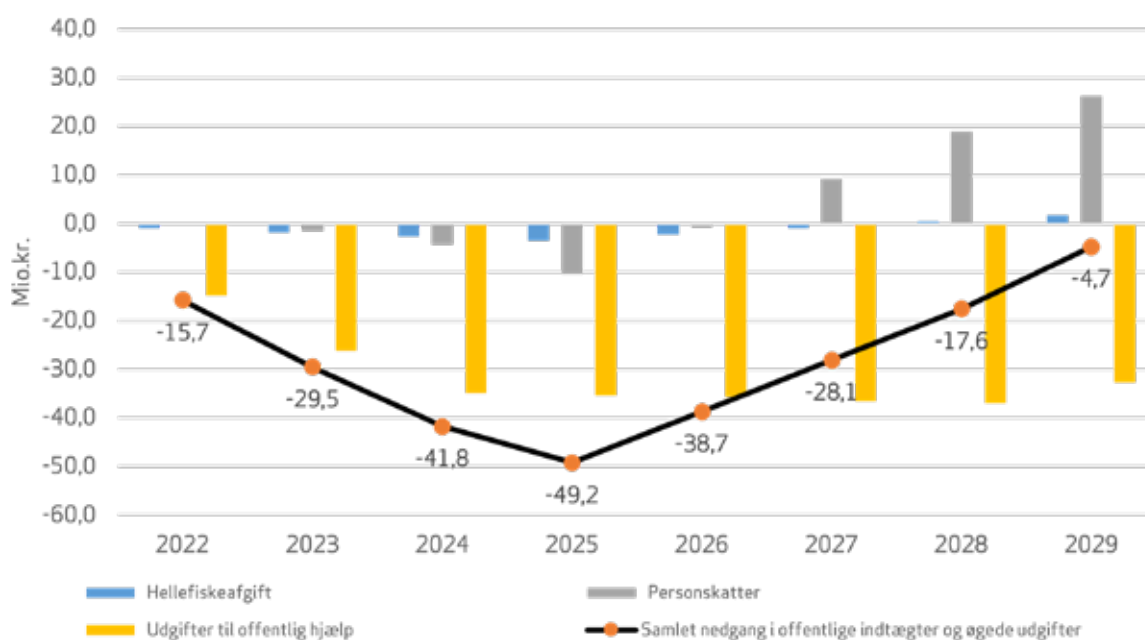
Efter forbedring i bestanden med tilsvarende forhøjelser i kvoten igen forventes:

- Den enkelte jolle fra 2029 i gennemsnit at kunne forbedre deres årlige indhandlingsværdi med ca. 378.000 kr. og overskuddet med ca. 140.000 kr.

Figur 37 viser forventet fald i offentlige indtægter fordelt på fald i provenu fra selskabsskatter, personskatter og hellefiskeafgift. Det fremgår af figur 37, at de samlede offentlige indtægter fra skatter og afgifter forventes at falde i gennemsnit med ca. 3,3 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2027 i forhold til 2021. Udgifterne til offentlig hjælp forventes at stige i gennemsnit med ca. 31 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2027 under den antagelse, at ingen jollefisker, der forlader fiskeriet, får nyt job.

På grundlag af forventet forbedring i hellefiskebestanden forventes en efterfølgende forhøjelse af kvoten at kunne bidrage, med samme størrelse indhandlingsmængder og antagne priser, til øgede årlige offentlige indtægter fra det kystnære jollefiskeri efter hellefisk med ca. 32 mio.kr. Herefter vil der alt andet lige forventeligt være højere provenuer fra skatter og afgifter end før 2029. Antages jollefiskerne, som har forladt fiskeriet i perioden 2022-2029 at forsætte på offentlig hjælp efter 2029, forventes de årlige udgifter at være ca. 32,7 mio.kr.

Figur 37. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra det kystnære hellefiskefiskeri, 2022-2029.



Kilde: Egne beregninger og data fra Skattestyrelsen.

Scenarie 3.B – konsekvenser for hellefiskefabrikkerne

I perioden hvor TAC'en tilpasses til den biologiske rådgivning vil faldende kvoter betyde faldende indhandlingsmængder fra jollerne til fiskefabrikkerne. Faldet vil påvirke fabrikernes økonomi og beskæftigelse negativt. Ligeledes vil indtægter til det offentlige fra selskabsskatter og personskatter fra fabrikernes aktiviteter tilsvarende falde.

Det antages, at ansatte, som bliver arbejdsløse, fordi fabrikernes råvaregrundlag falder, alle går over til offentlig hjælp. Det er en simplificeret fremstilling, fordi det må antages at nogle medarbejderne finder et andet job. Analysen kunne derfor udvides til at antage, at en del af medarbejderne finder nyt job og betaler skat igen.

De fleste hellefiskefabrikker i Upernavik og Uumannaq producerer hovedsageligt hellefisk, hvorfor det forventes at de lukker ned, hvis det kystnære fiskeri efter hellefisk i disse distrikter kollapse. En af hellefiskefabrikkerne i Ilulissat producerer til gengæld ud over hellefisken en betydelig mængde rejer. Det forventes derfor, at en stor del af medarbejderne på den fabrik beholder sit job som fuldtidsbeskæftigede eller deltidsbeskæftigede.

I scenarie 3.B forventes der ikke kollaps i det kystnære hellefiskefiskeri, men at indhandlingsmængderne falder over perioden, mens kvoterne tilpasses den videnskabelige rådgivning, hvorefter indhandlingsmængderne fra jollerne forventes at stige igen.

Tabel 32 viser estimer over ændringer i fabrikernes omsætning, økonomisk overskud og antal årsværk i forhold til 2021. Resultaterne for fabrikkerne bygger på udviklingen i kvoten i perioden 2021-2029 jf. tabel 27.

Det fremgår af tabel 32 at hellefiskefabrikernes omsætning og overskud forventes at falde i gennemsnit pr. år med henholdsvis ca. 78 mio.kr. og ca. 16 mio.kr. i perioden 2022-2027 i forhold til 2021. Antal årsværk på fabrikkerne forventes at falde i gennemsnit med 26 pr. år i perioden 2022-2027 i forhold til 2021.

I 2028, når hellefiskebestanden er i så god stand, at kvoten overstiger kvoten i 2021, stiger økonomien og beskæftigelse udover 2021-niveau. Fra 2029 og frem forventes fabrikernes årlige omsætning og overskud at være henholdsvis ca. 67,6 mio.kr. og ca. 13,5 mio.kr. højere end i 2021, hvis produktion fremover bliver på 2029-niveau. Beskæftigelsen forventes i 2029 at blive påvirket positivt, hvor det forventes at stigningen i kvoten kan skabe 23 nye årsværk.

Tabel 32. Forventede konsekvenser for omsætning, overskud og beskæftigelse på fabrikkerne, 2022-2029.

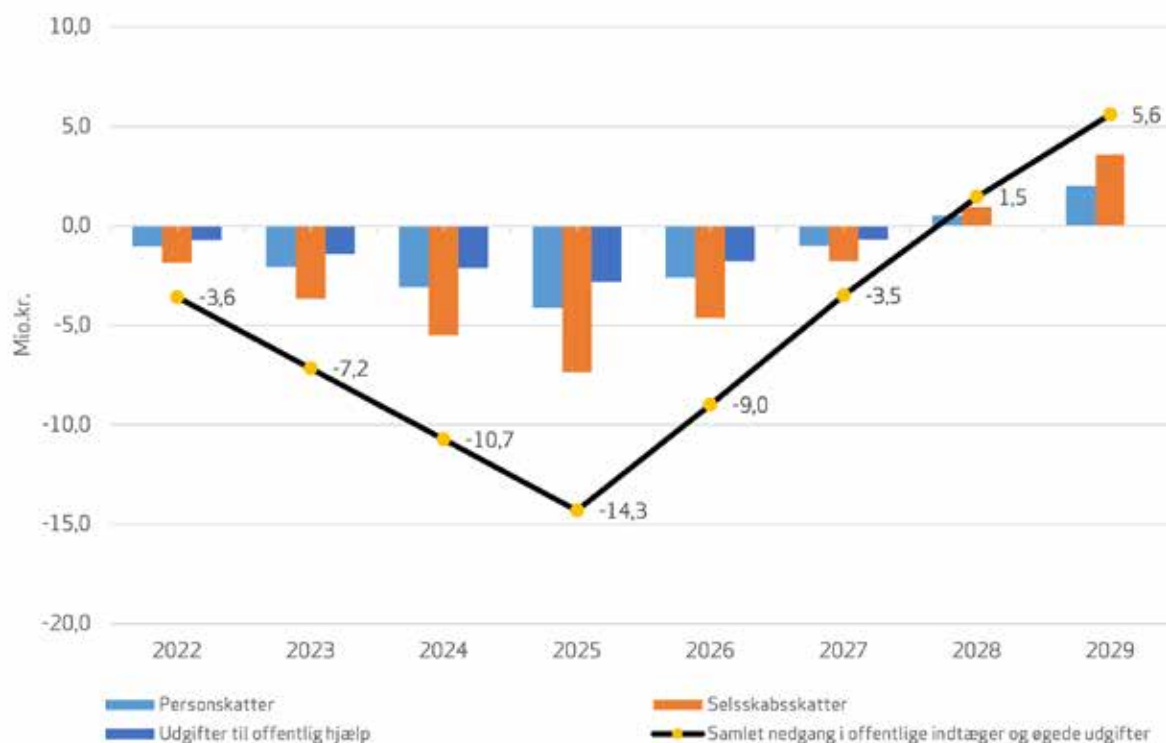
Mio.kr.	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Omsætning fabrikkerne	-34,7	-69,3	-104,0	-138,7	-87,1	-33,9	17,7	67,6
Overskud før skat	-6,9	-13,9	-20,8	-27,7	-17,4	-6,8	3,5	13,5
Antal årsværk	-11,6	-23,2	-34,9	-46,5	-29,2	-11,4	5,9	22,7

Kilde: Egne beregninger og data fra GFLK.

Figur 38 viser forventede ændringer i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne fordelt på fald i provenu fra selskabsskatter og personskatter samt øgede udgifter til offentlig hjælp.

Det fremgår af figur 38, at de samlede offentlige indtægter fra skatter forventes at falde i gennemsnit med ca. 6,4 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2027 i forhold til 2021. Udgifter til offentlige hjælp forventes at øges i gennemsnit pr. år i perioden 2022-2027 med ca. 1,6 mio.kr.

Fra 2029 og frem forventes de offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne årligt at være på ca. 5,6 mio.kr. På grund af stigning i beskæftigelsen på fabrikkerne fra 2028 i forhold til 2021 forventes der ikke længere yderligere udgifter til offentlig hjælp i forhold til tilpasning af de kystnære hellefiskekvoter gradvist over tid.

Figur 38. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne, 2022-2029.

Kilde: Egne beregninger og data fra Skattestyrelsen og Departementet for Finansier.

Forslag til fastsættelse af kvoteloft i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47

Flådesegmentet fartøjer over 6 meter med omsættelige kvoter

En licenshaver til fartøjer over 6 meter kan højst eje op til 5 pct. af den samlede omsættelige kystnære hellefiskekvote til fartøjssegment i hele område 47. Fiskerikommisjonen anbefaler, at IOK-systemet hos fartøjssegmentet forsætter uændret med et kvoteloft på 5 pct. Det forventes at et kvoteloft på 5 pct. er tilstrækkeligt, på trods af, at TAC'en fremadrettet vil blive tilpasset til den videnskabelige rådgivning. Et kvoteloft på 5 pct. svarer til ca. 542 tons af den samlede hellefiskekvote til fartøjssegmentet i område 47. I perioden 2016-2020 har intet fartøj i fartøjssegmentet fisket over 350 tons som svarer til ca. 3,2 pct. af 2021 fartøjskvoten.

Flådesegmentet joller der fisker olympisk på en samlet kvote

Et flertal i Fiskerikommisjonen anbefaler, at der indføres IOK for jollesegmentet. Det foreslås samtidigt, at kvoteandele i IOK-systemet fastsættes ud fra jollefiskerens højeste gennemsnitlige fangst i tre ud af de seneste fem år. I forbindelse med indførelse af IOK-systemet foreslås det, at der indføres kvoteloft ligesom i fartøjssegmentet.

Tabel 33 viser de højeste fangstmængder, den enkelte jolle har indhandlet i perioden 2016-2020. Tabellen viser derudover de højeste fangstmængder omregnet til kvoteandel af den samlede kvote for året 2021.

Det fremgår af tabel 33 at de højeste fangster hos de enkelte joller i perioden 2016-2020 har ligget mellem 77 og 109 tons, svarende til en gennemsnitsfangst i perioden på ca. 90 tons. Vælges de tre bedste år i perioden har den gennemsnitlige fangst ligget på 97 tons. Hvis de højeste fangstmængder pr. jolle i de enkelte år omregnes til en kvoteandel i forhold til 2021-kvoten, ligger andelen mellem 0,54 og 0,76 pct. I forhold til gennemsnittet for hele perioden beregnes kvoteandelen til 0,63 pct. og til 0,68 pct. hvis der vælges de tre bedste år ud af de sidste fem.

Tabel 33. Højeste hellefiskefangst pr. jolle i område 47 omregnet til andel af 2021-kvote.

Jollesegment	2016	2017	2018	2019	2020	Gns. 3 bedste år	Gns. 2016-2020
Højeste fangst pr. jolle mv.	94	79	109	90	77	97	90
Omregnet til andel af 2021-kvote	0,66%	0,55%	0,76%	0,63%	0,54%	0,68%	0,63%

Kilde: Egne beregninger og data fra APN.

Vælges det at sætte kvoteloftet i overensstemmelse med den højeste gennemsnitlige fangst i de tre bedste år eller for hele perioden 2016-2020 på hhv. 0,68 pct. og 0,63 pct., kan det i teorien medføre, at der kun vil være plads til 153 eller 165 licenshavere, hvis alle har en kvoteandel svarende til kvoteloftet. Dette vil betyde en stor reduktion i antal licenshavere i forhold til 1.024 aktive jollelicenser i 2020.

Trods risikoen for koncentration af kvoteandele, som beskrevet ovenfor, forventes en stor del af jollerne forsat at eje en mindre kvoteandel end svarende til kvoteloftet, idet det må forventes, at mange vil beholde deres kvoteandele og udøve et fiskeri, der i det mindste i en årrække må forventes at ligne det historiske mønster med en stor spredning i fangstmængderne hos de enkelte joller, som der ses for perioden 2016-2020 fra nogle få tons op til de højeste fangstmængder.

Tabel 34 viser antal joller som har fangstmængder over hhv. 60, 70, 80 og 90 tons i perioden 2016-2020.

Tabel 34. Antal joller med fangstmængder over 60-90 tons i perioden 2016-2020.

Fangst over:	2016	2017	2018	2019	2020
60 tons	16	7	12	22	13
70 tons	7	3	3	10	4
80 tons	4	0	2	3	0
90 tons	2	0	1	1	0

Kilde: APN.

Det fremgår af tabellen, at kun 13 jollelicenser ud af 1.024 i 2020 fangede over 60 tons, svarende til ca. 1,3 pct. af jollelicenserne. Tilsvarende i 2020 var der kun 4 jollelicenser, hvor fangsten oversteg 70 tons, hvor den højest fangst var 77 tons.

Hvis kvoteloftet fastsættes til 0,63 pct. kvoteandel, vil det svare til ca. 90 tons i forhold til jollekvoten i 2021. I forhold til perioden 2016-2020 er der kun 4 jollelicenser, som har fisket over 90 tons, og højst to inden for et år (2016). Kvoteloft på 0,63 pct. vil således kun blive en begrænsning for en meget lille andel af jollefiskerene.

Et lavere kvoteloft på 0,42 pct. kvoteandel svarer til ca. 60 tons i forhold til jollekvoten i 2021. I forhold til 2020 er det kun 13 jollelicenser, som har fisket over 60 tons. Igen vil et kvoteloft på 0,42 pct. således kun blive en begrænsning for en meget lille andel af jollefiskerene.

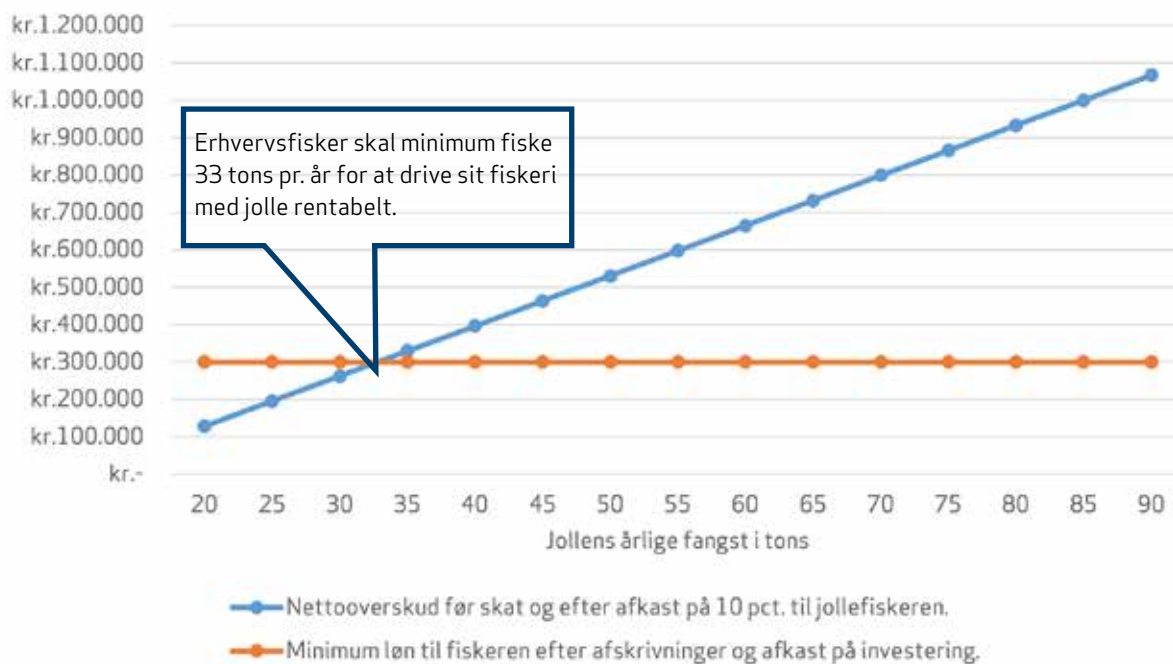
Spørgsmålet er så, hvad er en tilfredsstillende størrelse på kvoteloft? Kvoteloftet bør som minimum være af en størrelse, så den enkelte jollefisker har mulighed for at drive et rentabelt fiskeri. Fiskeren skal kunne generere stort nok overskud til fordeling på tilfredsstillende løn til sig selv, reinvestering i ny jolle, motor og fangstredskaber samt afkast på sin investering (jollen).

Figur 36 viser beregninger af en jolle økonomi ud fra forskellige fangstmængder. Det antages i beregningerne, at jollefiskeren som minimum skal kunne tjene 300.000 kr. i årsløn til sig selv. Prisen på en ny jolle inklusive motor og fangstredskaber antages at være på 400.000 kr. Jollen afskrives over 4 år. Der beregnes 10 pct. afkast til jollefiskeren (ud over lønnen) på investeringen i jollen. Det anvendes i beregningerne en gennemsnitlig indhandlingspris pr.kg. hellefisk i område 47 fra 2019 (19,8 kr./kg. fangst i levende vægt) samt gennemsnitlige driftsomkostninger (0,6 kr./kg.fangst) og vareforbrug (5,0 kr./kg.fangst) fra jollefiskerens selvangivelser i 2019. Ligeledes anvendes der den eksisterende afgiftssats for hellefiskeafgiften på 4 pct.

Det fremgår af figur 36, at en jollefisker som minimum skal fiske 33 tons hellefisk pr. år for at opnå en acceptabel løn til sig selv og generere overskud til reinvestering og afkast på investeringen (jollen). Kvoteloftet i et nyt IOK for jollefiskeriet efter hellefisk i området 47 bør derfor ikke være lavere end kvoteandel svarende til 33 tons. I forhold til jollekvoten i 2021 svarer det til en kvoteandel på ca. 0,23 pct.

Det bemærkes at den gennemsnitlige fangst pr. jolle i 2019 var på ca. 18 tons. En kvoteandel på grundlag af den gennemsnitlige fangstmængde vil derfor ikke sikre at jollefiskerene kan drive fiskeriet rentabelt.

Figur 39. Udvikling i den årlige økonomi hos en jolle ud fra stigende hellefiskefangster.



Kilde: Egne beregninger og data fra GLFK og Skattestyrelsen.

Kvoteloftet bør også tage hensyn til, at fiskeriet ikke er en statisk størrelse. Den samlede jollekvote kan falde eller stige over tid, hvormed den enkelte jolles mængde vil variere. Indhandlingspriserne kan også stige eller falde i fremtiden. Så den mængde i 2021 på 33 tons, samt den pris og udgiftsstruktur, der anvendes til beregningerne i figur 39 og sikrer en rentabel drift af en jolle, holder ikke i al fremtid.

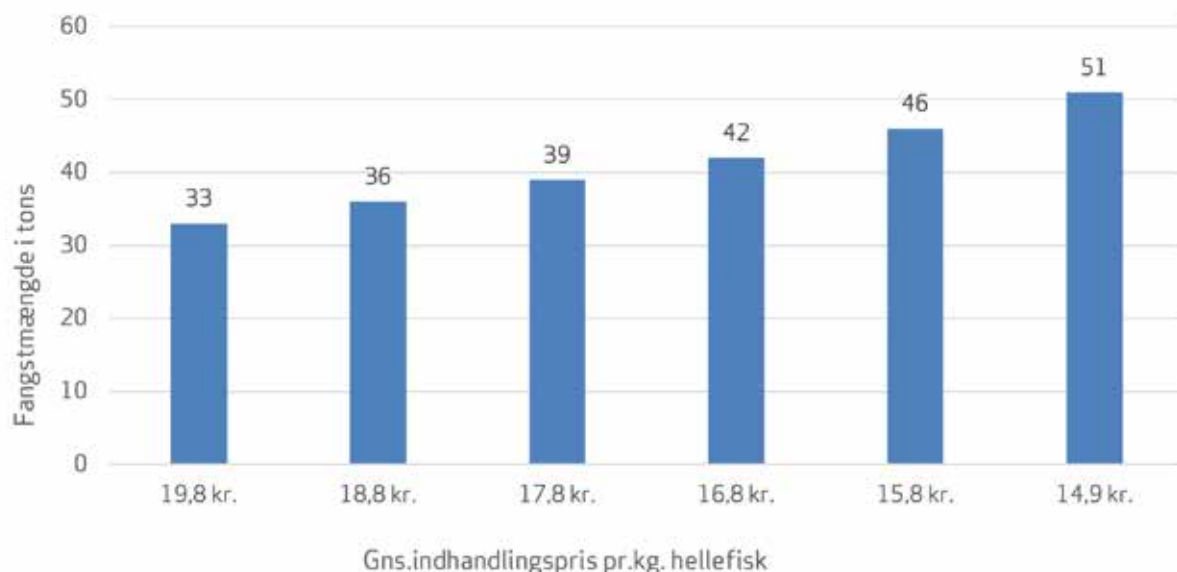
Ses på de aktuelle fangstniveauer i jollefiskeriet efter hellefisk i område 47 i 2020 fås følgende billede:

- Der var i alt 12 jollelicenser (ud af 1.024 aktive jollelicenser) som fiskede ca. 33 tons (mellem 32,5 tons og 33,5 tons), og de fiskede i alt 397 tons (ud af samlet fangst hos alle joller i 2020 på 17.484 tons).
- Der var i alt 92 jollelicenser (ud af 1.024 aktive jollelicenser), som fiskede mellem 33 og 46 tons, og de fiskede i alt 3.490 tons (ud af samlet fangst hos alle joller i 2020 på 17.484 tons).
- Der var i alt 137 jollelicenser (ud af 1.024 aktive jollelicenser), som fiskede over 33 tons, og de fiskede i alt 6.014 tons (ud af samlet fangst hos alle joller i 2020 på 17.484 tons).

Det var og er således hovedparten af jollefiskere efter hellefisk, som fisker mindre end det angivne måltal på 33 tons hellefisk om året.

Figur 40 viser, hvor meget jollens fangstmængder skal stige, hvis gennemsnits indhandlingsprisen falder med 25 pct. med 5 pct. intervaller.

Figur 40. Udvikling i minimum fangstmængde for at drive et rentabelt jollefiskeri ved faldende indhandlingspriser.



Kilde: APN.

Det fremgår af figur 40, at en jolle, som vil drive et rentabelt fiskeri, skal indhandle 33 tons, hvis den gennemsnitlige indhandlingspris pr.kg. hellefisk er på 19,8 kr.kg. (2019 pris). Antages den gennemsnitlige indhandlingspris at falde med 20 pct. til 15,8 kr. kg., har jollen behov for at fiske 46 tons, hvis dens økonomi skal holdes uændret.

For at imødekomme pris og mængdeeffekt på rentabiliteten hos jollefiskeren kan der med fordel indføres et kvoteloft ved indførelsen af IOK-systemet i det kystnære jollefiskeri efter hellefisk i område 47 inden for et interval på 0,32-0,42 pct., svarende til mængder på hhv. 46 tons og 60 tons i forhold til 2021 jollekvoten.

Der er i ovenstående beregning ikke taget højde for en eventuel tilpasning af kvoten til den videnskabelige rådgivning. Såfremt der tages højde herfor, skal kvoteloftet være tilsvarende højere i de første år.

Sammenhæng mellem muligt niveau af kvoteloft når kvoten gradvist tilpasses til den biologiske rådgivning i område 47

I 2021 er den samlede TAC for hellefisk i område 47 sat til 25.148 tons. Den videnskabelige rådgivning i 2021 anbefaler at de samlede fangstmængder ikke overstiger 14.567 tons. TAC i 2021 er således sat ca. 73 pct. over rådgivningen.

Fiskerikommissionen anbefaler, at TAC og kvoter i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47 tilpasses til den biologiske rådgivning, samt at der skal være en overgangsordning for tilpasning af kvoterne til denne rådgivning. Der er her taget udgangspunkt i en gradvis tilpasning af TAC'en i område 47 til rådgivningen over 5 år.

Antages TAC og rådgivning at være på det samme niveau i 2022, vil det betyde, at TAC'en reduceres gradvist fra 25.148 tons til 14.567 tons i 2026, svarende til ca. 2.000 tons pr. år. Det antages, at når kvoterne hvert år tilpasses imod den biologiske rådgivning, med tilsvarende reduktion i fangstindsatsen, vil der komme en positiv effekt på bestanden, så den biologiske rådgivning og dermed kvoten gradvist stiger igen som demonstreret tidligere. Den gradvise tilpasning af TAC'en til rådgivningen over 5 år giver fiskeriet tid til at strukturtilpasse sig.

Der vil stadig være behov for reduktion i antallet af licenshavere og i fiskerikapaciteten. Det kan heller ikke omgås, at økonomien i fiskeriet over en kort tidshorizont vil være negativ påvirket, men den vil så blive påvirket positivt på længere sigt. Over en 5-årig periode får fiskeren bedre mulighed for at planlægge, om denne vil ud af erhvervet på grund af andre jobmuligheder, skal på pension eller i højere grad vil fokusere på kombinationsfiskeri.

På baggrund af ovenstående er der i nedenstående tabel indarbejdet en beregning af mulige konsekvenser for kvotens størrelse i mængder og procent, såfremt en gennemsnitsfisker skal have en rimelig indtjening over perioden fra nu og fem år frem.

Tabel 27 viser tilpasning af den samlede kvote til jollesegmentet i område 47 til den videnskabelige rådgivning fra 2021-2029. Tilpasningen, som stammer fra bilag 158 (Analysen af IOK og IK-system i jollefiskeri efter hellefisk i område 47), forudsætter en gradvis nedgang af TAC 'en for hellefisk imod den videnskabelige rådgivning i perioden 2022-2025. Når kvoterne tilpasses hvert af de 5 år imod den videnskabelige rådgivning med tilsvarende reduktion i fangstindsatsen, antages det, at der vil komme positiv effekt på bestanden, så den videnskabelige rådgivning, og dermed kvoten, gradvist stiger igen. Det forudsættes derfor at kvoten stiger igen i 2026 og indtil 2029 hvor den antages at nå et konstant niveau.

Som vist tidligere i afsnit 1.1.3, skal en jollefisker, ud fra givne pris- og udgiftsforudsætninger, som minimum fiske 33 tons hellefisk pr. år for at kunne drive rentabelt fiskeri. Dette svarer til 0,23 pct. af jollekvoten i 2021, jf. tabel 35. Hvis jollen skal fiske de samme mængder og forsat drive rentabelt fiskeri, ved uændrede priser og udgifter og når TAC 'en i område 47 er fuldt tilpasset i 2025, har jollen behov for en kvoteandel på 0,31 pct. for at få de samme minimums kvotemængde 33 tons. Fra 2026 vil kvoten stige igen og kvoteandelen for at få de 33 tons tilsvarende vil falde.

Tabel 35. Størrelsen af kvoteandel i forhold til forskellige fangstmængder ved tilpasning af kvoten for hellefisk til jollesegmentet i område 47, 2021-2029.

År	Samlet kvote til joller	Fangstmængder omregnet til kvoteandel						
		33 tons	40 tons	50 tons	60 tons	70 tons	80 tons	90 tons
2021	14.317	0,23%	0,28%	0,35%	0,42%	0,49%	0,56%	0,63%
2022	13.690	0,24%	0,29%	0,37%	0,44%	0,51%	0,58%	0,66%
2023	12.505	0,26%	0,32%	0,40%	0,48%	0,56%	0,64%	0,72%
2024	11.007	0,30%	0,36%	0,45%	0,55%	0,64%	0,73%	0,82%
2025	10.744	0,31%	0,37%	0,47%	0,56%	0,65%	0,74%	0,84%
2026	13.248	0,25%	0,30%	0,38%	0,45%	0,53%	0,60%	0,68%
2027	15.062	0,22%	0,27%	0,33%	0,40%	0,46%	0,53%	0,60%
2028	15.483	0,21%	0,26%	0,32%	0,39%	0,45%	0,52%	0,58%
2029	17.195	0,19%	0,23%	0,29%	0,35%	0,41%	0,47%	0,52%

Kilde: Estimeret udvikling på grundlag af data fra APN.

I dette kvotetilpasningsscenarie vurderes det, at et kvoteloft ved indførelsen af IOK-systemet i det kystnære jollefiskeri efter hellefisk i område 47 passende kan ligge inden for et interval på 0,4-0,6 pct., svarende til mængder på hhv. ca. 57 tons og ca. 86 tons i forhold til 2021-jollekvoten og på hhv. ca. 43 tons og ca. 64 tons i forhold til 2025-jollekvoten. Dette ud fra opretholdelse af samme andel af den samlede indenskærs kvote på hellefisk i område 47 til jollesegmentet.

Kommissionen anbefaler, at der som led i en overgangsperiode er særlig opmærksomhed på at sikre tilrettelæggelse af sideløbende arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, som giver fiskere, der af egen drift ønsker at gå ud af dette fiskeri, reelle alternative muligheder. Dette kan være i andre dele af fiskerisektoren eller i andre sektorer med efterspørgsel efter arbejdskraft.

Et mindretal i Fiskerikommissionen bestående af SQAPK´s alternative forslag til IK i Jollefiskeriet vil indebære følgende:

Flytning af kvoter imellem segmenterne

- En permanent flytning af kvoter ved at ændre kvotefordelingsnøglen mellem fartøjer og joller i hvert af de tre forvaltningsområder.
 - Det vil betyde en permanent reduktion i fartøjernes kvotegrundlag.
 - En ændring af kvotefordelingsnøglen vil kræve, at IOK-systemet hos fartøjssegment skal opsiges med en varsel på 10 år.
 - Flytningen af kvoterne fra fartøjerne kan derfor først ske, når TAC og kvoterne er fuldt tilpasset den videnskabelige rådgivning.
- Tillade i en overgangsperiode på 5-6 år fartøjssegmentet at sælge ikke udnyttede årskvoter til jollesegmentet eller permanent at sælge kvoteandele til jollesegmentet.
 - Det kan bidrage til at den samlede kvote for fartøjerne og jollerne bliver udnyttet.
 - Sikre jollefiskerene højere kvoter i en periode, hvor deres kvotegrundlag falder, og antal licenshavere skal reduceres.
 - Kan indføres samtidig og IK-systemet i jollefiskeriet træder i kraft.
 - Salg af årskvoter fra fartøjer til jollerne bør være tidsbegrænset ordning.
 - Fremadrettet bør licenshavere i både fartøjssegmentet og jollesegmentet blive pålagt kvoteudnyttelse, hvor salg af årskvoter er kun tilladt inden for hvert segment, hvis havari eller lignende kan bekræftes.

Juridiske overvejelser ved ændring af kvotefordelingsnøglen – afståelse af kvoteandele

Grænsedragning mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering afhænger af et konkret skøn over indgrebets beskaffenhed. Heri lægges der vægt på 4 kriterier:

1. Indgrebets begrundelse – sikre en reform af fiskeriet der kommer fiskeriet og samfundet til gode -> **erstatningsfri regulering.**
2. Er indgrebet generelt eller konkret – indgrebet er generelt -> **erstatningsfri regulering.**
 - *Kan det eksempelvis dokumenteres, at overførsel til jollefiskere fører til flere arbejdspladser/at arbejdspladser bevares bestemte steder eller på anden måde, at det har betydning for samfundet?*
3. Indgrebets intensitet – statistikkerne viser, at det er de færreste fartøjer der fisker hele kvoten og såfremt der indføres en overgangsordning på 5 år -> **erstatningsfri regulering.**
4. Går indgrebet ud på at overføre rettigheder fra gammel til ny ejer eller tilintetgøres råderetten (overførelseskriteriet) – peger umiddelbart i retning af ekspropriation idet kvoteandelen overføres til jollesegmentet. Selvom ændringen har en generel karakter, vil den ramme forholdsvis få aktører i fartøjssegmentet -> **ekspropriation.**

Muligheder for at unge fiskere kan få adgang til jollefiskeriet efter hellefisk i område 47 efter implementering af et IOK-system.

En del af Fiskerikommissionens kommissorium er at undersøge muligheden for, at unge fiskere kan komme ind i fiskeriet.

Konsekvensen af tilpasning af TAC´en til rådgivningen vil være lavere kvoter til de mange eksisterende licenshavere i det kystnære hellefiskefiskeri i område 47. Ved tilpasningen af rådgivningen til en mellem-lang plan om at sikre en bæredygtig forvaltning i jollefiskeriet efter hellefisk i område 47 forventes der i en overgangsperiode med strukturtilpasninger en lavere gennemsnits indhandling pr. licens samt lavere indkomster.

I et nyt forvaltningssystem med IOK til joller kunne der i princippet reserveres en del af den samlede jollekvote til unge fiskere. Det vil være en mulighed, hvis kvoterne i det kystnære hellefiskefiskeri i område 47 var bæredygtige, samt der var sammenhæng mellem kvoter og fangstkapacitet. Men fiskeriet er ikke forvaltet bæredygtigt i øjeblikket, hvorfor der ikke på kort sigt er mulighed for at lukke flere fiskere ind i fiskeriet, uafhængigt af deres alder, uden at det reducerer fiskerimuligheder og indkomsterne for de eksisterende fiskere. Hvis en del af kvoten bliver reserveret til unge nye fiskere, vil det betyde en yderligere reduktion af kvoterne til de eksisterende jollefisker ud over reduktion i forhold til tilpasning imod den videnskabelige rådgivning.

På trods af, at det ikke anbefales, at der på kort sigt reserveres en særskilt kvote i det kystnære jollefiskeri efter hellefisk i område 47 ved eventuel indførelse af et IOK-system, er det ikke ensbetydende med, at der ikke kan udstedes nye licenser. Ved indførelsen af IOK vil unge fiskere kunne købe sig en kvoteandel og på den måde få udstedt en ny licens til at deltage i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47. Der kunne evt. indføres nogle støtte- og/eller låneordninger til de kystnære fiskere som kan gøre det nemmere for dem at komme ind i fiskeriet når IOK er indfaset og kapaciteten er tilpasset ressourcen.

Når bestandene er reetableret, vil der desuden være mulighed for at nedsætte kvoteloftet og meddele kvoteandele til nye fiskere.

Offentlige udlån og tilskud

Den mest umiddelbare måde, hvorpå unge fiskere får adgang til fiskeriet er ved at købe en kvoteandel af en anden fisker. Dette kræver dog, at den unge fisker kan rejse finansieringen hertil eventuelt gennem det private lånemarked eller en afdragsordning med sælger. Der er dog en risiko for, at ikke alle har mulighed for at opnå finansiering, eller at de kommer til at betale urimeligt høje renter. Dette ville kunne afhjælpes ved at der etableres offentlige låneordninger eller eventuelt andre former for støtteordninger, se afsnittet herom

Indirekte støtte via midlertidig friholdelse for ressourceafgift på hellefisk

For at gøre det nemmere for unge fiskere at komme ind i det kystnære fiskeri, hvis de selv skal finansiere kvoteandele og jolle, kunne der gives en tidsbegrænset fritagelse af hellefiskeafgiften. Det kunne for eksempel være over en periode på 3-4 år. Hellefiskeafgiften er i dag på 4 pct. af indhandlingsprisen. Så hvis indhandlingsprisen var på 20 kr.kg. vil fritagelse for hellefiskeafgiften kunne sidestilles med et tilskud pr.kg. på 0,8 kr.

Løbende tilbageførsel

En anden måde, hvorpå unge fiskere kan tilgodeses, er ved en løbende tilbageførsel af kvoterne til selvstyret. Hvis f.eks. 2 % af kvoterne årligt går tilbage til selvstyret kan disse tildeles nye fiskere. Det samme kunne opnås ved, at f.eks. 98 % af TAC tildeles kvoteandelsejerne, mens f.eks. 2% af TAC tildeles nye fiskere som kvoteandele hvert år.

Arv

En ung fisker kan ligeledes, alt afhængig af hvordan systemet er sat sammen, arve f.eks. faderens eller bedste-faderens kvote. Alternativt kunne man overveje om kvoteandele ved død kunne føres tilbage til selvstyret, der så kunne tildele disse kvoteandele til unge fiskere. Dette ville dog gøre kvoteandele mindre attraktive som pant i forbindelse med finansiering eftersom pantet kan forsvinde ved dødsfald, ligesom det forekommer urimeligt over for de efterladte.

Særligt i forhold til adgang for unge fiskere

- Indtil kapaciteten er tilpasset til ressourcen, er det ikke muligt at tage særlige hensyn til unge fiskere, uden at det går ud over eksisterende fiskeres fiskerimuligheder og indkomster.
- Unge fiskere vil i et IOK-system for joller kunne komme ind i fiskeriet ved køb af kvoteandele. Derfor kan det være relevant med særordninger for at gøre det nemmere for dem at komme ind:
 - *Offentlige støtte eller låneordninger til køb af kvoteandele.*
 - *Fritagelse for hellefiskeafgift.*
 - *Løbende tilbageførsel af kvoteandel til licensstyrelsen i selvstyret.*
 - *Arv.*

Overvejelser om maksimalstørrelse på jollesegmentet og afgrænsning af segmenter

Kommissionens har i sine overvejelser om fortsat opretholdelse af to segmenter i det kystnære fiskeri efter hellefisk i forbindelse med et forslag om indførelse af IOK samt kvotelofter for disse to segmenter også drøftet den nuværende afgrænsning af jollesegmentet, hvor disse maksimalt må være på 6 meter.

6 meter-grænsen er antageligt historiske betinget og fastsat på baggrund af de traditionelle 19 fods joller, som man fik støtte fra ESU til.

Ud fra et rent sikkerhedssynspunkt burde man kunne gå op i størrelse, da mindre joller er mere udsatte. Ud fra et økonomisk synspunkt er det kommissionens vurdering, at der også vil være fordele ved at kunne anvende mere moderne jolle- og fartøjstyper i det kystnære fiskeri, som samtidigt er overkommelige investeringsmæssig at anskaffe, men giver en større kapacitet og fleksibilitet.

Samtidig er det kystnære fiskeri på vej til udvikling og er herunder ved at se på at få MSC-certifikater i flere fiskerier end fiskeriet efter stenbider. Der er stigende krav fra forskellig side, som man skal forholde sig til som fisker. Det bør efter kommissionens vurdering indgå i overvejelser om kommende regler om fartøjsstørrelsen, hvordan man bedst muligt håndtere de muligheder og udfordringer, som man står over for.

Det er derfor kommissionens opfattelse, at der er behov for en nærmere analyse af tilpasning af 6-meterreglen i det kystnære fiskeri efter ikke alene hellefisk, men også arter. Dette er relevant at gøre før eventuel indførelse af IOK i et givent fiskeri.

Det er samtidig kommissionens opfattelse, at en sådan analyse også bør behandle spørgsmålet om, hvorvidt flere jollefiskere kan gå sammen om et større fartøj og får deres kvoteandel med i et fiskeri reguleret via IOK. Dette bliver særligt aktuelt, såfremt man ikke vil ændre på den nuværende 6 meter-grænse.

Fiskerikommissionens anbefalinger fra et flertal

Det eksisterende IOK-system fastholdes for fartøjssegmentet i område 47 (FK-47)

- **Der indføres et IOK-system for jollesegmentet (JK-47 og JK-46) og fartøjssegmentet i område 46 (FK-46). kvoteandele tildes på baggrund af historiske fangster i de bedste tre af de sidste fem år.**
- **TAC tilpasses til rådgivningen over en 5-årig periode, hvor TAC for hvert forvaltningsområde nedsættes med differencen mellem sidste års TAC og indeværende års rådgivning, divideret med det resterende antal år i tilpasningsperioden. Det vil betyde at TAC'en i område 47 reduceres med ca. 2.000 tons årligt.**
- **Det anbefales, at et kvoteloft ved indførslen af IOK-systemet i det kystnære jollefiskeri efter hellefisk i område 47 passende kan ligge inden for et interval på 0,4-0,6 pct. med den nuværende størrelsesbegrænsning på 6 meter.**
- **Det anbefales, at der forinden indførelse af IOK og fastsættelse af et kvoteloft laves en særskilt vurdering af hensigtsmæssigheden af den hidtil fastsatte maksimale størrelse på joller på 6 meter.**

- **Det anbefales, at der indføres kvoteloft ved indførslen af IOK-systemet i det kystnære hellefiskefiskeri i område 46, og at der foretages et analysearbejde svarende til det der har været i kommissionen for at bestemme størrelsen på dette.**
- **Det anbefales, at der indføres begrænset tilladelse for fartøjssegmentet til i en overgangsperiode på 5-6 år, når TAC tilpasses den videnskabelige rådgivning i område 47, at sælge ikke udnyttede årskvoter og/eller kvoteandele til jollesegmentet.**
- **Ved indførslen af IOK-systemet bør der i overgangsperioden, hvor TAC tilpasses rådgivningen, ikke tages særlige hensyn til unge fiskere ved at reserve andele af kvoten til dem. Derefter kan der evt. oprettes støtteordninger, som kan gøre det nemmere for unge fiskere at købe en kvoteandel og komme ind i fiskeriet.**

Mindretalsudtalelse fra SQAPK

SQAPK er til afsnittet om kystnære hellefisk fremkommet med en mindretalsudtalelse som kan læses i sin fulde længde i bilag F. I denne beskriver SQAPK, at de er imod indførsel af IOK i jollesegmentet i det kystnære hellefiskefiskeri. Deres væsentligste problem med indførsel af IOK er, at det vil føre til en koncentration af kvoterne på færre fiskere. SQAPK mener ikke, at et kvoteloft på 0,65% i jollesegmentet er lavt nok sat. Desuden er de bekymrede for de unges muligheder for at blive fiskere i fremtiden, når de skal betale for kvoterne og der generelt bliver færre fiskere.

SQAPK fremhæver i mindretalsudtalelsen at de fremlagde en model for individuelle kvoter, som ikke er blevet anbefalet af kommissionen. Denne model er baggrunden for det tidligere i betækningsafsnittet nævnte IK-system.

SQAPK respekterer Fiskerikommissionens anbefaling, men er fortsat imod indstillingen som den ser ud nu. Herudover kommenterer de at selvstyret burde yde lån til det kystnære fiskeri efter hellefisk, og at man er imod, at man kan gældsætte individuelt omsættelige kvoter, da dette vil bidrage til en øget centralisering.

I mindretalsudtalelse tager SQAPK desuden afstand fra armslængdeprincippet som bærende for forvaltningen af fiskeriet og finder det herunder vigtigt, at Naalakkersuisut skal kunne udpege særlige kvotefrie områder. Som tidligere beskrevet indeholder mindretalsudtalelsen også et forbehold over for, det grundlag, som den biologiske rådgivning sker på, idet SQAPK anfører, at der også findes lokale gydebestand af hellefisk i fjordsystemerne indenskærs.

Håndtering af kommende overgangsfase

I overgangsfasen kan der blive lokalt pres på beskæftigelsen og kommunen, som derfor bør håndteres gennem relevante initiativer for at understøtte en gnidningsfri tilpasning, jf. også afsnittet om arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold og de heri oplyste anbefalinger.

Fiskerikommissionen har herudover drøftet en eventuel midlertidig forøgelse af landingspligten i det havgående fiskeri efter hellefisk for at understøtte den landbaserede beskæftigelse i overgangsfasen.

Det fremgår af kommissionens baggrundnotat "Fiskefabrikkernes økonomiske og beskæftigelsesmæssige aktiviteter", at der er både fordele og ulemper forbundet med landingspligten i det havgående fiskeri efter hellefisk. Herunder er der store økonomiske konsekvenser og muligvis afsætningsmæssige problemstillinger ved at lande mere, som bør indgå i de nærmere overvejelser forinden en beslutning om midlertidig forøgelse af indhandlingspligten.

I henhold til kommissionens anbefalinger om social bæredygtighed er der behov for en nærmere afvejning i den konkrete situation til sin tid. Det følger således af disse anbefalinger, at:

- 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.
- afvejningen af de relevante hensyn sker under iagttagelse af samtidig hensyntagen til og koordinering med politikker i relation til udviklingsmuligheder og behov i andre sektorer end fiskerisektoren, både lokalt og nationalt.

Kommissionen anbefaler, at en analyse og afvejning indgår som led i en samlet planlægning i forbindelse med tilrettelæggelsen af den af kommissionen anbefalede gradvise kvotereduktion til det biologisk bæredygtige niveau. Denne analyse skal belyse behovet for og komme med eventuelle forslag til konkrete arbejdsmarkeds- og uddannelsesinitiativer samt vurdere hensigtsmæssigheden af en eventuel midlertidig forøgelse af indhandlingspligten af hellefisk fanget i det havgående fiskeri.

6.5.2. Kystnært hellefiskefiskeri i resten af Grønland

Kystnært fiskeri efter hellefisk i resten af Grønland hører under område 46 og omfatter alle kystnære områder uden for Upernavik, Uummannaq og Disko Bugt (område 47). De samlede fangster i område 46 har varieret gennem tiden, og kun i få gode år er de nået op på 3.000 tons. I 2020 udgjorde fangsterne i område 46 kun 7% af samlede hellefisk fangster kystnært. De øvrige 93% blev fisket i område 47.

Fangsthistorikken fra 1960-2020 viser gentagne perioder med intensivt overfiskeri, hvor der blev fjernet flere fisk, end der kom ind fra de havgående hellefiskeområder. Hellefiskene reduceredes følgelig med store fald i fangstmulighederne.

Der har været frit fiskeri, olympisk fiskeri, efter hellefisk i område 46 til og med 2020. De nye forvaltningsområder Qaanaaq, Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk, Paamiut-Qaqortoq fik indført kvotering i 2021, hvor Østgrønland fortsat er uden kvotering. Fiskeriet foregår med joller og fartøjer over 6 meter, og der udstedes årlige tidsbegrænsede licenser. Fra 2021 fiskes der olympisk på en samlet kvote med højst tilladt fælles fangstmængde i område 46 i Vestgrønland.

Den biologiske rådgivning for hellefisk kystnært i Vestgrønland er opdelt i 6 områder: Disko Bugten, Uummannaq og Upernavik (område 47) og som noget nyt fra 2021 Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk og Paamiut-Qaqortoq (område 46).

Udviklingen i antal licenser i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 46

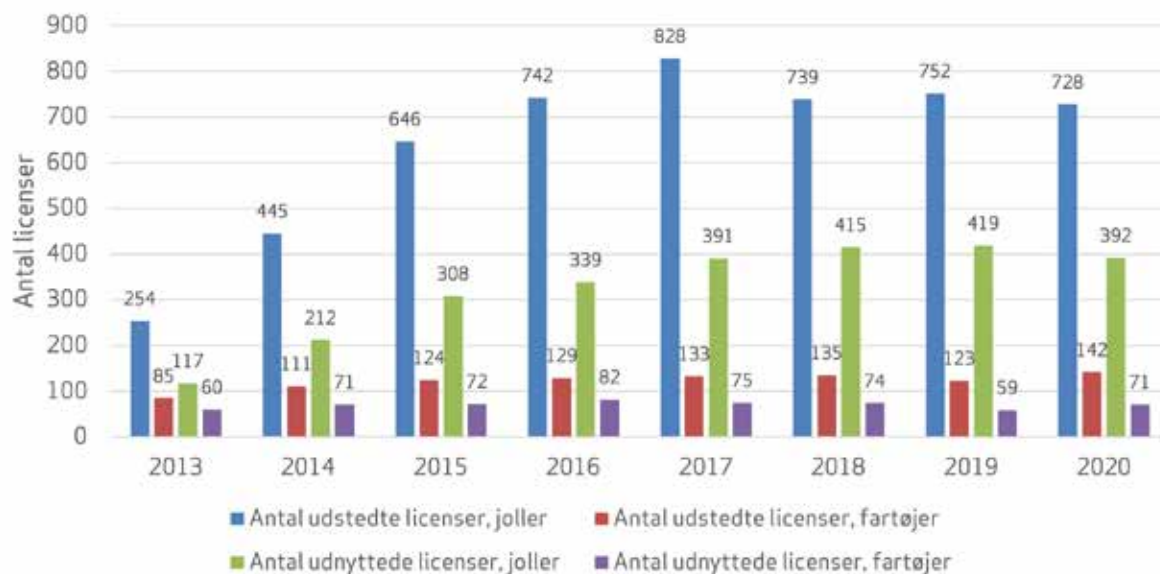
Det fremgår af figur 41, at i perioden 2013-2020 har der været en stor stigning i udstedelse af nye licenser til hellefiskefiskeriet i område 46. Den største stigning ligger i udstedelsen af antallet af jollelicenser, som er steget fra 254 licenser i 2013 til 728 i 2020, svarende til en stigning på 187 pct. Antallet af udstedte fartøjslicenser er også steget i perioden, men ikke så meget som hos jollerne. Det har ikke kun betydet et øget antal joller og små fartøjer med tilhørende overkapacitet, men fiskeriet i område 47 har også bidraget til at beslaglægge en betydelig del af arbejdskraften. Det har medført en højere beskæftigelse i det kystnære fiskeri, end der er behov for til at drive fiskeriet økonomisk rentabelt.

Udviklingen i udstedte licenser giver ikke altid det reelle billede af stigningen i antal fiskere og tilhørende stigning i fiskerikapacitet. De faktiske udnyttede licenser giver et bedre billede af udviklingen.

I 2013 var i alt 117 jollelicenser aktivt udnyttet til at fiske hellefisk i større eller mindre mængder. I 2019 var antallet af udnyttede jollelicenser steget til 419, svarende en stigning på 258 pct. i forhold til 2013. I forhold til udstedte jollelicenser har kun ca. 50 pct. været udnyttet aktivt i gennemsnit i perioden 2013-2020. De mange licenser, som er ikke udnyttet, kan indiker, at mange joller i område 46 har hellefisk som bifangst i andre kystnære fiskerier.

I 2013 var i alt 60 fartøjslicenser aktivt udnyttet til at fiske hellefisk i område 46. I 2016 var antallet af udnyttede fartøjslicenser steget til 82, svarende en stigning på 37 pct. Antal udnyttede fartøjslicenser har været svagt faldende siden 2016. I forhold til udstedte fartøjslicenser har ca. 58 pct. været udnyttet aktivt i gennemsnit i perioden 2013-2020.

Figur 41. Udviklingen i antal udstedte og udnyttede kystnære hellefiskelicenser i område 46, 2013-2020.



Kilde: Grønlands Statistik.

Rådgivning, kvoter og fangster i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 46

Selvstyret har anmodet NAFO om, at der rådgives særskilt for fiskeriet efter hellefisk i de nye forvaltningsområder i område 46 fra 2021. Disse områder er tidligere indgået i vurderingen af havgående hellefisk i Vestgrønland (Baffin Bugt og Davis Stræde). Grønlands Naturinstitut har oparbejdet og præsenteret et stort datasæt vedrørende de kystnære fangster, længdefordelinger tilbage fra 1960, mærkedata fra 1935-2019, topografiske forhold i fjordene samt data vedr. parasitter og årstidsvariation i fiskeriet. NAFO's videnskabelige råd konkluderede på denne baggrund, at de kystnære hellefisk i område 46 ikke er en del af den havgående hellefiskebestand i Vestgrønland.

Biologisk rådgivning for område 46 blev afgivet første gang i 2020 for kvoteåret 2021 og er givet for 3 kystnære forvaltningsområder Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk og Paamiut-Qaqortoq. Målet med rådgivningen er, at fiskeriet kan udvikles bæredygtigt og uden periodevis kollaps.

I Qaanaaq området med en fangsthistorik på ca. 7 år er biologisk rådgivning vanskelig. Biologiske undersøgelser i området er dyre og tidskrævende. Det kan derfor indtil videre meget klares med adaptiv management. Det eksisterer ikke meget viden om den kystnære hellefisk i Østgrønland hvorfor det kan ikke på nuværende tidspunkt rådgives for området.

Det fremgår af figur 42, at de samlede fangstmængder hellefisk i område 46 har steget fra 1.299 tons i 2013 til 2.792 tons i 2018, svarende til en stigning på ca. 115 pct. Stigningen i fangstmængderne hænger sammen med at antal udnyttede licenser er steget i perioden, hvilket har bidraget til øget fiskerikapacitet. Trods næsten konstant antal udnyttede licenser og fiskerikapacitet i perioden 2018-2020 er fangstmængderne faldet, hvilket indikerer færre hellefisk i området. I 2013 og 2014 stod fartøjerne for den største andel af kystnære fangster af hellefisk i område 46. Fra 2015 har dog jollerne stået for den største del af fangstmængderne.

Figur 42. Samlede hellefiskefangster i område 46 fordelt på fartøjer og joller, 2013-2020.

Kilde: APN.

Nuuk-området har historisk haft de højeste fangster i 1985 på 2.186 tons, efterfulgt af fangster på under 1.000 tons om året i årene 1990-2011. I 2018 steg fangsterne i Nuuk igen til 2.000 tons og er siden faldet igen til 855 tons i 2020.

Naalakkersuisut besluttede i december 2020 at indføre kvoter i det kystnært fiskeri efter hellefisk i område 46 i forvaltningsområderne: Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk, Paamiut-Qaqortoq og Qaanaaq.

Kvoterne i 2021 er fastsat som den gennemsnitlige hellefiskefangst i område 46 i perioden 2017-2019, mens kvoten i Qaanaaq er fastsat som gennemsnitlig fangst plus 10 pct. I Østgrønland er der fortsat frit fiskeri efter kystnær hellefisk. Den samlede kvote i 2021 er sat til 2.380 tons, jf. tabel 36.

Tabel 36. Rådgivning og kvoter i forvaltningsområderne i område 46, 2021.

Forvaltningsområde	Rådgivning	Kvote
Sisimiut-Maniitsoq	300	223
Nuuk	648	1.039
Paamiut-Qaqortoq	222	618
Qaanaaq	Ingen rådgivning	500
Østgrønland	Ingen rådgivning	Frit fiskeri
I alt	1.170	2.380

Kilde: APN.

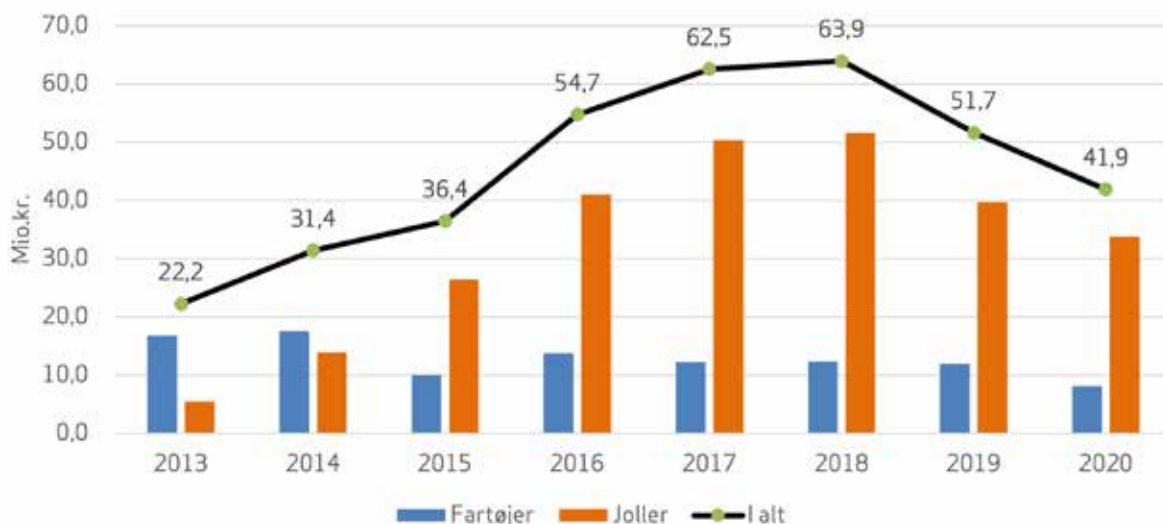
Kvoterne er i 2021 sat over rådgivningen, men kvotering af fiskeriet efter hellefisk i område 46 (Vestgrønland) vurderes at bidrage til at sikre et fremadrettet både økonomisk og biologisk bæredygtigt fiskeri. I 2021 besluttede Naalakkersuisut at kvoterne skal gradvist tilpasses fra 2022 til det bæredygtige niveau, svarende til den biologiske rådgivning fra NAFO. En gradvis reduktion af kvoten, så den kommer på niveau med den biologiske rådgivning på sigt vil muliggøre en MSC-certificering.

Økonomien i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 46

Selvom fiskeriet efter hellefisk i område 46 er relativt lille mængdemæssigt, genererer det store værdier. Den samlede indhandlingsværdi i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 46 er steget fra 22,2 mio.kr. i 2013 til 63,9 mio.kr. i 2018, jf. figur 44, svarende til en stigning på ca. 188 pct. Stigning i indhandlingsværdien fra 2013-2018 skyldes både mængde og prisstigninger. Indhandlingsprisen pr. kg. hellefisk i landet vægt i område 46, som var i gennemsnit 17,1 kr.kg. i 2013 er steget til 22,9 kr.kg. i

2018, svarende til ca. 34 pct. Faldet i indhandlingsværdien i 2019 og 2020 skyldes hovedsagligt fald i mængderne. Trods Covid-19 har påvirket indhandlingspriserne negativt er den gennemsnitlige indhandlingspris pr.kg. hellefisk i område 46 i 2020 stadig på et historisk højt niveau.

Figur 43. Udviklingen i indhandlingsværdien i område 47 fordelt på fartøjer og joller, 2013-2020.



Kr.pr.kg.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gns.indhandlingspris	17,1	15,8	18,8	21,3	23,4	22,9	23,0	21,0

Kilde: APN.

Der er en stor variation i fiskernes fangstmængder samt forskel på indhandlingspriser som følge af fiskens kvalitet og konkurrenceforholdene ved indhandling. Der er derfor stor spredning mellem fiskernes indhandlingsværdi (omsætning). Hvis det isoleret kigges på dem, som fisker på jollelicenser i område 46, var indhandlingsværdierne fordelt på følgende måde:

Joller i 2020, område 46:

- Samlede indhandlingsværdi 33,8 mio. kr.
- Gennemsnitlige indhandlingsværdi 86.365 kr.
 - o Højeste indhandlingsværdi 1.500.033 kr.
 - o Laveste indhandlingsværdi 60 kr.

For jollefiskere, der fisker hellefisk i område 46, udgjorde den samlede værdi i område 46 af torsk, stenbider og krabber 35,9 mio. kr. eller mere end halvdelen (52 pct.) af den samlede værdi fra hele kystfiskeriet.

- 92 jollelicenshavere ud af 392 (23,4 pct.) i 2020 fiskede udelukkende hellefisk. Indhandlingsværdien for de 92 licenshavere fordelte sig med:
 - o 34 pct. på under 50.000 kr.
 - o 49 pct. på under 100.000 kr.
 - o 80 pct. på under 300.000 kr.

At det kun er 92 ud af 392 joller, som udelukkende fiskede hellefisk, indikerer, at en stor del jollefiskere fisker hellefisken i område 46 i kombination med andre arter. Så selv om mange licenshavere fisker små mængder hellefisk i område 46, kan der ikke konkluderes, at de har lave indkomster fra deres samlede kystnære fiskeri.

Det kan derfor ikke konkluderes, at på trods af, at jollerne fisker små mængde hellefisk, at de har lave indkomster fra deres samlede kystnære fiskeri. Den gennemsnitlige indhandlingsværdi hos jollefiskerne som fiskede også andre arter end hellefisk var i 2020 på ca. 119.667 kr.

Udfordringer i forhold til område 46

- Fiskeriet i område 46 har historisk været et frit fiskeri og biologisk ikke-bæredygtigt.
- Fangsthistorikken fra 1960-2020 viser gentagne perioder med intensivt overfiskeri og periodevis kollaps
- I 2019 var antallet af udnyttede jollelicenser steget til 419, svarende en stigning på 258 pct. i forhold til 2013. I forhold til udstedte jollelicenser har kun ca. 50 pct. været udnyttet aktivt i gennemsnit i perioden 2013-2020. De mange licenser, som er ikke udnyttet, kan indiker, at mange joller i område 46 har hellefisker som bifangst i andre kystnære fiskerier.
- I 2013 var i alt 60 fartøjslicenser aktivt udnyttet til at fiske hellefisk i område 46. I 2016 var antallet af udnyttede fartøjslicenser steget til 82, svarende en stigning på 37 pct. Antal udnyttede fartøjslicenser har været svagt faldende siden 2016. I forhold til udstedte fartøjslicenser har ca. 58 pct. været udnyttet aktivt i gennemsnit i perioden 2013-2020.
- Det har ikke kun betydet et øget antal joller og små fartøjer med tilhørende overkapacitet, men fiskeriet i område 47 har også bidraget til at beslaglægge en betydelig del af arbejdskraften. Det har medført en højere beskæftigelse i det kystnære fiskeri, end der er behov for til at drive fiskeriet økonomisk rentabelt.

Mulige løsninger på udfordringer

Den biologiske rådgivning, med separat rådgivning for de tre områder Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk og Paamiut-Qaqortoq, udgør et godt grundlag for en fremtidig biologisk bæredygtig forvaltning af fiskerierne i de tre områder, hvor de tre områder forvaltes separat med hver deres TAC baseret på den biologiske rådgivning.

Der er ingen biologisk rådgivning for Qaanaaq og Østgrønland. Datagrundlaget for en rådgivning i de to områder er meget mangelfuld, og det er ikke sandsynligt, at der vil foreligge en biologisk rådgivning inden for den nærmeste fremtid. Udfordringen for de to områder er derfor at udvikle en forvaltningsstrategi, som muliggør et fiskeri og samtidig at sikre, at hellefisk i de to områder ikke overfiskes. En sådan strategi kunne være at fastsætte en kvote baseret på de seneste års fangster og fastholde denne kvote, indtil fangsttallene indikerer, at forekomsten af hellefisk har ændret sig.

Det bør på sigt arbejdes på at yde biologisk rådgivning for både området i Qaanaaq og Østgrønland. Det bør indføres en kvote i Østgrønland tilsvarende og for de øvrige fire områder.

Med hensyn til kvoteforvaltningen i område 46 er der ingen særlige forhold, der taler for, at de generelle principper i afsnit 3 ikke følges.

Fiskerikommissionen anbefaler derfor, at:

- **der udarbejdes forvaltningsplaner for de fem områder, Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk, Paamiut-Qaqortoq samt Qaanaaq og Østgrønland.**
- **de fire områder Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk, Paamiut-Qaqortoq samt Qaanaaq forvaltes separat med selvstændige kvoter.**
- **der indføres kvote i forvaltningsområdet Østgrønland.**
- **der indføres IOK-system i alle fire forvaltningsområder. Også i Østgrønland når området er blevet kvoteret.**
- **kvoteandelene beregnes på grundlag af de tre bedste fangstår ud af de seneste fem.**
- **Størrelse af kvoteloft**
- **kvoteandelene tildeles for en løbende periode på 3 til 5 år,**
- **der til de enkelte licenser knyttes en udnyttelsespligt på 85 pct.**
- **der indføres en kvoteflex på 15 pct., hvoraf 5 pct.-point maksimalt kan overdrages til en anden licenshaver,**
- **overdragelse af hele årskvoten eller en større årskvotemængde end de 5 pct. point kan tillades hvis licenshaveren kan begrunde at licenshaveren af tekniske grunde ikke kan fiske sin årskvote.**

Dette kan både være som følge af havari eller som følge af et investeringshensyn, hvor eksempelvis opbygningen af et kvotegrundlag sker over flere år.

Fiskerikommisjonen anbefaler desuden,

- **at der indføres et kvoteloft på udnyttelsesretten ift. kvoteandele, der kan give grundlag for en passende indkomst for fiskere, der primært fisker hellefisk, samt at det overvejes, om der er behov for et todelt IOK-system, nemlig et for fartøjer på eller over 6 meter og et for joller (fartøjer under 6 meter). Spørgsmålet er, om særlige hensyn i tilstrækkelig grad taler for at fravige det overordnede princip, at forvaltningen af fiskerier på samme fiskebestande som udgangspunkt sker på ens vilkår, sådan som kommissionen har vurderet det i forhold til det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47.**
- **at der forinden laves en særskilt vurdering af hensigtsmæssigheden af den hidtil fastsatte maksimale størrelse på joller på 6 meter.**

6.6 Kystnært fiskeri efter torsk

Det kystnære fiskeri efter torsk i Grønland foregår hovedsageligt i Vestgrønland, i området fra Ilulissat til Sydgrønland. Det kystnære fiskeri har været igennem en stor udvikling den seneste årrække, hvor fiskerikapaciteten er steget markant i en periode, hvor den videnskabelige rådgivning har været nedadgående. Forvaltningen af det kystnære fiskeri efter torsk har i mange år været stærkt præget af lokale, regionale og nationale beskæftigelsehensyn, og derfor har rigtig mange nye fiskere fået licens til torskefiskeriet. Baggrunden for dette har været, at der i store områder af Grønland, og særligt de tyndtbefolkede områder, har været meget begrænset alternative beskæftigelsesmuligheder.

Det henvises til Fiskerikommisjonenens baggrundsnotat "*Status og udfordringer i det kystnære fiskeri efter torsk*" for uddybende oplysninger om udviklingen i den del af fiskeriet.

6.6.1 Fakta og udfordringer i det kystnære torskefiskeri

Det kystnære fiskeri efter torsk er licenspligtigt. Det udstedes licenser, som gælder for 1 år ad gangen. Licenser til fiskeriet udstedes til fartøjer, som ifølge deres målebrev har en tonnage under 75 bruttoregister tons (BRT) eller 120 bruttotons (BT), og til joller. Derudover er der i dag ingen begrænsninger på, hvor mange fartøjer og joller der kan fiske på en enkelt kystnær torskelicens.

Kapaciteten i det kystnære torskefiskeri er steget markant, målt på udviklingen i antallet af licenser siden 2014, og langt hovedparten af denne stigning er et udtryk for, at der er kommet flere licenser til nye jollefiskere. Antallet af licenser i det kystnære torskefiskeri er således steget meget voldsomt de seneste 6 år, og i en periode hvor den videnskabelige rådgivning på torskebestanden i Vestgrønland er gået tilbage. Antallet af udstedte licenser i fiskeriet er dog ikke et udtryk for, hvor mange licenser der udnyttes i det enkelte år. Der bliver således hvert år udstedt langt flere licenser, end der bliver udnyttet. Stigning i antallet af udstedte erhvervslicenser i perioden 2013-2020 var på 684, hvorimod stigningen i udnyttede licenser kun var 384, jf. tabel 37. En stor del af licenserne benyttes til bifangst i andre fiskerier, især fiskeriet efter hellefisk.

I 2020 blev der, som det fremgår af tabel 37, udstedt 1.756 licenser til erhvervsfølsomt fiskeri, men det var kun 1.192 licenser, der faktisk blev udnyttet. Denne sammenhæng er blandt andet forbundet med, at mange fiskere i det kystnære fiskeri efter hellefisk hvert år får udstedt en torskelicens, men ikke udnytter den.

Tabel 37. Udviklingen i antal kystnære torskelicenser til fordelt på erhvervs- og fritidsfiskeri, 2013-2020.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Udstedte licenser	1.072	1.302	1.549	2.332	2.323	2.233	2.451	2.431
<i>Erhvervsfiskeri</i>	1.072	1.302	1.549	1.743	1.911	1.674	1.706	1.756
<i>Fritidsfiskeri</i>				589	412	559	745	675
Udnyttede licenser	850	1.033	1.163	1.420	1.442	1.539	1.644	1.514
<i>Erhvervsfiskeri</i>	850	1.033	1.163	1.194	1.251	1.250	1.255	1.192
<i>Fritidsfiskeri</i>				226	191	289	389	322

Kilde: APN og Grønlands Statistik.

Over halvdelen af selskaber og personer, som har fået udstedt licens i 2020, har bopæl i distrikterne Uummanaq, Ilulissat, Nuuk og Maniitsoq. De fire distrikter har også stået for over halvdelen af stigningen i antal udstedte licenser i perioden 2013-2020.

TAC og kvoter i det kystnære torskefiskeri

Det fremgår af tabel 38, at den biologiske rådgivning for det kystnære torskefiskeri har været konstant i perioden 2014-2017 og på lidt over 12.000 tons pr. år. I 2019 blev en ny rådgivningsmodel taget i brug. I den nye model anvendes alle tilgængelige data, og ICES' rådgivning er i højere grad end tidligere rettet specifikt mod den indenskærs bestand af torsk.

Fiskeriet i det indenskærs område foregår på en blanding af torsk både fra inden- og udenskærs med ca. 50% fra hver bestand. Grønlands Naturinstitut vurderer, at det er muligt at fiske ca. 50% mere end den biologiske rådgivning fra ICES og stadig fiske på et bæredygtigt niveau - hvilket i 2020 svarende til et totalt fiskeri på 11.000 tons for det kystnæreområde.

Konsekvenserne af den store stigning i antallet af jollelicenser i perioden 2013 - 2020 og tilhørende stigning i fangstkapacitet har medført et pres, og TAC'en for det kystnære torskefiskeri er blevet forhøjet hvert år. I alle år siden 2013 er TAC'en sat langt højere end den biologiske rådgivning, jf. tabel 38.

Den indenskærs torsks gydebiomasse er faldet siden 2015, og rekruttering af 1-årige torsk er faldet fra en periode med høje værdier til et næsten historisk lavt niveau. Dette er en konsekvens af for højt fiskeritryk på bestanden over længere årrække.

Tabel 38. Udviklingen i rådgivningen, TAC og fangstmængder i det kystnære torskefiskeri, 2013-2020.

Tons	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rådgivning, gammel	8.000	12.063	12.379	12.379	12.379	13.952	14.500	11.000
Rådgivning, ny						8.858	6.806	5.537
Samlet TAC	13.500	18.500	27.500	35.400	36.500	36.500	27.800	29.800
<i>TAC erhvervsfiskeri</i>	13.500	18.500	27.500	34.400	35.000	35.000	26.300	28.300
<i>TAC fritidsfiskeri</i>				1.000	1.500	1.500	1.500	1.500

Kilde: APN.

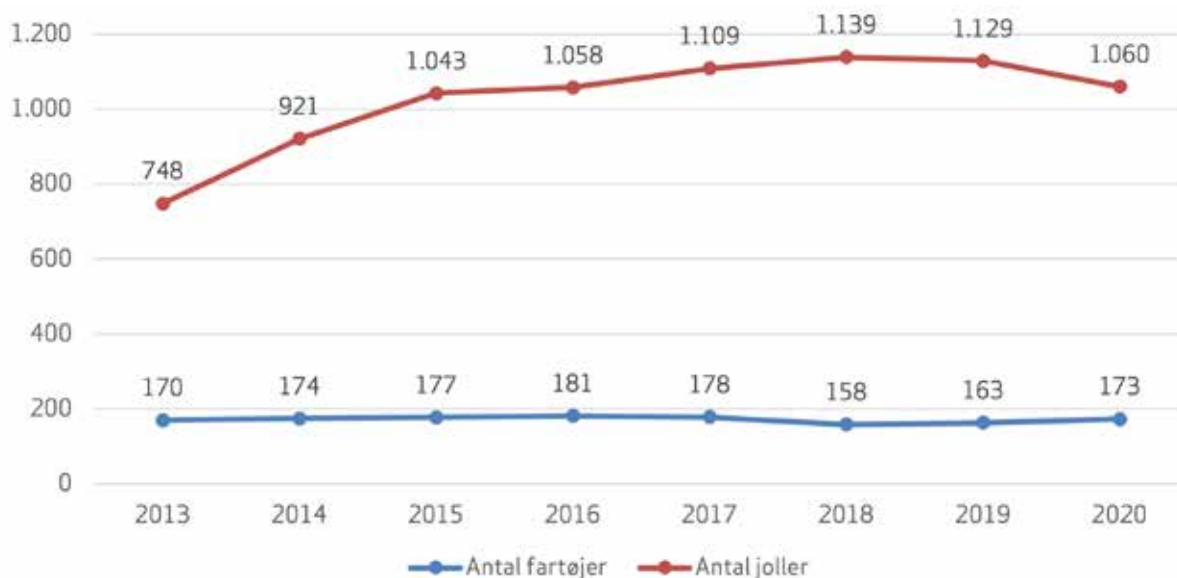
Note: Den gamle rådgivningsmodel var gældende indtil 2018. Fiskeriet i det indenskærs område foregår på en blanding af torsk både fra inden- og udenskærs med ca. 50% fra hver bestand. Det er taget hensyn til dette i rådgivning, gammel for 2018-2020. I rådgivning, ny fra 2018 er rådgivningen udelukkende for den kystnære bestand.

Strukturen i det kystnære torskefiskeri

Figur 44 viser udviklingen i antal fartøjer og joller i det kystnære torskefiskeri i perioden 2013 til 2020. Figuren viser, at antallet af fartøjer i den kystnære torskeflåde har ligget relativt konstant i hele perioden. Det årlige antal fartøjer har varieret fra 158 til 181. Antallet af aktive joller er omvendt steget en del. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at det præcise antal joller, der indgår i torskefiskeriet (og alle andre fiskerier), er ukendt, eftersom der ikke føres registrering af individuelle joller. Antallet af

licenser, der har indhandlet fra en jolle, var på 748 i 2013 og er steget til 1.139 i 2018 svarende til en stigning på 391 joller. Det er en betydelige stigning i fangstkapaciteten. Antallet af licenser, der har indhandlet torsk fra en jolle, har været svagt faldende i 2019 og 2020.

Figur 44. Udviklingen i den kystnære torskeflåde, 2013-2020.



Kilde: Grønlands Statistik.

Fartøjerne, der anvendes i det kystnære torskefiskeri, er relativt gamle. I 2020 var ca. 58 pct. af fartøjer over 20 år og ca. 40 pct. som var over 30 år.

De samlede torskefangster hos erhvervsfiskerene steg fra 13.529 tons i 2013 til hele 33.893 tons i 2016, jf. tabel 39, svarende til en stigning på i årlig mængde på ca. 150 pct. Fangstmængder er siden 2016 faldet hver år siden og var på det laveste niveau i 2020 siden 2014. Dette selvom TAC'en hvert år har været sat betydelige højere end fangstmængderne. I perioden 2013-2020 har det være svingende, om fartøjerne eller jollerne har fisket den største del af fangsterne, men i gennemsnit pr. år har fartøjerne fisket ca. 51 pct. og jollerne ca. 49 pct.

De samlede årlige fangstmængder i det kystnære torskefiskeri har ligget en del over den biologiske rådgivning (gammel rådgivning, jf. tabel 38) i perioden 2013-2020. Det fremgår af tabel 369 at andelen af fangsterne over rådgivningen var i perioden 2013-2018 fra 65 pct. op til 180 pct. svarende til 107 pct. i gennemsnit pr. år. I årene 2018-2020 er andelen af fangsterne over rådgivningen faldet til mellem 40-66 pct., hovedsageligt på grund af faldende fangstmængder.

Tabel 39. Udvikling i kystnære torskefangster fordelt på erhvervs- og fritidsfiskeri og fartøjstyper, 2013-2020.

Tons	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Erhvervsfiskeri	13.529	18.497	25.353	33.893	31.352	21.881	18.954	17.527
Fartøjer	7.864	8.671	12.431	17.143	14.536	10.893	10.086	9.529
Joller	5.633	9.766	12.699	16.706	16.698	10.767	8.800	7.914
Andet	32	60	223	44	118	220	68	85
Fritidsfiskeri	0	0	0	776	621	1.120	1.410	783
Joller	0	0	0	776	620	1.103	1.393	764
Andet	0	0	0	0	1	17	18	20
Fangstmængder i alt	13.529	18.497	25.353	34.669	31.973	23.001	20.364	18.310
Fangst som andel over rådgivning, pct.	69,1%	53,3%	104,8%	180,1%	158,3%	64,9%	40,4%	66,5%

Kilde: APN.

Note: Kategorien andet indeholder fangster med ATV, snescootere og hundeslæder.

I 2020 blev der indhandlet kystnær torsk til 33 indhandlingsanlæg og fabrikker. Så indhandlingen af torsken er meget vigtigt for lokal økonomien og beskæftigelsen. Det kystnære fiskeri efter torsk i Grønland er meget sæsonbetonet, og sommerperioden fra juni til august er de måneder, hvor der bliver indhandlet mest. Torsken indhandles som tre forskellige produkter, levende, med hoved og uden indvolde og uden hoved og uden indvolde.

6.6.2 Økonomien i det kystnære torskefiskeri

Værdien af de indhandlede mængder i det kystnære torskefiskeri er, som det fremgår af figur 45, steget set over hele perioden 2013- 2019 fra i alt 54 mio.kr i 2013 til i alt 126 mio.kr i 2019, men faldt til ca. 100 mio.kr. i 2020. Bag denne udvikling i den samlede indhandlingsværdi er både stigninger i indhandlingsmængderne samt stigninger i indhandlingspriserne i perioden 2013-2019 for alle de tre produktkategorier, der bliver indhandlet i det kystnære fiskeri efter torsk. Det skal bemærkes, at den høje indhandlingsværdi i 2016 og 2017 på i alt 154 mio.kr skyldes betydeligt højere indhandlingsmængder. Det store fald i den samlede indhandlingsværdi fra 2017 til 2018 er således et udtryk for det store fald i indhandlingsmængder. Faldet i indhandlingsværdien fra 2019 skyldes både fald i samlede indhandlingsmængder samt prisfald som følge af COVID-19.

Figur 45. Udvikling i indhandlingsværdier på kystnær torsk fordelt på erhvervs- og fritidsfiskeri, 2013-2020.

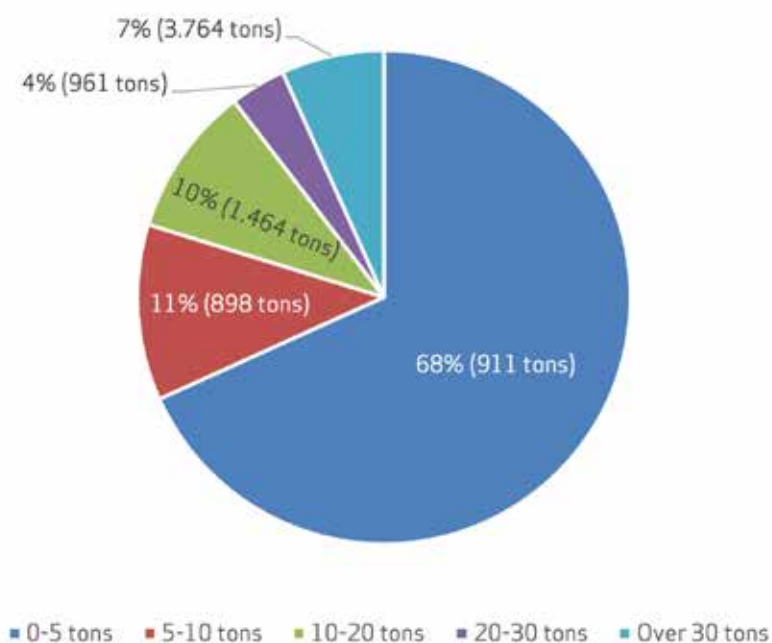
Kilde: APN.

Det er en stor spredning i fartøjernes og jollernes fangstmængder og indhandlingsværdi. Nedenstående er det valgt at beskrive situationen for jollerne. Det henvises til Fiskerikommissionens baggrundsnotat "Status og udfordringer i det kystnære fiskeri efter torsk" for beskrivelse af variationen i fartøjernes fangstmængder og indhandlingsværdier i 2020.

Det er en stor variation i jollernes (selvstændige erhvervsdrivende) fangstmængder og derfor en stor spredning i den enkelte jollefiskeres indhandlingsværdi (omsætning).

Det fremgår af figur 46, at 68 pct. af jollefiskerene i det kystnære torskefiskeri har indhandlet mindre end 5 tons pr. jolle i 2020, og samlet indhandlede den gruppe af jollerne 911 tons. I alt 89 pct. af jollerne indhandlede mindre end 20 tons pr. jolle med samlet indhandlingsmængde på 3.273, svarende til ca. 41 pct. af de samlede indhandlingsmængde i jollefiskeriet. Kun 7 pct. af jollerne indhandlede over 30 tons pr. jolle i 2020 med en samlet mængde på 3.764 tons, svarende til 47 pct. af jollernes samlede indhandlingsmængder.

Figur 46. Indhandlingsmængder torsk i jollefiskeriet pr. jolle fordelt på intervaller, 2020.



Kilde: APN

Note: Det samlede fangstmængde i hvert interval er angivet i parenteser.

Som et muligt udgangspunkt for i eksemplet i figur 46 at vurdere eventuelle strukturproblemer i dette fiskeri er anvendt en forudsætning om, at en jollefisker med fiskeri som hovederhverv bør have en nettoindtjening (efter at alle omkostninger i forbindelse med fiskeriet er fratrukket) på linje med den gennemsnitlige personindkomst i Grønland. Denne var, jf. Grønlands Statistiks indkomststatistik, i 2019 på 259.000 kr.:

- For at generere det, som svarer til den gennemsnitlige personindkomst i Grønland, i jollefiskeriet, hvis der udelukkende fanges torsk, skal der i udgangspunktet indhandles minimum 67 tons torsk (gns. indhandlingspris i 2020 indhandlet som hel fisk på 6 kr.kg.), naturligvis afhængig af indhandlingsprisen og driftsomkostninger hos den enkelte jollefisker. Samlet indhandlingsværdi ved fangst på 67 tons er 398.462 kr. som svarer til ca. nettooverskud på 259.000 kr.
- I 2020 var det kun ca. 17 pct. af jollerne, som have samlede indhandlingsværdi på 500.000 kr. og derover.
- For jollefiskere, der har optag af torsk, udgjorde den samlede værdi af andre arter 225 mio. kr., hvilket svarer til 84 % af den samlede indhandlingsværdi i 2020.

For at sætte den ovenstående beregning af minimum indhandlingsværdi i sammenhæng oplistes en række punkter vedrørende indhandlingsværdi for de jollefiskere der har indhandlet torsk i 2020:

- Den gennemsnitlige indhandlingsværdi for jollefiskere efter torsk i år 2020 var 256.382 kr. inkl. fiskeri efter andre arter.
- Højeste indhandlingsværdi i 2020 for jollefiskere var 1.691.320 kr.
- Laveste indhandlingsværdi i 2020 for jollefiskere var 107 kr.
- 25 pct. af jollefiskerne havde en samlet indhandlingsværdi på under 50.000 kr. i 2020.
- 56 pct. af jollefiskerne havde en samlet indhandlingsværdi på under 200.000 kr. i 2020.
- 17 pct. af jollefiskerne havde en samlet indhandlingsværdi på over 500.000. kr. i 2020.

En stor del af licensindehaverne i fiskeriet efter torsk med joller kan betragtes som bierhvervsfiskere med lav indtjening fra dette fiskeri. Bierhvervsfiskere lægger ikke kun yderligere pres på ressourcen, men reducerer også indtjeningsmulighederne for erhvervsfiskerne, som driver sit fiskeri som hovedbeskæftigelse. Det skal dog bemærkes, at mange af jollefiskerene i torskefiskeriet kombinerer deres fiskeri med fiskeri efter andre arter som hellefisk og stenbider. Det er derfor ikke alle jollefiskerene, som fisker lave mængde torsk, som er bierhvervsfiskere og samlet set har en lav indtjening fra kystnært fiskeri.

I 2020 var der 119 licenshavere i det kystnære fiskeri efter torsk, som udelukkende fiskede torsk. Ud af dem var det:

- 102 af licenshaverene havde indhandlingsværdi mindre end 50.000 kr.
- 108 af licenshaverene havde indhandlingsværdi mindre end 100.000 kr.
- 112 af licenshaverene havde indhandlingsværdi mindre end 300.000 kr.

I kombination med ovenstående og det faktum, at jollefiskerene i gennemsnit kun har 16 pct. af deres indhandlingsværdi i 2020 fra kystnær torsk og resten fra fiskeri af andre arter, kan der konkluderes, at langt den største del af de kystnære torskefiskeri driver et kombinationsfiskeri.

6.6.3 Udfordringer i det kystnære torskefiskeri

Fastsættelsen af en TAC i det kystnære fiskeri efter torsk har i en årrække været langt over den videnskabelige rådgivning. Dette i en periode hvor stigningen i antallet af licenser og kapacitet i den kystnære torskeflåde er forøget markant. Denne udvikling betyder en stadig større risiko for, at det kystnære fiskeri efter torsk går tilbage og med betydelige økonomiske og sociale negative konsekvenser.

Antallet af udstedte licenser er steget markant de seneste år. En fortsat udvikling vil resultere i endnu færre torsk pr. licenshaver og bidrage til at reducere rentabilitet i det kystnære torskefiskeri endnu mere. For at sikre et bedre økonomisk grundlag for de eksisterende fiskere er det således nødvendigt at begrænse antallet af nye licenser, reducere det nuværende antal licenser og få tilpasset TAC'en til den biologiske rådgivning.

Antallet af små torsk (rekrutter), der skal erstatte fangsterne i kystnære området, er faldet siden 2010. Samtidig er antallet af torsk, der er store nok til at gyde (gydebiomassen), faldet siden 2014. Det betyder, at den kystnære torskebestand de sidste par år er faldende, og der er ikke udsigt til en stigning i bestandsstørrelsen.

Overordnet set vurderer ICES, at fiskeritrykket på den kystnære torskebestand er for højt og bør reduceres markant. Den oprindelige hensigt i forhold til at give fritidsfiskere mulighed for at indhandle var, at det ikke skulle begrænse erhvervsfiskeriets indhandling. Med en nedadgående videnskabelig rådgivning på torsk må det antages, at fritidsfiskernes fangstmængder bidrager til at reducere erhvervsfiskeriets fiskerimuligheder. Begrebet eller forståelsen af erhvervsmæssigt fiskeri bliver i tilfældet med kystnært torskefiskeri stadig mere uklart.

En meget betydelig andel af licenshavere i det erhvervsmæssige torskefiskeri har meget lav omsætning

fra fiskeriet generelt, og samtidig har de mest effektive fritidsfiskere en langt højere omsætning fra fiskeri sammenlignet med et stort antal erhvervsfiskere. Der er således behov for at definere klare målsætninger for den fortsatte udvikling i det kystnære torskefiskeri, herunder om fiskeriet udelukkende skal drives som erhvervsfiskeri eller ej. I den sammenhæng bør det dog huskes, at mange af jollefiskerene i torskefiskeriet kombinerer deres fiskeri efter torsk med fiskeri efter andre arter som hellefisk og stenbider. Det er kun en del af de kystnære torskefiskerene, som fisker lave mængde torsk, som kan betragtes som bierhvervsfiskere med lav indtjening udelukkende fra torskefiskeriet.

Et fortsat højt fiskeritryk vil med sikkerhed have alvorlig negativ indvirkning på bestanden, og dermed skade de langsigtede fiskerimuligheder. Den positive samfundsøkonomiske betydning for Grønland ved at sikre langsigtede fiskerimuligheder, er langt større end de kortsigtede gevinster ved at fiske videre på en nedadgående sårbar bestand.

6.6.4 Mulige løsninger på udfordringer

Kvotefastsættelsen skal gradvist komme i overensstemmelse med den videnskabelige rådgivning, da den nuværende forvaltning er risikofyldt i forhold til langsigtet beskæftigelse og økonomi. Der er risiko for, at det kystnære torskefiskeri kollapser økonomisk inden for få år, hvis den nuværende forvaltning forsættes. Det understøttes af, at trods høje torskekvoter har de fangede mængder været faldende de seneste år. Ligeledes gælder, at den kystnære torsks gydebiomasse er faldet siden 2015, og rekruttering af 1 årige torsk er faldet fra en periode med høje værdier til et næsten historisk lavt niveau.

Indførelse af et IOK-system i det kystnære fiskeri efter torsk

Fiskeritrykket på den kystnære torskebestand er for højt og bør reduceres markant. Det bør derfor ikke kun tilpasses kvoten til rådgivning og indførelse total stop for udstedelsen af nye licenser. Det er også behov for, at antallet af eksisterende licenser reduceres mest muligt for at sikre et bedre økonomisk grundlag for de eksisterende erhvervsfiskere.

Det forventes, at indførelsen af IOK-kvotestystem i det kystnære torskefiskeri vil bidrage til at reducere antallet af licenshavere, hvor kvoteandele på sigt vil i højere grad vil blive udnyttet af de mest effektive jollefiskere. IOK-system vil således i højere grad sikre, at der er bedre sammenhæng mellem den kystnære torskekvote og fiskerikapaciteten, og at fiskeriet drives økonomisk rentabelt.

Fiskerikommissionen har udarbejdet analyse af indførelsen af IOK-kvotestystem. Analysen tager udgangspunkt i strukturen i fiskeriet i 2019 i forhold til kvoteniveau, antal licenshavere, priser og omkostninger. Analysen er blot et eksempel på hvordan fiskeriet kan tilpasse sig over tid. Både i forhold til antal kvoteandelshavere og kvoteniveauet. Det antages i eksemplet følgende, udover at IOK-system bliver indført:

- At licenshavere kun fisker efter torsk. Dette for at isolere effekten af strukturtilpasningen.
- Torskekvoten til erhvervsfiskerene antages i 2021 at være på 26.300 tons, tilpasses i perioden 2021-2026 til den biologiske rådgivning i 2021 på 11.000 tons svarende til ca. 12 pct. pr. år.
- Den enkelte licenshavers kvoteandel i analysen beregnes på grundlag af gennemsnitlige fangst over tre år i perioden 2017-2019. Så antal licenshaver i initialåret i analysen i 2021 på 1.661 er antallet af fiskere som får tildelt kvoteandel fordi de har aktivt fisket i et, to eller alle årene i perioden 2017-2019.
- At licenshavere der fisker:
 - under 5 tons i 2021 sælger sine kvoteandele i 2022 og forlader fiskeriet frivilligt.
 - under 10 tons i 2021 sælger sine kvoteandele i 2022 og forlader fiskeriet frivilligt.
 - under 15 tons i 2021 sælger sine kvoteandele i 2022 og forlader fiskeriet frivilligt.
- Licenshaver der når pensionsalder på 67 år forlader fiskeriet frivilligt.

Under de givne antagelser viser beregningerne:

- Det forventes i forhold til ovenstående forudsætninger, at antal licenshavere, som bliver tildelt kvoteandel i det nye IOK-system, vil falde fra 1.661 i 2021 til 316 i 2026, svarende til et gennemsnitligt fald på 269 om året.
- Den samlede indhandlingsværdi i den kystnære torskeflåde forventes at falde med ca. 61 mio.kr. i gennemsnit pr. år i perioden 2022-2026.
- Den gennemsnitlige indhandlingsværdi pr. licenshaver forventes at stige med ca. 173.000 kr. i gennemsnit pr. år og overskuddet før skat med ca. 84.000 kr. pr. år.
- Det forventes at provenuet fra personskatterne vil stige i gennemsnit ca. 17 mio.kr. pr. år i perioden 2022-2026.
- Systemet vil ikke kun give den enkelte jollefisker mulighed at forbedre sit økonomiske resultat ved at erhverve nye kvoteandele men vil også bidrage til at øge de offentlige indtægter fra fiskeriet.

Det kystnære torskefiskeri består af både fiskeri med fartøjer over 6 meter og joller. De to typer flåde-segmenter kræver forskellige størrelser af kvotegrundlag til at drive sit fiskeri rentabelt. Det bør derfor overvejes ved indførelsen af IOK-system, at det laves et to særskilt IOK-systemer, et for fartøjer over 6 meter og andet for jollerne.

Det bemærkes at den kystnære torskekvote på den nuværende tidspunkt sættes langt over biologisk rådgivning hvilket indikerer at det er overkapacitet i fiskeriet. Hvis der er overkapacitet i fiskeriet er det behov for strukturtilpasninger, som er beskrevet i analysen ovenfor, med tilhørende tilpasning af fiskerikapacitet til det bæredygtige fangstniveau. Forsættes der med at fastsætte kvoter over det bæredygtige niveau tages, som gentagne gange er blevet peget på, der massivt forskud på erhvervets og samfundets fremtidige indtjenings- og beskæftigelsesmuligheder. Dette skaber en reale risiko for at det uoprettelige skader forårsages på fiskebestandens evne til at regenerere sig. For at fiskeriet forsat kan bidrage til beskæftigelse og samfundsøkonomien på ubestemt tid bør kvoten gradvist tilpasses et bæredygtigt grundlag.

Indførelse af kvoteflex og udnyttelsespligt af kystnære torskekvoter

For at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af kapaciteten i den kystnære torskeflåde, bør der indføres et kvoteflex-system og udnyttelsespligt som er beskrevet i afsnit 6.1. Der forslås det at licenshaver bliver pålagt udnyttelsespligt på minimum 85 pct. af sine kvoter. om udgangspunkt skal licenshavere uden at få accept fra forvaltningen kunne overføre 15 pct. af deres kvoter mellem årene. Heraf forslås det at licenshaver maksimalt må sælge 5 pct. som årskvote som trækkes fra andelen som må overføres i forhold til kvoteflex. Salg af hele årskvoter skal dog som udgangspunkt være forbudt. Kvoteandele bør dog forsat kunne omsættes frit inden for de fastsatte rammer for et kvoteloft, som behandles senere i afsnittet.

Fastsættelse af kvoteloft for kystnære torskekvoter

Det er ikke gennemført en analyse af hvad et passende kvoteloft i dette fiskeri vurderes at ligge på. Det er vanskeligt at beregnes sig frem til et kvoteloft fordi det anvendes både joller og fartøjer over 6 meter i fiskeriet. Et passende kvoteloft bør være som minimum på det kvoteniveau hvor fartøjet eller jolle kan generer et acceptabelt overskud. Problemet er at fartøjerne har behov for større kvotegrundlag for at blive rentabel end jollerne. Så sættes kvoteloftet ud fra jollerens behov vil fartøjerne ikke kunne drive sit fiskeri rentabelt. Omvendt hvis kvoteloftet ud fra fartøjernes kvotebehov er det risiko for at fiskeriet koncentrerer sig på for få hænder. Det bør derfor overvejes at det indføres IOK-system for hhv. joller og fartøjer hvor det sættes forskelligt kvoteloft i de to systemer. Alternativt kan det vælges at det er et IOK-system som indføres for det kystnære torskefiskeri hvor det sættes to forskellige kvoteløfter, et for jollerne og andet for fartøjer over 6 meter.

Fiskerikommissionens anbefalinger:

- At den kystnær torskekvote gradvist skal tilpasses til den biologiske rådgivning.
- At der udarbejdes en forvaltningsplan for det kystnære torskefiskeri i samarbejde mellem forskere, brugere og forvaltere med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne.
- Forvaltningsplanerne skal være i overensstemmelse med internationale standarder og principper.
- At det indføres IOK-kvotestystem i det kystnære torskefiskeri.
- At det overvejes ved indførelsen af IOK-system, at det laves et todelt IOK-system, et for fartøjer over 6 meter og et for jollerne.
- At der forinden laves en særskilt vurdering af hensigtsmæssigheden af den hidtil fastsatte maksimale størrelse på joller på 6 meter.
- At kvoteandele i det nye IOK-system beregnes på grundlag af de tre bedste fangstår ud af de sidste fem.
- Det skal pålægges udnyttelsespligt af den enkelte licenshavers kvote på 85 pct.
- At det indføres kvoteflex, som tillader at 15 pct. af den enkelte licenshavers kvote kan overføres mellem år, og som bidrager til effektiv udnyttelse af kvoterne. Heraf skal der maksimalt kunne sælges 5 pct. af kvoten som årskvoter.
- Salg af hele årskvoten eller større årskvotemængder skal ikke tillades, med mindre licenshaver har en god begrundelse, f.eks. større vedligeholdelse eller havari af licenshavers fartøj.
- I forbindelse med indførelse af IOK-system lovfæstes en rimelig opsigelsesfrist for IOK-system, som i dette arbejdsintensive fiskeri forslås sat til 3-5 år.
- At det indføres kvoteloft på ejerskabet af kvoteandele.

Kommissionen anbefaler, at der som led i en overgangsperiode er særlig opmærksomhed på at sikre tilrettelæggelse af sideløbende arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, som giver fiskere, der af egen drift ønsker at gå ud af dette fiskeri, reelle alternative muligheder. Dette kan være i andre dele af fiskerisektoren eller i andre sektorer med efterspørgsel efter arbejdskraft.

6.7 Krabbefiskeriet

Snekrabbe (*Chionoecetes opilio*) findes langs den vestgrønlandske kyst, som omfatter NAFO område 1. Her forekommer krabben mellem 60° N og 74° N både inden for og uden for basislinjen. I Grønland findes snekrabben normalt på 100-800 m dybde.

Fiskeriet efter snekrabber i Vestgrønland udføres af både større og mindre kystnære fartøjer og udøves ved brug af tejner. Fiskeriet efter krabber i henholdsvis det kystnære og det havgående område reguleres i medfør af fiskeriloven via Selvstyrets bekendtgørelse om fiskeri efter krabber. Ligesom i andre kystnære fiskerier er der landingspligt på 100%. Alle krabber skal landes levende til fabrikkerne.

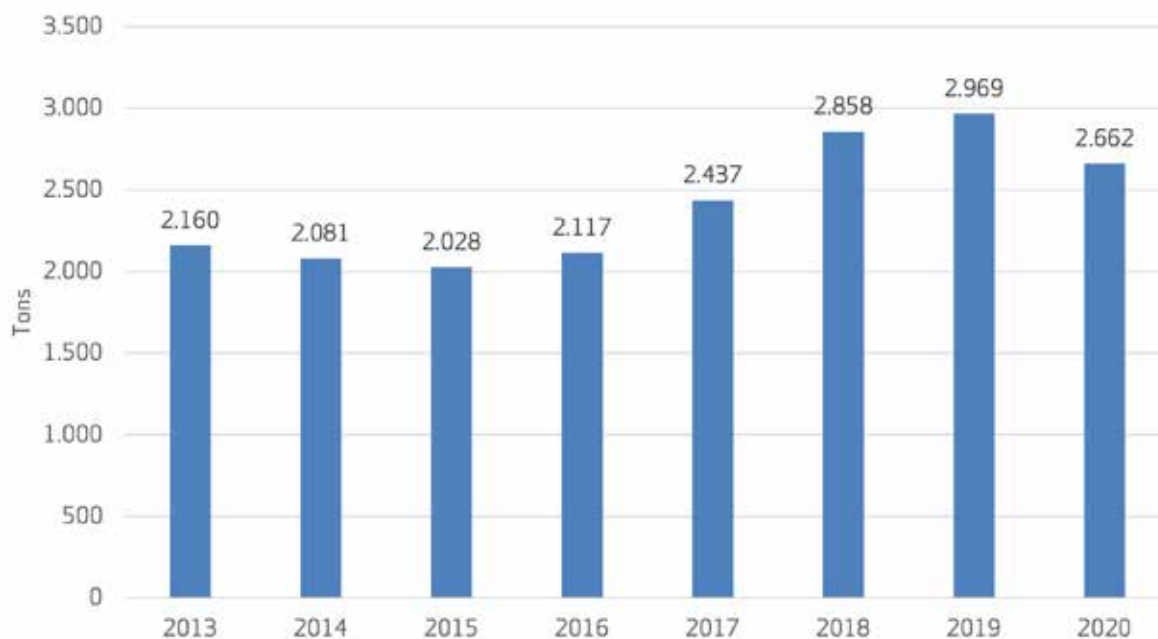
Målt på værdi af indhandling fra det kystnære fiskeri er fiskeriet efter krabber det fjerde største kystnære fiskeri over perioden 2013-2020. I gennemsnit har fiskeriet efter krabber udgjort 5% af den samlede indhandlingsværdi over perioden. Sammenlignet med fiskeriet efter rejer, hellefisk og torsk er den samlede indhandlingsværdi for krabber således markant lavere.

Snekrabbe er den eneste krabbeart, som fiskes kommercielt i Grønland. Der er i tidligere år udført forsøgsfiskeri efter troldkrabber.

For yderligere baggrundsplysninger henvises der til Naalakkersuisuts redegørelse om fiskeriet efter krabber 2013-2019 fra 2020 samt til forvaltningsplan for krabbefiskeriet fra 2021.

Fakta om krabbefiskeriet

Fangstmængden af krabber har svinget imellem 2.000 og 3.000 tons over perioden 2013-2020. De laveste fangstmængder var i 2015, mens de højeste fangstmængder var i 2019. Figuren nedenfor illustrerer krabbefangster i tons pr. år for perioden 2013-2020.

Figur 47. De samlede fangstmængder af krabber, 2013-2020.

Kilde: APN.

Over perioden 2013-2020 har fiskeriet været opdelt i 6 forvaltningsområder langs Grønlands Vestkyst. Naalakkersuisut har årligt fastsat TAC for hvert af disse områder og har endvidere i en række tilfælde forhøjet denne i løbet af fiskeriåret. Over perioden 2013-20 har der kun været videnskabelig rådgivning for Nuuk-Paamiut, Sisimiut og Disko-Uummannaq. Rådgivningen er opdelt i indenskærs- og udenskærs-områder. Selvstyret har over perioden 2013-2020 ikke opdelt fangstmængderne i kystnære- og havgående områder.

- I Nuuk-Paamiut har TAC'en været sat lig med eller under rådgivningen i alle år over perioden 2013-20, bortset fra i 2015 og 2016, hvor den er sat over rådgivningen. I gennemsnit er TAC'en kun sat 2% over rådgivningen i perioden 2013-20. Således er rådgivningen i gennemsnit fulgt over perioden.
- I Disko-Uummannaq har TAC'en været sat over rådgivningen i alle år over perioden 2013-2020, bortset fra 2013 og 2016, hvor TAC'en er lig rådgivningen. Bemærk at der i Disko-Uummannaq, over perioden 2013-2020, kun er rådgivning for det kystnære område, mens TAC'en dækker både det kystnære og havgående område. I gennemsnit har kvoten været sat 19% over rådgivningen i perioden 2013-2020 i Disko-Uummannaq.
- TAC'en har i Sisimiut været sat over rådgivningen i alle år over perioden 2013-20. TAC'en dækker både det kystnære og havgående område, men rådgivningen for udenskærsområdet er, at der ikke bør fiskes. I gennemsnit har TAC'en været sat 55% over rådgivningen over perioden 2013-20.

Så godt som alt fiskeri efter krabber foregår med fartøjer over 9 meter. Fiskeriflåden er sammensat af en række ældre fartøjer fra 1980'erne og en række nybygninger, der er indgået i fiskeriet over observationsperioden 2013-2020. Der er givet offentlige tilskud til nybygning af tre krabbefartøjer over perioden på i alt 15 mio. kr. Blandt andet er der med disse tilskud bygget nye tankførende krabbefartøjer, der kan øge fiskernes aktionsradius og holde fangsten levende længere.

Der er gentagne problemer med at få lukket fiskerierne, når TAC'en er opfisket. Som eksempel er TAC'en i Sisimiut blevet overfisket de sidste fire år i træk.

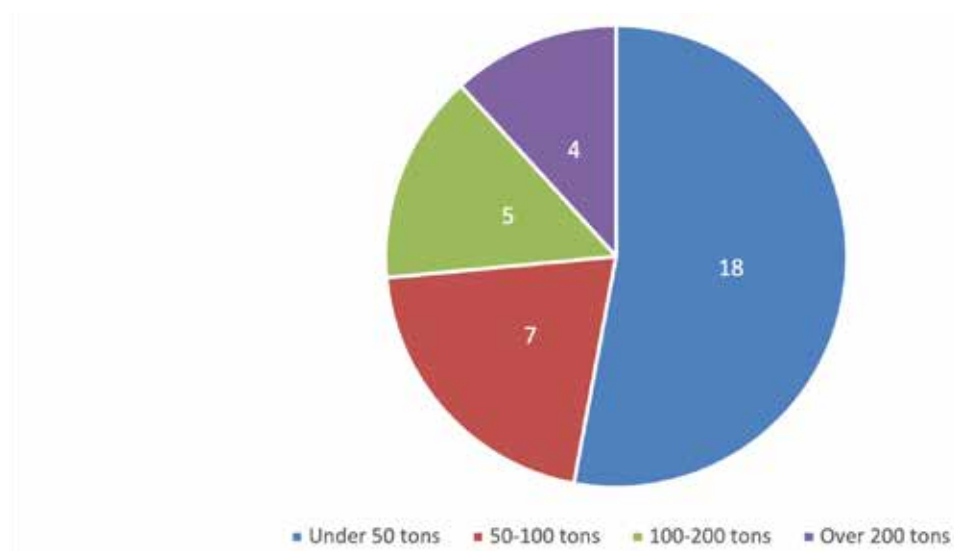
Fra 2021 er forvaltningen opdelt i 8 områder, hvor områderne Nuuk-Paamiut og Sisimiut hver er opdelt i to. Formålet med opdelingen i forvaltningsområder er bl.a. at sprede fiskeriet. Dette er særligt nødvendigt, da krabber er meget stationære. Fra 2021 har Grønlands Naturinstitut endvidere udarbejdet rådgivning for alle forvaltningsområderne. Den initiale TAC for 2021 er sat lig med rådgivningen. Efter-

som året ikke er slut, er det stadig for tidligt at konkludere noget om, hvorvidt de endelige TAC'er følger rådgivningen i 2021.

I 2020 er der udstedt 103 licenser til fiskeri efter krabber fordelt på 6 forvaltningsområder, heraf op omkring halvdelen af licenserne (52) er blevet udnyttet. Licenshavere kunne i 2020 have licens til 2 ud af de 6 forvaltningsområder. I alt fiskede 34 fartøjer over et ton krabber på disse licenser i 2020.

Fiskeriet efter krabber er ligesom flere af de øvrige fiskerier i Grønland karakteriseret ved, at der er stor forskel på, hvor meget de enkelte fartøjer fisker årligt. Figur 48 nedenfor illustrerer antallet af fartøjer fordelt efter fangstmængder af krabber på intervaller for 2020.

Figur 48. Fangstmængder af krabber fordelt på antal fartøjer i intervaller efter mængde i 2020.



Kilde APN.

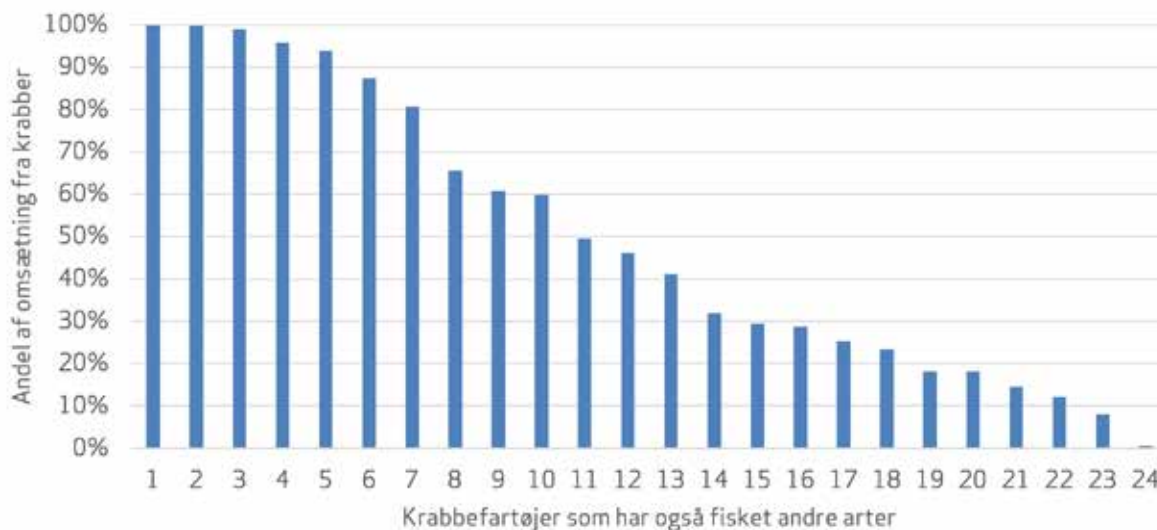
I alt har 34 fartøjer fisket over 1 tons krabber i Vestgrønland i 2019. Lidt over halvdelen af fartøjerne fiskede under 50 tons krabber i 2020. Omkring en fjerdedel af fartøjerne fiskede over 100 tons, og i alt fire fartøjer fiskede mere end 200 tons i 2020. Det er i høj grad de nyere, tankførende krabbefartøjer, der ligger i den sidste gruppe.

- 9 af krabbefartøjerne stod for 70 % af de samlede fangstmængder af krabber i 2020. Det mest effektive fartøj i 2020 fiskede 379 tons, hvilket er 14 % af den samlede fangstmængde. De fire mest effektive fartøjer fiskede tilsammen 1.089 tons, hvilket svarer til 41 % af den samlede op-tag.
- Såfremt alle fartøjer var lige så effektive som det mest effektive fartøj, vil det kun være nødvendigt med 7 fartøjer til at fiske den samlede fangstmængde.
- 10 ud af 34 fartøjer (29 %) havde udelukkende fiskerirelateret omsætning fra fiskeri efter krabber i 2020.
- 24 ud af 34 fartøjer (71 %) havde også fiskerirelateret omsætning fra torsk, hellefisk og stenbider i 2020.
- Der er i alt indhandlet krabber for 57 mio. kr. i 2020.
- I gennemsnit er krabberne afregnet til 21,3 kr./kg. i 2020.
- Den samlede omsætning fra fiskeri for de 34 fartøjer var i 2020 79 mio. kr.

Figur 49 viser andelen af omsætningen fra krabbefiskeriet for de 24 krabbefartøjer der også fiskede efter andre arter end krabber i 2020.

Det fremgår af figur 49, at 14 ud af de 24 krabbefartøjer, som også fiskede andre arter i 2020, havde mindre end 50 pct. af deres omsætning fra krabber, og to fartøjer havde mindre end 10 pct. af deres omsætning fra krabber.

Figur 49. Andel af omsætning fra krabber hos fartøjer som også har fisket andre arter i 2020.



Kilde: APN.

6.7.1 Udfordringer i krabbefiskeriet

Siden udarbejdelsen af redegørelsen har Naalakkersuisut vedtaget forvaltningsplan for krabber, der tager hånd om flere af de udfordringer, der er beskrevet i redegørelsen. Blandt andet er der udarbejdet rådgivning for flere områder, og der er indført et stop for nytilløb af fartøjer frem til 31. december 2022. Derudover er de initiale kvoter sat i overensstemmelse med rådgivningen for alle områder.

Naalakkersuisut er dog ikke tvunget til at følge forvaltningsplanen. Der er i praksis sket det, at kvoterne er blevet hævet, når de er opfiskede, eller at der er givet adgang til ny aktører. Der er stadig uløste udfordringer i forhold til dette fiskeri:

- Fartøjerne er begrænset i deres geografiske mobilitet, eftersom det kun er muligt at have licens til 3 ud af 8 områder.
- Der mangler rådgivning for krabberne i udenskærsområderne ved Narsaq-Qaqortoq, Maniitsoq-Kangaamiut, Disko-Uummannaq og Upernavik.
- Fiskerierne lukkes ikke, når TAC'en er opfisket.
- Et årlige-licenser giver en dårlig planlægnings- og investeringshorisont.
- Kvoterne har i årrække være sat over rådgivning i de områder hvor der ydes rådgivning.
- Der blev udarbejdet forvaltningsplan for første gang i 2021, som gælder fra 2021-2025. Forvaltningsplanen beskriver at kvoterne skal sættes i henhold til rådgivningen.
- Forvaltningsplanen fra 2021 er ikke lovfæstet.

6.7.2 Mulige løsninger på udfordringer

- Udfordringen med begrænsningen af fartøjernes geografiske mobilitet kan løses ved at fjerne begrænsningen fra bekendtgørelsen om fiskeri efter krabber.
- Udfordringen med den manglende rådgivning kan løses ved, at GN prioriterer/sikres midler til at udarbejde rådgivning for områderne.
- Hurtigere lukning af krabbefiskeri, når TAC'en er opfisket.

- Indførelse af individuelle, omsættelige kvoter (IOK), hvor der tages højde for at undgå unødige koncentration. IOK vil gøre det muligt at planlægge og optimere langsigtet for licensindehaveren.
- Den gældende forvaltningsplan kan bindes op på kommende nye bestemmelser om krav i relation til forvaltningsplaner som anbefalet af Fiskerikommisjonen og gøres bindende i en ny fiskeri lov.

Fiskerikommisjonenens anbefalinger

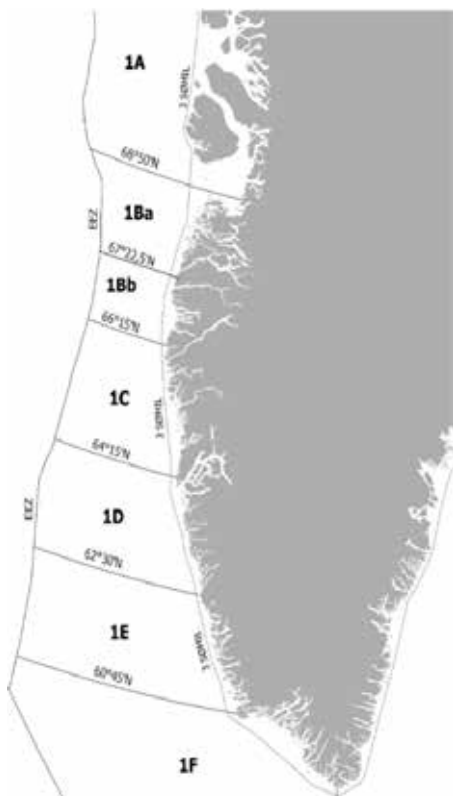
- **Det generelle princip om lovfæstede forvaltningsplaner vil også for krabbefiskeriet betyde fastsættelse af TAC, som bygger på den videnskabelige rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne. Forvaltningsplanen, der er indført som en 5-årig forvaltningsplan i januar 2021, bliver således bundet op på dette generelle princip.**
- **Restriktionen til licens i 3 ud af 8 forvaltningsområder foreslås fjernet**
- **TAC'en bør følge rådgivningen, jf. kommissionens generelle principper herom.**
- **IOK bør indføres i krabbefiskeriet**
 - **Kvoteloft**
 - **De mest effektive fartøjer fanger 15% af den samlede kvote**
 - **Kvotendele bør tildeles efter de generelle principper (historisk fiskeri)**
 - **Kvotendele meddeles for hvert underområde, og man skal således alene kunne fiske i de farvande, som man har kvotendele til.**
- Der til de enkelte licenser knyttes en udnyttelsespligt på 85 pct.
- der indføres en kvoteflex på 15 pct., hvoraf 5 pct.-point maksimalt kan overdrages til en anden licenshaver,
- overdragelse af hele årskvoten eller en større årskvotemængde end de 5 pct. point kan tillades hvis licenshaveren kan begrunde at licenshaveren af tekniske grunde ikke kan fiske sin årskvote. Dette kan både være som følge af havari eller som følge af et investeringshensyn, hvor eksempelvis opbygningen af et kvotegrundlag sker over flere år.

Et eventuelt kvoteloft bør fastsættes på tværs af kvoteområder, som det er tilfældet i dag i det kystnære fiskeri efter hellefisk for fartøjer over 6 meter i område 47.

Ophævelsen af begrænsningen på fartøjernes mobilitet kan bidrage til at øge fleksibiliteten og gøre det muligt for fiskerne at fortsætte med at fiske krabber der, hvor de på ethvert tidspunkt finder det mest profitabelt og har kvoter.

Endelig vil en implementering af anbefalingerne kræve, at den overfor nævnte forvaltningsplan vil skulle tilpasses.

6.8 Fiskeri efter stenbider



Målt på værdi af indhandlingen er fiskeriet efter stenbider det 5. største af de kystnære fiskerier og udgør 3,4% af det samlede fiskeri, opgjort ved indhandlingsværdi, set over perioden 2013-20. Resten af dette afsnit omhandler fiskeriet efter stenbider, der er den kommercielt vigtigste af de andre arter.

Fiskeriet efter stenbider udøves langs Grønlands vestkyst med det formål at høste rognen fra stenbiderhunnerne. Det er udelukkende rognen, der indhandles, eftersom resten af fisken ikke på nuværende tidspunkt er kommercielt interessant i Grønland. Fiskeriet udøves primært fra små joller meter og nogle større fartøjer.

Erhvervs-mæssigt fiskeri efter stenbider reguleres i medfør af fiskeriloven via Selvstyrets bekendtgørelse nr. 2 af 2. februar 2016 om fiskeri efter stenbider. I henhold til bekendtgørelsen er det ikke tilladt at udøve fiskeri efter stenbider i perioden 16. juli - 28. februar. Fiskeriet efter stenbider er således begrænset til foråret og forsommeren. Fiskeriet er opdelt i 7 forvaltningsområder, jf. kortet til venstre.

Fiskeriet udøves med synkegarn, tæt ved kysten, i det indenskærs område. Fiskeriet efter stenbider er det eneste kystnære fiskeri, ud over rejefiskeriet, der er MSC certificeret.

Fakta

Tabel 40. Rådgivning, TAC og fangstmængde for stenbider kystnært i Vestgrønland, 2013-2020.

Tons	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rådgivning	Ingen rådgivning		1.500	1.500	1.300	1.300	1.300	1.159
TAC	Frit fiskeri		1.500	1.500	1.300	1.300	1.300	1.362
Fangstmængder		2.124	1.211	1.058	744	1.104	1.004	1.096

Kilde: APN

Den videnskabelige rådgivning for det kystnære fiskeri efter stenbider i NAFO-område 1 udarbejdes af Grønlands Naturinstitut (GN) for ét år ad gangen. I mangel af videnskabelige undersøgelser, der kan bruges til at give et estimat af den samlede bestand af stenbider i Grønland, baserer GN sin videnskabelige rådgivning om det bæredygtige fangstniveau på beregninger af landinger af rogn for repræsentative fiskere. Der er først udarbejdet videnskabelig rådgivning fra 2015.

Naalakkersuisut fastsætter årligt kvoter for hver af de 7 forvaltningsområder (fra 2015). Perioden for fiskeri efter stenbider er forskellig fra forvaltningsområde til forvaltningsområde og varer højst 60 dage. Starttidspunktet for fiskeriet efter stenbiderhunner aftales i samarbejde mellem den lokale fabriksledelse og fiskerrepræsentant. Fabriksledelsen tager den endelige beslutning om en anbefaling til Departementet for Fiskeri og Fangst om starttidspunkt for det givne forvaltningsområde.

Figur 50. Rådgivning, TAC og fangstmængder for kystnært stenbiderfiskeri i Vestgrønland 2013-2020.

Kilde: APN.

Figuren ovenfor illustrerer rådgivning, TAC og optag for stenbider kystnært i Vestgrønland 2013-20. Alle mængdeangivelser er i tons og er for kvabsoens rogn. Som det eneste fiskeri laves kvotetræk på mængden af rogn, der ikke omregnes til levende vægt.

- Der var ingen *Rådgivning* i 2013-2014. Rådgivningen har været faldende fra den første rådgivning på 1.500 tons i 2015 til 1.159 tons i 2020. Dette svarer til at fald på 23 %.
- Der var frit fiskeri efter stenbider i 2013-2014.
- TAC'en blev sat til 1.500 tons fra 2015 og reduceret til 1.300 tons fra 2017-2019.
- TAC'en har været i overensstemmelse med rådgivningen i alle år fra 2015 til 2019.
- Fra 2019 til 2020 faldt rådgivningen fra 1.300 til 1.159, mens TAC'en steg fra 1.300 til 1.362.
- TAC og optag har således været i overensstemmelse med rådgivningen i alle år, hvor den har forelagt, bortset fra 2020.
- Det højeste optag over perioden var i 2013 med 2.124 tons, herfra faldt optaget frem til 2016, hvor der blev fisket 744 tons. Herfra har optaget ligget på 1.000 - 1.100 tons i 2017-2019.
- I 2020 blev der fikset 1.327 tons stenbiderrogn.

Licens til fiskeri efter stenbider udstedes af Departementet for Fiskeri og Fangst. Der kan udstedes licens til to forvaltningsområder per kvoteår. Der udstedes til det forvaltningsområde, hvor ansøgeren har bopæl samt et tilstødende forvaltningsområde. Ansøgning om licenser indgives via kommunen, med udtalelse fra lokale fisker og fangerforening, for nye fiskere. For fiskere der har haft licens sidste år, sker der straksudstedelse af licens.

Tabel 41. Antal personer/selskaber med licens til fiskeri efter stenbider 2013-2020.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal personer/selskaber	617	521	526	469	456	587	618	622

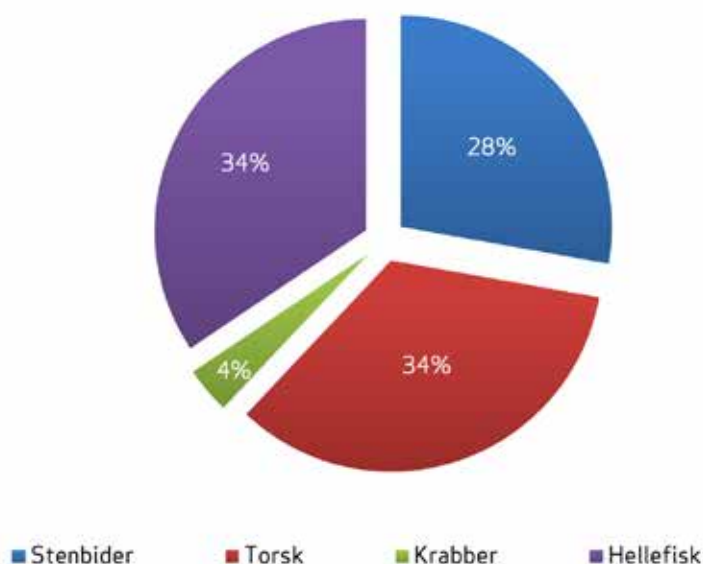
Kilde: APN.

Over perioden 2013-2020 har imellem 456 og 622 personer og selskaber årligt fisket stenbider. I gennemsnit har 552 personer og selskaber på årsbasis fisket stenbider over perioden 2013-2020. Antallet af fiskere faldt fra 2013 til 2017, og steg fra 2017 til 2020.

Fiskeriet efter stenbider er begrænset til op til 60 dage pr. forvaltningsområde. Dette betyder, at fiskeriet efter stenbider i høj grad er et supplement til andre fiskerier, og ikke er det primære fiskeri for langt størstedelen af fiskerne:

- Ud af de 622 fiskere, der fiskede stenbider i 2020, har 92 (15%) udelukkende kystnært fiskerirelateret omsætning fra fiskeri efter stenbider.
- Kun en af disse 92 fiskere har indhandlet stenbider for over 300.000 kr. i 2020, hvorfor det ikke kan antages, at ingen eller kun få udelukkende lever af fiskeri efter stenbider.
- 492 (79%) af de 622 fiskere, der har fisket stenbider, har også fisket torsk i 2020.
- 306 (49%) af de 622 fiskere, der har fisket stenbider, har også fisket hellefisk i 2020.
- 16 (3%) af de 622 fiskere, der har fisket stenbider, har også fisket krabber i 2020.

Figur 51. Sammensætning af indhandlingsværdi for fiskere med optag af stenbider i 2020.



Kilde: APN.

Figur 51 ovenfor illustrerer sammensætningen af indhandlingsværdi samlet for de fiskere, der har fisket stenbider i 2020. Af figuren ses, at omkring en tredjedel af indhandlingsværdien skal henføres til henholdsvis torsk og hellefisk, mens stenbider og krabber tilsammen udgør den sidste tredjedel. For gruppen af fiskere, der har fisket stenbider i 2020, udgør stenbider 28 % af den samlede fiskerirelaterede omsætning.

Fiskeriet efter stenbider udgør således et betydeligt supplement til omsætningen fra de andre fiskerier for den gruppe af fiskere, der deltager i dette fiskeri. I 2020 blev der indhandlet stenbiderrogn for i alt 46 mio. kr.

6.8.1 Udfordringer

Generelt er udfordringerne i stenbiderfiskeriet få. Dog er det et problem, at Naalakkersuisut har mulighed for at forhøje TAC'en ud over den biologiske rådgivning og hermed afvige fra forvaltningsplanen.

TAC'en afviger således fra den videnskabelige rådgivning i 2020. Dette kan resultere i, at stenbiderfiskeriet risikerer at miste MSC-certificeringen, der er meget vigtig for priser og afsætningsmuligheder. Desuden er der på længere sigt risiko for, at et fortsat olympisk fiskeri kan resultere i overkapacitet i dette fiskeri.

Ved indførelse af IOK i andre kystnære fiskerier kan dette give en øget søgning mod at få licens til stenbiderfiskeri. Det vurderes også af den grund, at fiskeri efter stenbider følger den generelle anbefaling om at overgå til IOK.

6.8.2 Mulige løsninger på udfordringer

For at løse problemet med, at Naalakkersuisut har mulighed for at afvige fra forvaltningsplanen, bør denne fremover være bygget på principper lovfæstet af Inatisisartut.

Fiskerikommissionens anbefaler:

- **Forvaltningsplanen for fiskeri efter stenbider udvikles i samarbejde mellem forskere, brugere og forvaltere og bygge på den biologiske rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne og være i overensstemmelse med internationale standarder og principper.**
- **At fiskeriet efter stenbider omlægges fra olympisk fiskeri til IOK regulering.**
- **I udgangspunktet foreslås det at den enkelte licenshavers fremtidige kvoteandel baseres på historiske fangster, eksempelvis de 3 bedste ud af de seneste 5 år.**
- **I forbindelse med indførelse af IOK-system lovfæstes en rimelig opsigelsesfrist for IOK-system, som i dette meget lidt kapitalintensive fiskeri foreslås sat til maks. 5 år.**

7 Andre emner

7.1 Grønlandsk fiskeri i internationalt farvand

Fiskeri i internationalt farvand er omtalt under de enkelte relevante havgående fiskerier, men gennemgås her særskilt og samlet, idet der gør sig særlige generelle forhold gældende i dette fiskeri.

Adgang til fiskeri og kvoter uden for den grønlandske EEZ (Exclusive Economic Zone) i internationale område kan have stor betydning for beskæftigelsen af den grønlandske havgående flåde, idet dette bl.a. kan tjene som "buffer" og "sikkerhedsventil" i perioder, hvor de hjemlige kvoter bliver reduceret, eller hvis rederierne har ledig kapacitet. Dette betyder, at kvoter uden for egen EEZ, der er mindre økonomisk attraktive, alligevel kan være relevante, hvis der i perioder er ledig fiskerikapacitet.

Internationalt farvand er de farvandsområder, der ligger uden for de omkransende landes økonomiske zone. Fiskeriet i de internationale områder er typisk reguleret af en RFMO (Regional Fisheries Management Organisation) og på baggrund af forskellige FN-/FAO-konventioner m.v.

Adgang til fiskeri i internationale områder sker på baggrund af historisk fiskeri og på baggrund af kyststatsrettigheder. Det historiske fiskeri er typisk baseret på, at landets flåde har været med til at udvikle et fiskeri på nye arter eller har haft et fiskeri på kendte arter i områder, der ikke tidligere er blevet befisket. En kyststatsrettighed opnås ved, at den art, der fiskes på i eget farvand, bevæger sig ud over landets EEZ og ud i internationalt farvand.

For at opretholde disse rettigheder er det også vigtigt at udnytte disse hævdevundne muligheder for fiskeri, for ellers risikerer Grønland, at de går tabt, eller at Grønland står i en meget svær forhandlingsposition, når der forhandles nye forvaltningsregimer og kvoter etc.

Grønland har adgang til at fiske i NAFO's og NEAFC's internationale områder. I NAFO-områder er der adgang til at fiske rejer i områderne 3M (Flemish Cap) og 3N (The Nose of the Bank).



Fiskeriet efter rejer i område 3M er blev åbnet i 2020 efter en lukkeperiode på næste 10 år. Her har Grønland på baggrund af historiske rettigheder 129 fiskedage. I område 3N er fiskeri efter rejer fortsat lukket. Grønland har ikke udnyttet kvoten på 129 dage i 3M i 2020 og 2021.

I NEAFC's internationale farvand har Grønland som kyststat erhvervet rettigheder til makrel og til pelagisk rødfisk i Irmingerhavet. Pelagisk rødfisk har Grønland ikke selv fisket på i flere år, men kvoten er blevet solgt til EU. Makrelkvoten udnyttedes af Grønland.

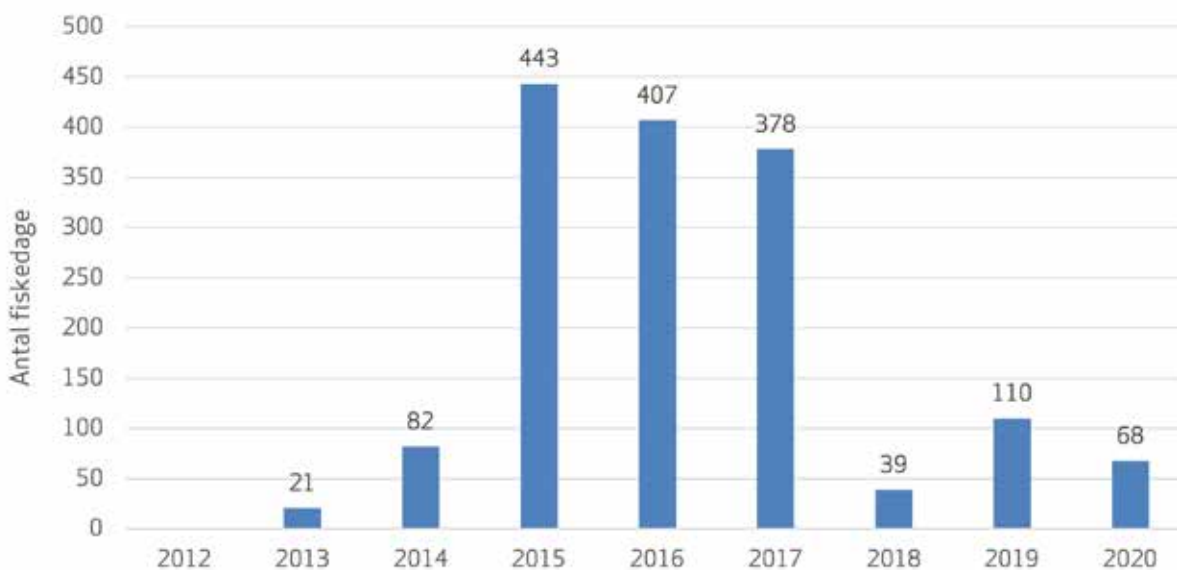
Grønland har desuden adgang til fiskeri efter blåhvilling og sild, men her som kontraherende part til NEAFC.

Grønland har desuden adgang til fiskeri efter rejer i Svalbard zone.



Svalbard har en særlig status som fiskerizone, hvor Norge jfr. Svalbardtraktaten, forvalter fiskeriet. Grønland har over en længere årrække her haft årligt adgang til 450 fiskedage efter rejer med op til 5 fartøjer. Figur 52 viser antallet af fiskedage, som Grønland har udnyttet i perioden 2012-2020. I denne periode har der kun været 1 år, hvor alle fiskedage har været udnyttet.

Figur 52. Antallet af fiskedage efter rejer ved Svalbard, som Grønland har udnyttet i perioden 2012-2020.



Kilde: GFLK.

Grønland kan søge at blive anerkendt som kyststat i forhold til konkrete fiskerier, hvor dette ikke allerede er tilfældet. Hertil kommer, at Grønland naturligt kan være til stede i de pågældende forvaltningsorganer for at varetage vores interesser i den henseende.

Hvis Grønland ønsker gode forhandlingspositioner i disse fiskerier, er det vigtigt, at fiskerirettighederne udnyttes. Dette kan sikres, hvis de havgående rederier har en forpligtelse til at udnytte disse fiskerimuligheder, hvorved kravet til kvoterne i disse områder vil kunne bevares. En anden mulighed er at reducere ressourceteafgiften på kvoter i internationalt farvand, og en tredje mulighed er at ændre på bemandsreglerne, jf. at Bemandsbekendtgørelsens §3 giver mulighed for dispensation til, at kun 50% af bemanningen skal være hjemmehørende i Grønland. Det er ikke altid tilstrækkeligt at sælge/bytte disse kvoter, og dette svækker også forhandlingspositionen.

7.1.1 Udfordringer

Fiskeriet i internationalt fiskeri er svingende og kan være økonomisk mindre attraktivt, men udnyttelsen af fiskerirettighederne har en værdi ud over den direkte økonomiske, da udnyttelsen af fiskerirettighederne giver bedre muligheder for at opretholde dem i fremtiden, og kvoterne vil således være værdifulde, hvis det i fremtiden bliver et økonomisk attraktivt fiskeri. Dette betyder, at der kan være behov for at forbedre incitamenter til, at havgående rederier får udnyttet Grønlands fiskerirettigheder i internationalt farvand.

Det er en afvejning mellem, hvor store fremtidige potentialer der faktisk vurderes at være i de enkelte fiskerier, og hvilke ressourcer der skal bruges på at fremme udnyttelsen deraf fra både selvstyret og rederierne.

Fiskerikommissionen anbefaler:

- **At undersøge de langsigtede potentielle gevinster og tab for rederierne og samfundet ved at udnytte Grønlands fiskerimuligheder i internationalt farvand.**
- **At det undersøges nærmere, om og hvordan havgående rederier får bedre incitamenter til at sikre fremtidige fiskerirettigheder i internationalt farvand, herunder**
- **At undersøge behovet for at lempe ressourcerebeskatningen og bemandingsreglerne for at fremme udnyttelsen af grønlandsk fiskeri i internationalt farvand.**

7.2 Forsøgsfiskeri

Ifølge kommissoriet for Fiskerikommissionen, skal kommissionen undersøge mulighederne for etablering af forsøgsfiskeri, herunder indførelse af en eventuel eksklusivitetsmodel for forsøgsfiskeriet og belyse fordele og ulemper herved.

Kommissionen skal endvidere 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.

Baggrund

Forsøgsfiskeri har i Grønland været betegnet som fiskeri, der har til hensigt at udforske arter, som er ukendte; udforske områder, som er ukendte; eller udforske fiskeri med nye metoder og redskaber (herunder forarbejdning og forædling). Tilladelse til forsøgsfiskeri gives af Naalakkersuisut efter en samlet vurdering, hvor blandt andet samfundets interesser i det ønskede forsøgsfiskeri vægtes, samt om det forventede resultat og udbytte kommer det samlede grønlandske fiskerierhverv til gode. Fiskeriforvaltningen evaluerer årligt de oprettede forsøgsfiskerier i samarbejde med fiskerierhvervet, Grønlands Naturinstitut og Grønlandsk Fiskerilicenskontrol.

Forsøgsfiskeri kan eksempelvis være fiskeri efter arter der allerede fiskes efter, for eksempel en af de pelagiske arter, i et område (indenskærs eller udenskærs), hvor der ikke i forvejen er et systematisk fiskeri efter de pågældende arter. Det kan også være fiskeri efter en art, der normalt ikke fiskes efter, såsom søpindsvin eller skolæst, eller fiskeri med andre redskaber, og metoder end de metoder, der normalt er i brug.

7.2.1 Formålet med forsøgsfiskeri

Kommissionen bemærker, at formålet med forsøgsfiskeri ikke er beskrevet i den gældende lov, men er beskrevet i forbindelse med ansøgning om tilladelse til forsøgsfiskeri. Her er forsøgsfiskeri beskrevet som en måde at få ny viden om muligheder for at starte et nyt fiskeri, brug af andre eller nye fiskerimetoder samt brugen af andre former for fangstredskaber. Kommissoriet for Fiskerikommissionen fokuserer ligeledes på udvikling af nye fiskerier.

Kommissionen vurderer, at den nuværende forvaltning af forsøgsfiskeri i praksis begrænser forsøgsfi-

skeri til fiskeri rettet mod at udvikle nye fiskerier. Det er en meget snæver definition, som giver begrænsede muligheder for at udvikle grønlandsk fiskeri gennem forsøgsfiskeri. Kommissionen foreslår derfor at gøre definitionen af forsøgsfiskeri bredere, så det bliver muligt mere generelt at støtte udviklingen af Grønlands fiskeri på områder, hvor det ikke kan foregå på normale kommercielle vilkår.

Udførelse af forsøgsfiskeri

Erfaringsmæssigt har det vist sig meget svært at bruge informationer fra forsøgsfiskeri i fiskeriforvaltningen, fordi informationerne ofte ikke har en kvalitet eller form, som gør det muligt at bruge dem - hverken dér eller i den videnskabelige rådgivning. Kvalitetsproblemerne hænger ofte sammen med en manglende eller utilstrækkelig planlægning og afrapportering af forsøgsfiskeriet.

Forsøgsfiskeri udført i et samarbejde mellem fisker og forsker, hvor forskerne inddrages i planlægningen af forsøgsfiskeriet, har erfaringsmæssig større chance for at levere anvendelige resultater.

7.2.2 Incitament

Der har i Grønland de seneste år været en lav udnyttelsesgrad af de oprettede forsøgsfiskerier. Økonomien, herunder begrænsede muligheder for finansiering af forsøgsfiskeri, er formentlig den væsentligste begrænsende faktor for forsøgsfiskeri. Har udøveren ikke en stor sandsynlighed for at eventuelle økonomiske tab forbundet med forsøgsfiskeri som minimum vil kunne dækkes, kan det ikke forventes, at et forsøgsfiskeri gennemføres, og slet ikke med den kvalitet, der kræves, for at resultaterne kan anvendes i den fremtidige forvaltning.

Kommissionen har vurderet mulighederne for indførelse af en eksklusivitetsmodel som et incitament for udførelse af forsøgsfiskeri. Eksklusivitetsprincippet går ud på, at udøveren af et forsøgsfiskeri opnår eneret til licens til fiskeriet, hvis forsøgsfiskeriet resulterer i et nyt fiskeri eller øgede fangstmuligheder i eksisterende fiskerier. Kommissionen bemærker, at en eksklusivitetsmodel ikke vil støtte forsøgsfiskeri direkte, men giver alene udøveren forsteret ved tildelingen af eventuelle nye fremtidige fiskerirettigheder, som er et resultat af forsøgsfiskeriet. Det betyder, at udøveren af forsøgsfiskeriet selv skal sikre finansieringen af forsøgsfiskeriet, og at det økonomiske incitament alene ligger i forventningerne til fremtidige fangstmuligheder.

Kommissionen finder, at eksklusivitetsmodellen kan være relevant i forsøgsfiskerier, hvor formålet er at udvikle nye fiskerier eller øge fremtidige fangstmuligheder i eksisterende fiskerier. Eksklusivitetsmodellen vurderes imidlertid at have begrænset relevans, hvis der er tale om forsøgsfiskerier, der er rettet mod at reducere uønskede effekter af fiskeriet på det marine miljø eller bifangster.

Direkte støtte til forsøgsfiskeri kan i dag gives i form af muligheden for fritagelse for afgift i henhold til § 16 i Inatsisartutlov nr. 46 af 23. november 2017 om ressourcerenteafgift på grønlandsk fiskeri, og at dette kan fremme fiskerierhvervets incitament i følgeskab med muligheden for, at aktørerne kan modtage støtte i medfør af landtingslov nr. 15 af 20. november 2006 om fiskerifinansieringspulje med senere ændringer.

Det er imidlertid Kommissionens vurdering, at der bør udformes en støtteordning direkte rettet mod forsøgsfiskeri. Støtteordningen bør omfatte en eksklusivitetsordning samt en ordning, der gør det muligt i særlige situationer, hvor indsatsen ellers ville medføre tab helt eller delvist at sikre en normal indtægt for deltagerne i et forsøgsfiskeri. En sådan mulighed kan være udformet som en direkte økonomisk garanti, men kan eventuelt også gives i form af ekstra kvoter, som modsvarer eventuelt øgede omkostninger eller reducerede indtægter under forsøgsfiskeriet. Det er en afgørende forudsætning herfor, at denne støtteordning alene finder sted i forbindelse med urentabelt forsøgsfiskeri, hvor forsøgsfiskeriet ikke ville kunne gennemføres uden økonomisk støtte eller garanti.

Fiskerikommissionens anbefalinger

- Definitionen af forsøgsfiskeri skal udformes, så det dækker fiskeri, der har til formål at skaffe ny viden, som kan bidrage til øget værditilvækst i fiskeriet, og/eller reducere uønsket påvirkning af økosystemet, herunder uønskede bifangster. Denne bredere definition af forsøgsfiskeri vil ikke alene give mulighed for at støtte udviklingen af nye fiskerier, men også udviklingen af eksisterende fiskerier. Kommissionen har udarbejdet et konkret forslag til bestemmelser derom til en ny fiskerilov, som indgår i bilag D.
- Forsøgsfiskeri skal styrke fiskerisektoren. Tilladelsen gives af Naalakkersuisut efter ansøgning fra aktørerne ud fra de i fiskeriloven fastsatte rammer. Naalakkersuisut kan indhente en udtalelse fra Grønlands Naturinstitut, hvilken vil indgå i den samlede vurdering.
- Naalakkersuisut skal fastsætte de nærmere betingelser for det enkelte forsøgsfiskeri såsom regler for gennemførelse og afrapportering, samt hvem der har adgang til fiskeriet, hvis forsøgsfiskeriet giver adgang til et alment fiskeri. Reglerne kan videre omfatte eksempelvis størrelsesbegrænsninger, eksklusivitet, løbende afrapportering m.v. Dette indføres for at sikre, at resultaterne af forsøgsfiskeriet bliver registeret og i fornødent omfang offentliggjort til gavn for fiskeriet. Det foreslås, at der indføres et krav om udarbejdelse og offentliggørelse af en årlig beretning, der generelt indeholder oplysninger om fiskeriet. Det er hensigten, at alle forsøgsfiskeri, herunder resultaterne af forsøgsfiskeriet offentliggøres i den årlige beretning.
- Aktører, der har opnået tilladelse til erhvervmæssigt forsøgsfiskeri, skal forpligte sig til at gennemføre fiskeriet i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i den udstedte tilladelse. Manglende overholdelse af betingelserne kan under iagttagelse af proportionalitetsprincippet medføre inddragelse af tilladelsen til det erhvervmæssige forsøgsfiskeri. Således sikres det, at resultaterne af forsøgsfiskeriet bliver registeret og i fornødent omfang offentliggjort til gavn for fiskeriet.

Erhvervmæssigt forsøgsfiskeri kan være omkostnings- og risikofyldt for det enkelte rederi, og der kan være stor usikkerhed om resultatet. Derfor anbefales, at der etableres der en støtteordning for forsøgsfiskeri. Støtteordningen bør give mulighed for en eksklusivitetsordning samt en ordning, der gør det muligt i helt særlige situationer helt eller delvist at sikre en normal indtægt for deltagerne i et forsøgsfiskeri. En sådan garanti kan være udformet som en direkte økonomisk støtte, men kan evt. også gives i form af ekstra kvoter, som modsvarer evt. øgede omkostninger eller reducerede indtægter under forsøgsfiskeriet. Ordningen kan under ingen omstændigheder tage karakter af støtte i forbindelse med kommercielt fiskeri og skal afvikles, når forsøget er gennemført.

7.3 Akvakultur

Ifølge kommissoriet for Fiskerikommissionen skal kommissionen analysere og redegøre for mulighederne for etablering af aquakultur og fiskeopdræts udvikling for at fremme eksportmuligheder.

Aquakultur er lovgivningsmæssigt ikke reguleret af fiskeriloven, men i medfør af Landstingslov nr. 5 af 2. maj 1996 om landbrug.

Baggrund

Aquakultur er i Grønland for nuværende udelukkende i udviklingsfasen i lille skala med enkelte forsøg, fx af dyrkning, produktion og eksport af tang. Der kan være et vækstpotentiale for udvikling af aquakultur og muligt fiskeopdræt i Grønland med afsætning til hjemme- og verdensmarkedet. Især tang har potentiale, da forskellige arter af tang findes i store mængder ud for de grønlandske kyster, men også mulige projekter med dyrkning og produktion af kammuslinger, muslinger og østers kan være relevante i Grønland.

Grønland kan se på erfaringer fra udlandet, hvor aquakultur er mere udbredt såsom i Quebec, Scotland, Norge, Færøerne og Island.

7.3.1 Barrierer

Kommissionen har vurderet, at de administrative processer for projekter inden for aquakultur, herunder at tilladelse til dyrkning, produktion, arealtildeling og eksporttilladelser er unødigt bureaukratiske og langsommelige. Dette skyldes bl.a., at området ikke er samlet under én offentlig instans, men fordelt over flere instanser i både Selvstyret og kommunerne.

Kommissionen bemærker, at der samtidig er en problemstilling vedrørende EU-bestemmelser i en forordning om muslinger mm. gældende fra 1. januar 2019 vedrørende fritagelse for krav til prøvetagning for at påvise, at der ikke er problemer med algetoksiner. Da denne danske lov endnu ikke er implementeret i Grønland, lægges unødige og dyre forhindringer i vejen for mulige forsøg. Dette er gældende, selvom Grønland har fået en midlertidig dispensation ved høst af ikke filtrerende søpølser (nuværende dispensation er gældende frem til marts 2022).

Fiskerikommissionens anbefalinger

Fiskerikommissionen understreger, at aquakultur lovmæssigt hører under landbrugslovgivningen, men at kommissionen alligevel kan komme med følgende anbefalinger for området:

- **For at fremme en mere smidig samlet procedure på området for aquakultur bør der indføres et one-door-princip i sagsbehandlingen for den del af ansøgningerne, som er under Selvstyret.**
- **For at fjerne barrierer for forsøg, bl.a. med søpølser, bør det ressortansvarlige medlem af Naalakkersuisut rette henvendelse til den ansvarlige danske minister for at få den ovenfor omtalte lov sat i kraft for Grønland.**

7.4 Principper for anvendelse af indhandlings- og omladningsfartøjer

Spørgsmålet om principper for anvendelse af indhandlings- og omladningsskibe hænger nøje sammen med spørgsmålet om at sikre en kontinuerlig tilførsel af råvarer til de landbaserede anlæg, jf. kommissionens betænkning:

- **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 indhandlingsskibe**

Kommissionen skal blandt andet i sammenhæng med ovenstående hensyn vurdere, om principperne for indsættelse af indhandlingsskibe 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 indhandlingsskibe i visse regioner af landet, under hensyntagen til fleksibilitet, mobilitet og arbejdsmarkedsmæssige hensyn.

Kommissionens anbefaling om indførsel af IOK vil i sig selv give basis for en mere stabil råvaretilgang, idet olympisk fiskeri giver en meget ujævn indhandling og mindre fleksibilitet.

Kommissionen lægger således til grund for sine overvejelser om principper for anvendelse af indhandlings- og omladningsfartøjer, at indførelse af IOK vil kunne give en mere kontinuerlig beskæftigelse på landanlæggene, til gavn for både de ansatte, ejerne af anlæggene og for de indhandelnde fiskere. Et IK system vil give nogle af de samme kontinuitetsfordele, men ikke i samme omfang.

Kommissionen har i et baggrundsnotat om fiskefabrikkernes økonomiske og beskæftigelsesmæssige aktiviteter desuden udarbejdet en konsekvensanalyse ved landingspligten i form af blandt andet afledte effekter for andre virksomheder i området, der er afhængige af landbaseret produktion. Der henvises til dette for en nærmere gennemgang af resultaterne af analysen, idet baggrundsnotatet er at finde på kommissionens hjemmeside.

Analysen viser ikke overraskende, at landingen af fisk til landanlæggene har stor betydning for den lokale beskæftigelse og økonomi, og at vigtigheden deraf er forskellig, afhængigt af erhvervsstrukturen de pågældende steder.

Den omtalte analyse tager dog primært udgangspunkt i konsekvensen af indhandlingspligten fra det udenskærs fiskeri på egne fartøjer, modsat det kystnære fiskeri, der ikke har muligheden for egenproduktion om bord. De har derimod eventuelle indhandlingsskibe som et muligt alternativ, såfremt der gives tilladelse til indsættelse heraf af Naalakkersuisut.

Ønsket herom kommer som bekendt mest op, når der er mulige restriktioner på indhandlingen til landanlæggene, typisk i højsæsonen.

Politisk står Naalakkersuisut år efter år typisk i et dilemma mellem hensyn til at sikre fiskerne indhandlingsmuligheder via indhandlings- og omladningsskibe og hensyn til at sikre en mere jævn beskæftigelse og indtjening på landanlæggene.

Dette beskæftigelseshensyn kan som tidligere nævnt til dels imødegås ved indførsel af IOK i flere fiskerier. Beskæftigelseshensynet vejer desuden mere, når der er tale om lokaliteter med få eller ingen alternative beskæftigelsesmuligheder og omvendt, når der må importeres arbejdskraft til disse anlæg.

Fra kommunal side har fokus været på, at den landbaserede produktion bidrager til at reducere de sociale udgifter og øge personskatterne.

Kommissionen er opmærksom på dette aspekt, idet vigtigheden ikke er lige stor alle steder, ligesom den ændrer sig i takt med, at der sker en øget efterspørgsel efter arbejdskraft i andre sektorer regionalt og til dels nationalt, afhængigt af faglig og fysisk mobilitet.

Kommissionen har endvidere drøftet behovet for at få indført ensartede regler og forvaltning i forhold til principper for brugen af indhandlings- og omladningsfartøjer. Dette dels af hensyn til behovet for en langsigtet planlægning, dels af hensyn til ligebehandling.

I kommissionens drøftelser har det endvidere været tydeligt, at eventuelle indhandlings- og omladningsfartøjer så vidt muligt bør være grønlandske og baserede på ansættelse af lokal arbejdskraft.

Kommissionen er endvidere opmærksom på, at der er behov for at kunne samle fisk sammen fra flere kilder og herunder gøre det muligt at transportere fiskene sammen og gøre det muligt for opkøbere, at købe fisk samlet. Denne mulighed er ønskelig af hensyn til, at kvaliteten af fisk, der skal bearbejdes og eksporteres, er den bedst mulige. Der er derfor også behov for at skelne mellem indhandlings- og omladningsfartøjer og de hensyn, der ønskes tilgodeset i anbefalinger til den fremtidige forvaltning. Når joller indhandler til et fartøj, som herefter lander fisken ved et indhandlingsanlæg, er der reelt en omladning, der ikke er et problem i forhold til at sikre den landbaserede beskæftigelse.

Ovennævnte hensyn bør derfor lægges til grund for de fremtidige principper på området sammen med nogle af de overvejelser, der er blevet fremlagt for kommissionen om den nuværende brug af indhandlings- og omladningsfartøjer. Det er opfattelsen hos både Departementet for Fiskeri og fiskerierhvervet, at de nugældende principper fra 2013 ikke fungerer efter hensigten. Forskellige arbejdsgrupper har i de senere år søgt at blive enige om nye principper, men uden held. Udfordringerne med de gældende principper er især, at:

- Der er meget forskelligartede interesser på spil.
- De nuværende principper er vage og simple, og de bygger ikke på klare mål for, hvad man politisk vil prioritere højst.
- Det er i praksis svært at forvalte ensrettet ud fra de nuværende principper, og politiske interesser kan derfor ofte spille ind på sagsbehandlingen

- Følgelig dispenseres der ofte fra principperne, som derfor i nogen grad er sat ud af spil.
- Der er ikke et godt tilgængeligt overblik over tilladelser til disse fartøjer samt overholdelsen af de vilkår, der er givet i forbindelse med dem.

7.4.1 Anbefalinger

Kommissionen har på baggrund heraf følgende overordnede anbefalinger:

- De nuværende principper for forvaltning bør erstattes med reel regulering, som enten indarbejdes direkte i ny fiskerilov eller via en bekendtgørelse, som udformes, så at et armslængdeprincip for forvaltningen i praksis håndhæves.
- De fremtidige principper for et egentligt regelgrundlag bør tage udgangspunkt i en biologisk bæredygtig forvaltning (som vil tage en del af presset på at indsætte ekstra kapacitet i dele af året ressourcegrundlaget), afstemning af fiskerikapaciteten i forhold til dele og hensyntagen til den lokale, langsigtede samfundsøkonomi.
- IOK bør indføres i de relevante fiskerier bl.a. med henblik på at sikre jævn indhandling til fabrikerne og dermed på reducere behovet for indhandlingsfartøjer.⁸
- Ovennævnte hensyn er i sagens natur ikke statiske størrelser og stiller krav til såvel indholdet i kommende forvaltningsplaner af de enkelte bestande samt den løbende monitorering og synliggørelse deraf.
- Sikring af stærkere forvaltning og mere ensartet sagsbehandling. Herunder via en ensretning og digitalisering af ansøgningsprocedure og efterfølgende udstedelse (via LULI), så alle tilladelser ensrettes, og man fremadrettet kan trække statistik mv., herunder i forhold til overholdelse af forskellige vilkår for en given tilladelse. Opgaven bør ligge hos licensstyrelsen, som kommissionen anbefaler etableret.
- Der bør generelt stilles krav om, at der er mest mulig lokal beskæftigelse om bord på indhandlings- eller omladningsfartøjer.

Anbefaling om konkrete situationer, hvor der bør kunne gives tilladelse til indhandlings- og omladningsfartøjer:

- For at opretholde indhandling i periode, hvor fabriksanlæg skal igennem større vedligeholdelse.
- Når det reelt er besluttet at bygge fabrik, og der faktisk er igangsat planlægning og finansiering deraf i en by/bygd, som:
 - ikke har et indhandlingsanlæg i forvejen eller har begrænset produktionskapacitet og kan dokumentere, at produktionskapaciteten forøges, og
 - der er langt til næste indhandlingssted.

Dette skal være reelle og dokumenterede planer, herunder mht. finansiering.

- I forbindelse med fragt af fisk fra den ene by til den anden. Hvis det opstår problemer med produktion det ene sted.
- Der kan gives tilladelse til at indsætte indhandlings- eller omladningsfartøjer, hvor der ikke er nogen kapacitet på land inden for rimelig afstand, og tilladelsen derfor ikke undergraver indhandlingen på eksisterende landanlæg.

⁸ Det bemærkes, at et mindretal i kommissionen, bestående af SQAPK ikke anbefaler IOK, men IK, i det kystnære fiskeri efter hellefisk.

7.5 Øget værditilvækst

7.5.1 Generelt om bedre udnyttelse af fiskeressourcen

Der kan være store muligheder i øget værditilvækst i fiskerierhvervet ved at udnytte fisken i højere grad. Dette kræver dog, at de rette rammer og vilkår herfor er til stede.

For at kunne undersøge muligheder for højere forædling samt udnyttelsen af hele fisken er der behov for betydelig viden om muligheder og begrænsninger.

I den sammenhæng er det vigtigt at være opmærksom på en række spørgsmål, herunder om:

- logistik og sikring af en tilstrækkelig mængde restprodukter på et givent sted
- adgang til el og vand og til konkurrencedygtige priser
- adgang til arbejdskraft og den fornødne viden og teknologi
- myndighedskrav i forhold til blandt andet miljø og plangrundlag
- afsætningsmuligheder og -priser.

Fiskerikommisjonen er grundlæggende af den opfattelse, at virksomhederne er bedst til at foretage en sådan afvejning af muligheder og begrænsninger.

En ønsket politisk udvikling i retning af eksempelvis en øget udnyttelse af hele fisken kan dog tænkes fremmet på forskellig vis, herunder via:

- Mulige incitamentter til blandt andet at nedbringe udsmid af restaffald, jf. underbilag fra Departementet for Forskning og Miljø om miljøafgifter på fiskeaffald.
- Fremme af øget målrettet samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner.
- Tilskyndelse til tværnationale samarbejder, klyngedannelser, mv.

Fokus på myndighedskravenes betydning for virksomhedernes produktionsvilkår og mulige ændringer i disse krav, idet sådanne krav også kan udspringe af blandt andet veterinære krav, der udspringer af krav fra eksportmarkederne.

Der har været gennemført udredningsarbejder i nordisk og vestnordisk regi, som antageligt også vil kunne give en pejling på muligheder og begrænsninger deri, også i en grønlandsk sammenhæng. Der er imidlertid tale om et meget omfattende materiale i disse udredningsarbejder, og meget af det er af ikke hel aktuel karakter og på områder, hvor udviklingen bevæger sig hurtigt. Fiskerikommisjonen har ikke haft mulighed for at gå i detaljer med dette baggrundsmateriale, men har som led i sit arbejde blandt andet haft lejlighed til at drøfte muligheder og udfordringer, herunder med eksterne oplægsholdere.

Kommisjonen finder det vigtigt, at dens anbefalinger tager afsæt i, hvad ikke mindst fiskerierhvervet selv finder mest interessante at pege på som realistiske udviklingspotentialer her i landet. Det fremgår af kommissoriet, at kommissjonen skal søge at komme med forslag til, i hvilke dele af regionerne produktionsmetoder af råvareressourcerne skal fremmes.

Denne opgave er særdeles vanskelig, da der ikke foreligger et samlet data- og vidensgrundlag til at understøtte mulige anbefalinger derom. Der vil givetvis også være stor forskel på, hvad der i praksis og økonomisk kan lade sig gøre og hvor, jf. også ovenstående opstilling af spørgsmål omkring øget værditilvækst.

I dag indsamles kun oplysninger om selve fiskeriet samt indhandling. Det vil sige, at de indsamles kun oplysninger om input fiskefabrikkerne, men ikke output.

Kommisjonen finder det formålstjenligt, at relevante aktører arbejde på, at øge værdien af hver fanget fisk ved at fokusere på og skabe forudsætninger for at udnytte fisken fuldt ud fremfor at fokusere udelukkende på at fiske flere fisk for at øge omsætningen".

Desuden foretagervirksomhederne løbende en tilpasning af produktion og arbejde med at fremme afsætningen til højest mulige priser med afsæt i efterspørgslen på eksportmarkederne efter de forskellige produkter.

7.5.2 Værdikædeanalyse

Fiskerikommissionen havde til brug for sig arbejde med øget værditilvækst set frem til at benytte sig af de endelige resultater fra en såkaldt værdikædeanalyse for grønlandske fiskeprodukter, som blev bestilt af det tidligere Naalakkersuisut i juli 2018.

Udarbejdelsen af analyse af værdikæderne for de grønlandske fiskeprodukter blev igangsat af ekstern konsulent i april 2019. Værdikædeanalysen er afgrænset til fiskearterne rejer, hellefisk, torsk og stenbider.

Det overordnede formål med analysen er at få overblik over, hvilke grønlandske fiskeprodukter, der bliver produceret, og i hvilket land forædlingen af den grønlandske fisk foregår. Endvidere er formålet at få udarbejdet et estimat over, hvor stor værdiskabelse af grønlandske fiskeprodukter, der sker i henholdsvis Grønland og i udlandet, samt til hvilket land fisken bliver solgt i den sidste ende. Værdikædeanalysen forventes således at bidrage med information om, hvilke arter og produkter der er blevet tilført størst værdi i udlandet. Det er i sig selv interessant og vigtigt at forstå, hvorfor en stor del af den grønlandsk fisk bliver forædlet i udlandet frem for lokalt.

Det blev besluttet at dele værdikædeanalysen i to dele. Den første del af analysen blev afsluttet og præsenteret for Naalakkersuisut i januar 2020.

Del 1 af værdikædeanalyse har bidraget til øget viden om hvilke produkter, der er produceret af de fire arter (torsk, hellefisk, rejer og stenbider), i hvilket land forædlingen af disse produkter foregår, om det er i Grønland eller udlandet samt om forædlingen foretages af grønlandske eller udenlandske selskaber. Analysen har også bidraget til øget viden om, hvilke lande den grønlandske fisk i sidste ende bliver solgt til samt mulige årsager til at forarbejdning og værdiskabelse fra fisken foregår i udlandet.

I den anden del af værdikædeanalysen skal der udarbejdes økonomiske analyser af værdikæderne for de enkelte arter. Ligeledes skal opgøres, hvor stor en del af fortjenesten/værditilvæksten fra fisken foregår i henholdsvis Grønland og i udlandet. Endvidere skal mulige tiltag og incitament, som kan bidrage til at øge værditilvæksten af fisken i Grønland, beskrives. For at kunne udarbejde analysen er det nødvendigt at have oplysninger om diverse forhold, der vedrører fiskerisektoren i forbindelse med fiskeri, produktion, økonomi og eksport. Dette gælder både forhold internt i Grønland samt oplysninger om videreforædling af grønlandske fiskeprodukter i udlandet.

Ifølge den oprindelige tidsplan skulle den anden del af analysen leveres i marts 2020. Denne dato blev dog udskudt på grund af forsinkelser med datalevering til del 1, samt af at de fleste selskaber som følge af COVID-19-epidemien meddelte, at de havde besværeligheder med at afsætte tid indtil senere på året 2020 til at udarbejde de nødvendige data til analysen.

Det bemærkes, at selskaberne ikke i henhold til retsfor skrifter er forpligtigede til at aflevere oplysninger over deres udenlandske aktiviteter. Derfor afhænger leveringen af disse data i stor grad af, at selskaber leverer disse frivilligt. Oplysningerne er afgørende for i værdikædeanalysen at kunne udarbejde et estimat over, hvor stor værdiskabelse af grønlandske fiskeprodukter der sker i udlandet.

Det forventes, at selskaberne er færdige med at levere data til del 2 af analysen i juni 2021. Den samlede værdikædeanalyse forventes derfor færdiggjort i efteråret 2021.

Da oplysninger om sammenhængen mellem fiskeri, forarbejdning, eksport og detailsalg har den ovennævnte store betydning i forhold til det samlede billede af økonomien og relationerne i sektoren, ville Fiskerikommissionen ideelt set have stor fordel af at kunne inddrage resultaterne fra analysen som et element i betænkningen. Forsinkelsen af værdikædeanalysen har betydet, at Fiskerikommissionen alene har kunnet inddrage første del af værdikædeanalysen i arbejdet med betænkningen, og det har ikke været muligt inden for rammerne af kommissionens arbejde at gennemføre egne analyser som erstatning for del 2 af værdikædeanalysen.

7.5.3 anbefalinger

Kommissionen anbefaler, at:

- Der sker en systematisk opfølgning på den anden del af værdikædeanalysen i et samarbejde mellem det relevante offentlige aktører i samarbejde med relevante private aktører og institutioner i og omkring fiskerierhvervet, når den endelige rapporten foreligger senere i 2021.
- At bestræbelserne på at øge værditilvæksten først og fremmest tager afsæt i, hvad fiskerierhvervet selv finder mest interessante at pege på som realistiske udviklingspotentialer her i landet og herunder naturligvis også tager hensyn til relevante regionale forskelle i potentialer og begrænsninger.
- At der i den forbindelse også søges mulig inspiration og samarbejde med partnere fra andre lande,

Den politisk ønskede udvikling i retning af blandt andet øget udnyttelse af hele fisken søges fremmet ved forskellige initiativer. Herunder anbefaler Kommissionen, at dette sker via:

- Hurtigere myndighedsbehandling ift. blandt andet adgang til vand
- Opprioritering og målretning af kompetenceopbygning ud fra fiskeindustriens behov
- Fremme af øget målrettet samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner
- Tilskyndelse til tværnationale samarbejder, klyngedannelser, mv.
- Mulige incitamentter til blandt andet at nedbringe udsmid af restaffald.

I forhold til at fremme mulig eksport af fersk fisk og skaldyr vil der opstå nye potentialer i forlængelse af den igangværende forbedring af infrastrukturen på især lufthavnsområdet om få år, og i den forbindelse anbefaler Fiskerikommissionen:

- Et målrettet og tillidsfuldt privat-offentligt samspil, herunder
 - En nærmere afklaring aktørerne imellem af, hvordan dette mest hensigtsmæssigt kan ske ud fra muligheder og begrænsninger i markedet
 - En egentlig analyse af muligheder og forudsætninger med henblik på en konkret handlingsplan, som blandt andet tager hensyn til afsætningsmuligheder, logistikudvikling og eventuelt kommende myndighedskrav.

7.6 Arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold

Anbefalingerne fra kommissionen er grundlæggende opdelt i to hovedområder:

1. Uddannelses- og kompetenceudviklingsbehov inden for fiskerisektoren
2. Arbejdsmarkeds- og uddannelsesrelaterede behov ved en strukturtilpasning i det arbejdsintensive fiskeri

Fiskerikommissionens arbejde med at forberede forslag til en ny fiskerilov og bidrag til en sektorplan for fiskeriet har tydeligt vist, at fiskeripolitikken dels har en nøje sammenhæng med udviklings- og beskæftigelsesmuligheder i andre erhverv, dels bør ses i sammenhæng med tiltag på uddannelses- og arbejdsmarkedsområdet.

Indledningen til betænkningen illustrerer blandt andet fiskerierhvervets nuværende store betydning for beskæftigelse og indtjening på såvel nationalt som regionalt niveau. Dette forhold bør efter kommissionens opfattelse tillægges stor betydning, men tilsvarende er det vigtigt at være opmærksom på, at der er mangel på arbejdskraft i dele af fiskeindustrien, mangel uddannet grønlandsk arbejdskraft til officerstillingerne i det havgående fiskeri og også mangel af uddannet arbejdskraft til dele af de landbase-rede aktiviteter uden for selve produktionen på fartøjerne og i fiskeindustrien.

Efter kommissionens opfattelse er det således en for enkelt fremstilling, hvis økonomisk tiltrængte strukturændringer i fiskeriet bremses med en begrundelse om, at der generelt mangler alternative beskæftigelsesmuligheder. Det er samtidigt vigtigt at være opmærksom på behovet for en gradvis tilpas-

ning og herunder at prioritere relevante tiltag, som giver en reel mulighed for unge for at uddanne sig til og søge ind i andre erhverv og for at gennemføre overgang til andre erhverv for fiskere i især jollefiskeriet.

Baggrund

Kommissionen har derfor også i dialog med fiskerierhvervet og repræsentanter fra uddannelses- og arbejdsmarkedsområdet gennemført en række møder og udarbejdet behovsanalyser.

På baggrund af dette arbejde i kommissionen er der offentliggjort "*Baggrundsnotat om arbejdsmarkedsforhold samt om uddannelse og kompetenceudvikling i fiskerisektoren*".

Dette bygger på omtalte behovsanalyser, beskriver centrale udfordringer på området og fremhæver med afsæt her i en række nødvendige forudsætninger og opmærksomhedspunkter af relevans for kommissionens anbefalinger i dette afsnit.

Anbefalingerne fra kommissionen er grundlæggende opdelt i to hovedområder:

- Uddannelses- og kompetenceudviklingsbehov inden for fiskerisektoren
- Arbejdsmarkeds- og uddannelsesrelaterede behov ved en strukturtilpasning i det arbejdsintensive fiskeri

7.6.1 Uddannelses- og kompetenceudviklingsbehov inden for fiskerisektoren

Fiskerikommissionen har i arbejdet om uddannelse og kompetenceudvikling omkring fiskerisektoren i vid udstrækning gennemført følgende proces:

- Indledende dialogmøde med interessenter
- Dataindsamling og bearbejdning som grundlaget for forslag til anbefalinger.
- Dialogmøde om foreløbige anbefalinger med interessenter.
- Indsamling af supplerende data og tilretning af forslag til anbefalinger.

Dialogdeltagere og bidragsydere ift. levering af data, forslag til og drøftelse af mulige anbefalinger har været med de største virksomheder i fiskerisektoren, interesseorganisationer, uddannelsesinstitutioner samt relevante departementer med ansvar for uddannelses-, arbejdsmarkeds- og fiskeriområdet samt med medlemmer af Fiskerikommissionen og dens sekretariat.

Formålet med denne inddragelse har været at formulere et fælles afsæt for oplæg til Fiskerikommissionen, herunder:

- Beskrivelse af udfordringer og forudsætninger ift. forslag til anbefalinger.
- Principper ift. behovsstyrede indsatser og forslag til prioritering heraf.
- Målet om øget selvforsyning af arbejdskraft – realistiske virkemidler og tidshorisont.
- Beskrivelse af strukturelle behov og flaskehalse – "lavt hængende frugter".
- Pejlemærker ift. sammenhængende indsats koblet til strukturpolitiske behov.
- Mulige incitamentter til at fremme ønsket udvikling.
- Eventuelle organisatoriske tilpasningsbehov.
- Løbende overvågning udvikling ift. mål og pejlemærker – sikring af relevante data.

Dataindsamling, dialogmøderne samt den efterfølgende behandling i Fiskerikommissionen har identificeret følgende større udfordringer i forhold til uddannelses- og kompetenceudvikling på fiskeriområdet:

- Ingen sammenhængende og prioriteret plan for uddannelses- og kompetenceudvikling målrettet landets vigtigste erhverv.
- Bemandingsbekendtgørelsen, der er hjemlet i fiskeriloven, giver ikke i sig selv fremdrift ift. at nå udviklingsmål om øget lokal beskæftigelse i den havgående flåde, sådan som målet med denne ellers skulle være.

- Data fra virksomhedernes indberetninger af bemandingslister til GFLK er pt. ikke direkte brugbare til planlægningsformål i uddannelsesøjemed. Dette kan der dog relativt let gøres noget ved.
- Nødvendigt med en nærmere statusbeskrivelse og løbende strukturovervågning til brug for uddannelses- og kompetenceudviklingsplanlægning i forhold til at følge, om det samlede erhverv når egne og relevante offentligt formulerede udviklingsmål på området.
- Det er af afgørende betydning for planlægningen, at der bliver bedre sammenhæng mellem uddannelses- og kompetenceudviklingsindsats i forhold til den ønskede strukturpolitik for fiskerierhvervet.

Det var tydeligt, at der er en fælles interesse for og vilje til at give området et løft og et ønske fra erhvervet om at tage et større medansvar. Udgangspunktet herfor er følgende:

- I dag er der et stort efterslæb i uddannelsesudbuddet ift. erhvervet på alle væsentlige områder
- Udbuddet er ikke i alle tilfælde målrettet fiskerierhvervets efterspørgsel.
- Rederierne kan ikke gå på kompromis med krav til besætningens kompetencer på store trawlere.
- Krav til de ansattes kompetencer reguleres samtidig af søfartslovgivningen, ligesom der er behov for at være opmærksom på relevante internationale konventioner på området. Maritime Labour Convention (MCL) og især ILO's konvention nr. 188 regulerer således forskellige forhold bl.a. arbejdsforhold, krav til ansættelsesforhold, social sikring, retten til forhandling og organisering, børnearbejde samt andre forhold, der skal sikre minimumsrettigheder for søfarende og fiskere.
- Øget forædlingsgrad forudsætter generelt uddannelsesløft for ansatte i industrien.
- Ansatte i industrien med relevante uddannelser har samtidig generelt længere ansættelsesforløb.

Dette leder frem til følgende anbefalinger fra kommissionen for at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at nå en række i kommissoriet beskrevne udviklingsmål:

Planlægningshorisont og sammenhæng med strukturforhold i fiskeriet

- **Planlægningshorisonten for at nå den af alle ønskede udvikling på alle områder skal ses over en 10-15-årig periode.**
- **Behovet for tilpasning af strukturen i fiskerierhvervet, som beskrevet i kommissionens behandling af og anbefalinger om de vigtigste fiskerier, kan bidrage til at skabe et rekrutteringsgrundlag på tværs af flådekomponenter. Dette bør indgå som led i uddannelsesplanlægningen.**
- **Der bør være fokus på at sikre attraktive forhold på fartøjerne for at kunne rekruttere, idet der er problemer hermed i store dele af den indenskærs flåde og i fiskeindustrien i dag.**

Behov for løbende udvikling og strukturovervågning

- **Der vil være en løbende teknologisk baseret produktivitetsudvikling i hele fiskerisektoren, der gør, at uddannelses- og kompetenceudviklingsbehovene ikke er statiske.**
- **Der er et sideløbende behov for strukturtilpasning i fiskerierhvervet, der ligeledes påvirker uddannelses- og kompetenceudviklingsbehovene.**

Behovsstyret uddannelsesplanlægning og -struktur

- **Virksomhedernes behov bør systematisk og løbende samles op til brug for uddannelsesplanlægning.**
- **Fasthold vekseluddannelser med afsæt i virksomhedernes behov og en afstemning mellem virksomhedernes interne uddannelses- og karriereplanlægningsinitiativer med uddannelsesinstitutioners indsatser.**
- **Muligheder for at bygge oven på realkompetencer og modulopbyggede forløb.**
- **Omskolingsmuligheder rettet mod behov i andre sektorer.**
- **Behov for at bygge op nedefra og skabe sammenhæng i indsatserne.**
- **Prioritering af at imødekomme de fundamentale behov før indsatser, som hjælper forholdsvis få.**
- **Behov for en langsigtet indsats med fokus på at opbygge stærke faglige miljøer. Skolestrukturen**

skal understøtte dette og ikke styres af lokalpolitiske særinteresser.

- En kommende uddannelses- og kompetenceudviklingsplan bør bygge på en konsolideret behovsbeskrivelse med anbefalinger, der tager hensyn til, at der er flere rederier og fiskeindustrivirksomheder end der pt. er data fra.

Forslag til prioriterede indsatser

- **Samlet plan for og højere prioritering af uddannelses- og kompetenceudvikling for fiskerisektoren, udformet og gennemført i dialog med erhvervet.**
 - **Etablering af et stærkt fagligt miljø omkring uddannelser rettet mod fiskeriet med passende brugerindflydelse i forhold til blandt andet planlægning.**
 - **Prioritere behov mellem forskellige typer af uddannelser og kompetenceudviklingsbehov. Måske er der behov hele vejen rundt, men alt er ikke lige påtrængende.**
 - **Opprioritere uddannelser og kompetenceudvikling på områder med stor volumen. Fremme skalérbare uddannelses- og kompetenceudviklingstiltag.**
- **Fokusere på "lavthængende frugter", der er hurtige at iværksætte og giver stor effekt.**
- **Målrkning i forhold til behov i forskellige dele af fiskeriet og afstemt med den forventede strukturudvikling i fiskeriet. Acceptere det faktum, at ikke alle uddannelser nødvendigvis skal kunne tages her i landet.**
- **Imødegåelse af flaskehalse på uddannelsesområdet, herunder**
 - **i relevant omfang gennemførelse af decentrale udbud og sikring af lærepladser.**
 - **identificere eventuelle investeringsbehov ift. nødvendige øget eller fornyet kapacitet omkring uddannelses- og kollegiefaciliteter, herunder afdække muligheder for finansieringsbidrag fra fonde og andre relevante parter til anlæg og udstyr.**

7.6.2 Andre uddannelses- og kompetenceudviklingsbehov for at forstærke værdikæden i Grønland

Det er vigtigt ikke alene at fokusere på behovene målrettet selve det fysiske fiskeri og den landbaserede fiskeproduktion.

Opretholdelse og udviklingen af fiskerierhvervet bygger også på, at Grønland har og fortsat udvikler en række andre kompetencer, herunder i forhold til (ikke udtømmende):

- Markedsføring og afsætning på eksportmarkeder i hele verden.
- Driftsledelse og økonomistyring på højt niveau.
- Produktions- og investeringsplanlægning.
- Produktudvikling og forskning i øget udnyttelse af fisken.
- Logistik.

Der er tale om et erhverv med hård global konkurrence med stigende krav til virksomhederne og deres ansatte, og hvor der blandt andet sker en stigende digitalisering.

Kommissionen har konkret identificeret et stort behov for opbygning af kompetencer og undervisning i forhold til ressourceforvaltning og -økonomi på højt niveau i samarbejde med relevante institutioner. Dette er nærmere beskrevet i afsnit 7.7 "Om et Fiskeriøkonomisk Institut i Grønland" sammen med nogle konkrete anbefalinger herom. Der henvises til disse.

Kommissionen har i forlængelse af ovenstående endvidere drøftet muligheder og forudsætninger for at hjemtage nogle af de arbejdspladser fra Danmark, som i dag er genereret af grønlandske fiskeressourcer.

I praksis er det Royal Greenland A/S og Polar Seafood A/S, der skønnes mest relevante i sammenhængen.

Der er, som bekendt, tale om to aktieselskaber med henholdsvis private ejere og med 100 % offentligt ejerskab. Som sådan er begge omfattet af selskabslovgivningen.

Ifølge offentligt tilgængelige oplysninger havde Polar Seafood Denmark A/S 140 ansatte i Danmark ved aflæggelsen af det seneste årsregnskab. Tilsvarende havde Royal Greenland A/S 199 ansatte i Danmark. Royal Greenland har ikke længere egen produktion i Danmark, men har flyttet disse produktionsarbejdspladser til Tyskland. Generelt består de tilbageblevne arbejdspladser i Danmark i de to virksomheder nu altovervejende af salgs- og administrationsarbejdspladser. Begge selskabers hovedkontor ligger i Grønland.

Det er kommissionens opfattelse, at samfundet har en klar interesse i at medvirke til sammen med selskaberne at skabe bedre forudsætninger for, at flere af disse arbejdspladser kan lokaliseres her i landet. Dette blandt andet ved at opbygge stærke faglige videns- og kompetenceudviklingsmiljøer internt og i samarbejde med relevante udenlandske aktører på området.

Dette kræver blandt andet et konstruktivt offentlig-privat samarbejde og investeringer, hvis man vil accelerere at sådan udvikling uden at påføre virksomhederne økonomiske risici og ikke blot vil afvente en organisk udvikling af egen drift. Det er således vigtigt, at dette tilrettelægges på en måde, som reelt bidrager til en fortsat sund udvikling i virksomheden og samtidig medvirker til en ønsket kapacitetsopbygning her i landet.

Fiskerikommissionen anbefaler,

- **at der i dialog mellem relevante aktører søges gennemført en nærmere analyse af de reelle muligheder og forudsætninger for på sigt at hjemtage flere arbejdspladser fra Danmark, som i dag er genereret af grønlandske fiskeressourcer, og**
- **at dette analysearbejde ses i sammenhæng med det videre arbejde omkring kommissionens anbefalinger om opbygning af relevante, stærkere faglige uddannelsesmiljøer og om etablering af et fiskeriøkonomisk institut.**

7.6.3 Arbejdsmarkedsforhold

Som beskrevet i betænkningens afsnit om kystnært fiskeri efter hellefisk og torsk samt i det tilhørende baggrundsnotat om fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 og baggrundsnotatet om forvaltning af det kystnære fiskeri efter torsk er der betydelige udfordringer i forvaltningen af disse fiskerier. Dels er der et misforhold mellem fiskerikapacitet og ressourcegrundlaget, dels er der gennemgående en lav indtjening i disse fiskerier.

Der er således behov for en gradvis tilpasning af forvaltningen af disse fiskerier, som kan og bør ske i sammenhæng med relevante arbejdsmarkedspolitiske initiativer. Dette afsnit har til formål at udarbejde en beskrivelse, der går på tværs af disse fiskerier, inddrage relevante arbejdsmarkedsforhold og fremkomme med mulige anbefalinger på baggrund deraf.

Overordnede forudsætninger

- I vigtige dele af det arbejdsintensive fiskeri har kommissionen konstateret, at der er en overkapacitet af antal fartøjer og fiskere i forhold til ressourcegrundlaget.
- Der har været en betydelig vækst i antallet af licenser i de senere år, som afhængig af prisudviklingen har betydet reduktion i den gennemsnitlige indhandlingsværdi og i indtjeningen hos mange af de egentlige erhvervsfiskere, dvs. hvor indtjeningen fra fiskeriet udgør en meget stor del af den samlede indkomst
- Både i hovedparten af det kystnære fiskeri efter torsk og hellefisk ses således et behov for at nedbringe kapaciteten og gradvist opnå overensstemmelse mellem kvoter og den videnskabelige rådgivning. Kommissionen har anbefalet dette gennemført over en kortere årrække, så bestandene kan genoprettes, og indtjeningen inden for forholdsvis få år kan øges i fiskerierhvervet.
- Dette vil på sigt føre til, at antallet af licensindehavere i disse to vigtige fiskerier vil falde. Dette kan ske ved dels ved naturlig afgang og mindre søgning mod jollefiskeriet fra helt unge, dels ved at flere vil søge mod at skabe sig bedre indtægter, enten som besætningsmedlem i andre dele af fiskeriet eller ved at søge mod andre brancher med mangel på arbejdskraft.

- Der er betydelige geografiske forskelle mellem forholdet på arbejdsmarkedet. Der vil også ske ændringer heri over tid, afhængigt af blandt andet udviklingen på mineralområdet og i bygge- og anlægssektoren, hvor der forventes en stor stigende efterspørgsel efter arbejdskraft – og allerede i dag er mangel på arbejdskraft. På dette og andre steder er der i dag ansat udenlandsk arbejdskraft.
- Ovennævnte observationer leder til et stort behov for en sammenhængende og langsigtet planlægning mellem sektorer og løbende koordination af konkrete indsatser, så en strukturtilpasning i fiskeriet ikke resulterer i øget ledighed, men i stedet:
 - Udnyttes som en reel mulighed for, at nye arbejdspladser i andre erhverv i videst muligt omfang sker med grønlandsk arbejdskraft, og
 - kan bruges til konstruktivt at imødegå manglen på arbejdskraft med de relevante kompetencer i andre dele af fiskerisektoren, herunder på større fartøjer og i dele af fiskeindustrien

Baggrunddata

I tabel 42 er gengivet en oversigt over aldersfordeling på samtlige kystnære fiskere, som fiskede på jollelicens i 2020. Antal jollefiskere i datasættet var på 1.934 personer.

Tabel 42. Aldersfordeling på samtlige kystnære fiskere som fiskede på jollelicens i 2020.

Aldersinterval	Antal	Andel
Under 20 år	44	2,3%
20-29 år	307	15,9%
30-39 år	379	19,6%
40-49 år	346	17,9%
50-59 år	518	26,8%
60-69 år	272	14,1%
70 år +	68	3,5%
I alt	1.934	

Kilde: APN og Grønlands Statistik.

Som det fremgår af tabel 42, var knap 15 % af licensindehaverne 60 år eller ældre i 2020. Tages gruppen af fiskere mellem 50-59 år med, ses knap 55 % af jollefiskerne at være over 50 år. Tilgangen til jollefiskeriet er mindre end afgang. Antallet af licenser til jollefiskeri i aldersgruppen op til 30 år udgør under 20 %.

Fortsætter denne udvikling uændret, vil det i sig selv betyde, at der sker en gradvis reduktion af antallet af licenshavere i jollefiskeriet.

I nedenstående tidsmæssige forløbsopgørelse ses nærmere på aldersgruppen på 25 år og yngre med jollelicens, og dermed på tilgangen til jollefiskeriet fra yngre borgere.:

- 2020. I 2020 udgjorde aldersgruppen 25 år og yngre udgjorde i alt 211 personer.
- 2019. Det var 165 personer i ovennævnte 2020-aldersgruppen, som også fiskede aktivt på en jollelicens i 2019. Det var således 46 personer i den aldersgruppe, som kom nye ind i 2020 i forhold til 2019.
- 2018: Det var 122 personer i 2020-aldersgruppen som fiskede aktivt på en jollelicens i 2018. Det var således 99 personer, som kom nye ind i 2020 i forhold til 2018.

I tabel 43 er en fremskrivning af aldersbetinget afgang fra jollefiskeriet i perioden frem til 2026. Tabellen viser andelen beregnet i forhold til det samlede antal jollefiskere i 2020, og fremskrivninger bygger på en antagelse om, at jollefiskere, der kan få alderspension som 67 årig, forventes at forlade det kystnære jollefiskeri.

Tabel 43. Antal pensionister, der forventes at forlade det kystnære jollefiskeri, opgjort som jollefiskere, der er fyldt 67 år pr. 1. december i forhold til 1. december 2020.

	Antal	Andel
2021	166	8,6%
2022	191	9,9%
2023	217	11,2%
2024	251	13,0%
2025	294	15,2%
2026	340	17,6%

Kilde: APN og Grønlands Statistik.

Der synes ikke behov for en særlig arbejdsmarkedsmæssig indsats over for denne gruppe, og kommissionen anbefaling om at indføre enten IOK eller IK vil ikke i sig selv betyde ændringer for denne gruppes muligheder for fortsat at fiske. Ingen vil med IOK eller IK således blive tvunget ud af fiskeriet. Ved indførelse af IOK vil det imidlertid frivilligt være muligt for ældre jollefiskere at sælge deres kvoteandel. Herigennem vil de kunne opnå et økonomisk bidrag til deres pensionisttilværelse ved afhændelse af deres kvoteandel. Værdien heraf afhænger for den enkelte naturligvis både af størrelsen på den pågældendes kvoteandel og på prisen på kvoteandele i det givne fiskeri.

Det er derimod relevant at se nærmere på den samlede gruppe af jollefiskere og deres uddannelsesmæssige baggrund i en arbejdsmarkedssammenhæng. Dette af hensyn til overvejelser om deres muligheder for at afhænde en kvoteandel og relativt let at finde beskæftigelse i andre erhverv.

Tabel 44 indeholder således en oversigt over fordeling på uddannelsesniveauer og kommuner for samtlige kystnære fiskere, som fiskede på jollelicens i 2020.

Tabel 44. Fordeling på uddannelsesniveauer og kommuner for samtlige kystnære fiskere, som fiskede på jollelicens i 2020.

	Kommune Kujalleq	Kommuneqarfik Sermersooq	Qeqqata Kommunia	Kommune Qeqertalik	Avannaata Kommunia	Ukendt	I alt
Ukendt	0	0	0	0	0	1	1
Erhvervsuddannelse	31	69	55	33	71	0	259
Grundskolen, 10. klasse niveau	85	211	189	250	908	0	1.643
Gymnasial uddannelse	1	5	4	2	4	0	16
Ikke i statistikbank	1	0	0	0	1	0	2
Kort videregående uddannelse	1	2	0	0	0	0	3
Suppleringskurser	2	0	0	0	0	0	2
Professionsbacheloruddannelse	0	3	2	1	1	0	7
Suppleringskurser	0	0	0	1	0	0	1
I alt	121	290	250	287	985	1	1.934

Kilde: APN og Grønlands Statistik.

Tabel 44 viser, at en meget stor del af licensindehaverne i jollefiskeriet har folkeskolen som højeste formelle uddannelse. Dette tal udgør ca. 85% på landsplan. Der er også en hel del licensindehavere, der har en erhvervsuddannelse. Tallet svarer til ca. 13 % på landsplan. Især Avannaata Kommuna har mange jollelicensindehavere, idet over halvdelen af landets jollefiskere med licens kommer fra denne ene kommune. Af diskretionshensyn er det ikke muligt yderligere at underopdele materialet.

Opdelingen i tabel 44 er imidlertid brugbar til at identificere vigtige opmærksomhedspunkter, som en retningsgiver for en nødvendig sideløbende arbejdsmarkedspolitisk indsats i forbindelse med den omlægning af store dele af det kystnære fiskeri, som kommissionen anbefaler.

Andre erhvervssektorer, som allerede i dag og antageligt i stigende grad i fremtiden vil mangle arbejdskraft, er mulige at søge ind i, hvis man vælger at forlade jollefiskeriet. Der kan således være behov for målrettede og mere sammenhængende omskolingsindsatser og eliminering af flaskehalse på uddannelses- og omskolingsområdet.

Det fremgår blandt andet af *"Baggrundsnotat om arbejdsmarkedsforhold samt om uddannelse og kompetenceudvikling i fiskerisektoren"*, de seneste års rapporter fra Økonomisk Råd og udmeldinger fra arbejdsgiverorganisationer, at der er mangel på både ufaglært og faglært i andre sektorer. Af baggrundsnotatet samt bilag H til betænkningen ses endvidere, at der er strukturelle problemer for mange unge med at kunne påbegynde en erhvervsuddannelse.

Fiskerikommisjonen vurderer, at det vil være af stor samfundsøkonomisk betydning, om den anbefalede reduktion af antallet af jollefiskere indebærer en tilsvarende stigning i antallet af personer på offentlig forsørgelse, eller der gennem relevante tiltag sker en beskæftigelse af disse i andre erhverv. Denne problematik er også beskrevet i afsnittet om forvaltning af kystnært hellefisk i område 47. Det har dog ikke været tidsmæssigt muligt for Fiskerikommisjonen at lave en nærmere analyse af de langsigtede konsekvenser for holdbarheden af den offentlige økonomi ved forskellige beskæftigelses-scenarier. En sådan opgave vil mere naturligt kunne løftes af Økonomisk Råd.

Anbefalinger

Fiskerikommisjonen anbefaler både af hensyn til udviklingen i selve fiskeriet, en række lokalsamfund og samfundsudviklingen mere overordnet, at:

- **der finder en systematisk koordination og tværgående planlægning sted på uddannelses- og arbejdsmarkedsområdet, som opfølgning på kommissionens samlede anbefalinger.**

Herunder anbefaler kommissionen særlig fokus på, at der er:

- **Generel sammenhæng mellem uddannelse, beskæftigelsesfrekvens og indtjeningsforhold.**
- **Generel mangel på arbejdskraft i mange brancher, og som må forventes at stige blandt andet i forbindelse med fiskefabrikker, mineprojekter og på bygge- og anlægsområdet.**
- **Mangel på uddannet arbejdskraft i fiskerisektoren.**
- **Store geografiske forskelle mht. erhvervs- og beskæftigelsesmuligheder.**

Kommisjonen anbefaler i forlængelse heraf, at der som led i planlægningen sikres bedre beslutningsgrundlag og løbende udvikling deraf, idet:

- **Der ikke kan lægges samme vurdering ned over behovene på arbejdsmarkedet over hele landet, og at der vil ske ændringer heri over tid.**
- **Dette giver behov for, at der løbende gennemføres fiskeriøkonomiske analyser, som tager nævnte forhold med i betragtningerne – og indgår i relevante beslutningsgrundlag.**
- **Der herunder bør indgå den statistik, der findes og kan udvikles.**

Kommisjonen anbefaler, at der gennemføres konkrete initiativer til at sikre bedre koordination og sammenhængende planlægning på tværs af sektorer og aktører, herunder

- **Løbende og gensidigt forpligtende tværgående koordination mellem fiskeri-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken og indsatser, herunder en løbende strukturovervågning.**
- **Udformning af konkrete planer, som muliggør, at der over kort tid – og efter behov skal kunne flyttes arbejdskraft til områder, der mangler arbejdskraft, og at der i den forbindelse er fokus på vigtigheden af uddannelse, også mht. fiskeriområdet.**

7.7 Om et Fiskeriøkonomisk Institut i Grønland

Fiskerikommissionen har i forbindelse med arbejdet konstateret, at det ikke i forbindelse med udarbejdelse af økonomiske analyser har været muligt at på forskere i Grønland med fiskeriøkonomi som speciale. Der er ikke i Grønland et uafhængig fagligt miljø /analyseinstitut med fiskeriøkonomi som speciale. Der er ikke på Pinngortitaleriffik (Naturinstituttet) eller på Ilisimatusarfik (Universitetet) nogen, der arbejder med fiskeriøkonomi. Den faglige kapacitet til at gennemføre fiskeriøkonomiske analyser er primært i centraladministrationen, og i Grønlands Statistik udvikles og vedligeholdes statistik inden for fiskeri.

Fiskerierhvervets og tilknyttede erhvervs økonomiske betydning og en fortsat udvikling af erhvervet er afgørende for velstanden. Faglige solide fiskeriøkonomiske analyser kan være med til at sikre et solidt grundlag for både kortsigtede og langsigtede politiske, administrative og erhvervsøkonomiske beslutninger til gavn for hele samfundet. I Baggrundsnotat "Om et Fiskeriøkonomisk Institut i Grønland" er gennemgået behovet, muligheder og fordele og ulemper ved at etablere et uafhængig fiskeriøkonomisk fagmiljø med kendskab til grundlæggende og anvendelsesorienteret fiskeriøkonomi. Et sådant instituts kompetenceområder vil naturligt omfatte både de bredere samfundsøkonomiske og de mere erhvervs-mæssige forhold, der knytter sig til udnyttelsen af havenes ressourcer på et bæredygtigt grundlag og være et bindeled mellem Grønlands Statistik som leverandør af data og brugerne af analyser om fiskeriets forhold.

7.7.1 Et Fiskeriøkonomisk Instituts organisatoriske tilknytning og størrelse

De fleste internationale fiskeriøkonomiske miljøer er tilknyttet et universitet som en gruppe, ofte på et ressource- og miljøøkonomisk institut på et universitet eller som et selvstændigt miljø på et marint forskningsinstitut. For at et fiskeriøkonomisk miljø skal være fagligt holdbart og kunne levere fagligt solide forskningsbaserede analyser til brug for fiskeradministrationen, private organisationer og fiskerierhvervet samt være med til at uddanne fiskeriøkonome, må en bemanning på fire til seks forskere vurderes at være et minimum.

Den årlige udgift hertil må skønnes at være 3-6 mio. kroner, hvoraf en del vil kunne dækkes via indtægter fra forskningsbaserede analyser, rådgivning og undervisningsindtægter.

7.7.2 Fiskerikommissionens anbefalinger

Fiskerikommissionen ser en række potentielle gevinster på længere sigt ved at få fiskeriøkonomi opprioriteret, både mht. forskning og anvendelsesorienterede analyser og vil på det grundlag anbefale, at der igangsættes initiativer, der i fremtiden sikrer et fagligt solidt grundlag for at gennemføre fiskeriøkonomiske analyser til gavn for både samfundsøkonomien, fiskerierhvervets og som led i en opprioritering af uddannelser inden for og med relevans for fiskerierhvervet.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser af kommissionens anbefalinger

8.1 Introduktion

Det følgende om økonomiske og administrative konsekvenser af kommissionens anbefalinger i kommissoriet:

"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 resourceafgifterne ikke bliver udhulet."

De økonomiske og administrative konsekvenser af kommissionens samlede anbefalinger er vurderet i dette afsnit. De samlede anbefalinger er gengivet i sin helhed i bilag E.

Det skal understreges, at det ikke er nogen simpel opgave at opgøre og beskrive de samlede økonomiske konsekvenser for samfundet, det offentlige og fiskerselskaberne. Tilsvarende gælder, hvordan den offentlige administration af fiskeriet påvirkes ressourcemæssigt og økonomisk. Der er derfor betydelig usikkerhed forbundet med at opgøre, hvordan anbefalingerne påvirker økonomien i fiskeriet samt administrationen. Dette skyldes flere forhold, herunder:

- Der er mange anbefalinger på mange områder, der for en dels vedkommende er indbyrdes forbundne, og hvor den samlede effekt af disse afhænger af gennemførelse af sammenhængende lovgivnings- og opfølgningsinitiativer.
- En del af usikkerheden er knyttet til det faktum, at effekterne af kommissionens anbefalinger i forhold til især forvaltningen af de enkelte fiskerier først vil vise sig efter en længere årrække.
- Det statistiske grundlag for en detaljeret effektvurdering af de enkelte forslag og dermed også af kommissionens samlede forslag er manglende, og derfor er vurderingen baseret på en række antagelser og vigtige forudsætninger for kommissionens konsekvensanalyser af såvel økonomisk som biologisk karakter.
- I analyser og anbefalinger på baggrund deraf ved eksempelvis forslag om gradvis reduktion af de fastsatte kvoter til rådgivningens anbefalinger og samtidigt forslag om at gå fra olympisk fiskeri til IOK eller IK har kommissionen ikke direkte kunne tage afsæt i status for indtjening og beskæftigelse i dag ved en sammenligning med effekten af dens forslag. Dette ville give et forkert billede af den forventede udvikling, da en uændret fiskeripolitik vil betyde fremtidige fald i indtjening og beskæftigelse. I det kystnære fiskeri efter torsk og hellefisk må der nemlig tages udgangspunkt i, at fiskerimulighederne på disse bestande vil falde over tid, hvis der fastsættes uændrede kvoter og opretholdes det samme antal licenser som i dag. Uændret flådestruktur med samme antal licenshaver, som bidrager til overkapacitet sammen med kvoter over rådgivning, vil fremadrettet påvirke de kystnære fiskeres økonomi og samfundsøkonomien meget negativt.
- De modeller, som lægges til grund for den videnskabelige biologisk rådgivning omkring det grønlandske fiskeri, er i dag bedst udviklet og mest præcise på den vestgrønlandske rejebestand. Sådanne modeller forbedres og udvides løbende, idet der er tale om komplicerede sammenhænge i et havmiljø, der kan være under løbende forandring. Der er således behov for at videreudvikle disse modeller og datagrundlaget for bedre at kunne foretage vurderinger omkring blandt andet bestandsudvikling, herunder i forhold til bestande som hellefisk og torsk.

- Modellerne kan i dag kun med nogen usikkerhed bruges til at vurdere konsekvenserne ved ikke at gøre noget i ressourcforvaltningen som alternativ til faktisk at tilnærme sig fangster på niveau med rådgivningen. Fremtiden vil dog altid være usikker, og kommissionen har ikke set usikkerhed som et godt argument for at undlade med at komme med anbefalinger, der har til formål at løse problemerne med forventet negativ bestandsudvikling. Tvært i mod er det kommissionens opfattelse, at det vil være uforsvarligt at lade stå til.
- Fiskerisektorens indtjening og beskæftigelse er central for samfundsudviklingen, men de kan og bør ikke ses løst fra udviklingen i beskæftigelse og indtjening i andre sektorer.
 - Kommissionens anbefalinger omkring strukturtilpasning i den arbejdsintensive del af fiskeriet med indførelse af IOK (eller alternativt IK) har til formål at øge indtjeningen hos den enkelte fisker, at forøge ressourcerenten og at frigive arbejdskraft i nogle fiskerier.
 - De økonomiske og administrative konsekvenser af anbefalinger afhænger af, om der sideløbende sikres en alternativ beskæftigelse i andre dele af fiskerisektoren eller i andre erhverv, hvor der i dag ansættes importeret faglært og ufaglært arbejdskraft eller er ledige jobs. ,
 - Der er stor forskel på konsekvenser, alt efter om en sideløbende aktiv arbejdsmarkeds- og uddannelsesindsats kan bidrage til alternativ og antageligt højere lønnet beskæftigelse, eller konsekvensen bliver en stigning i antallet af borgere på offentlig forsørgelse.
- Tilsvarende er der usikkerhed omkring de økonomiske konsekvenser af kommissionens anbefalinger i forhold til de kapitalintensive fiskerier, herunder særligt rejefiskeriet.
 - Det kystnære rejefiskeri har uløste strukturudviklingsbehov (overkapacitet og gennemgående forældet flåde).. Det er kommissionens opfattelse, at det vil have en positiv effekt på ressourcerenten at følge kommissionens anbefalinger.
 - Det havgående rejefiskeri er derimod udviklet til i dag at være højeffektivt med høj indtjening og stor ressourcerente og med en stor koncentration af udnyttelsesretten. Den i kommissoriet stillede opgave om at komme med forslag til en mulig spredning af ejerskab og udnyttelsesret er belyst med forslag om forskellige initiativer, herunder ved en stramning af kvotelofterne på længere sigt. Det er kommissionens opfattelse, at der er en risiko for nedgang i den samlede ressourcerente i dette fiskeri, hvis der vedtages ændringer, der forringer produktiviteten i dette fiskeri. Nogle af de gennemgåede mulige ændringer kan have en sådan effekt. Som nærmere beskrevet i afsnittet om rejer, er der betydelig usikkerhed omkring konsekvenserne af de forskellige forslag, herunder at det er af stor betydning, om der kan opnås et frit og uafhængigt marked for kvotehandler, og om det på sigt bliver muligt at finansiere nye aktører i dette fiskeri, der samtidigt vil have en høj effektivitet
 - Samlet set er det vurderingen, at der på tværs af alle anbefalinger er mulighed for at opnå en positiv udvikling af ressourcerenten fra fiskerisektoren, og dette vil samtidigt kunne skabe grundlaget for større offentlige indtægter. Denne vurdering skal ses i lyset af, at der i en række fiskerier i dag er en meget lille ressourcerente eller ingen, og at ved en omlægning af fiskeriforvaltningen i disse fiskerier er mulighed for i fremtiden at ændre den situation. Samtidigt kan ændringer i forvaltningen i det havgående rejefiskeri potentielt reducere ressourcerenten i dette fiskeri.
 - Hvordan en økonomisk gevinst som følge af omlægningerne vil blive fordelt mellem aktører i erhvervet og det øvrige samfund er i den sidste ende et politisk valg, der afhænger af indretningen af ressourcerentebeskatningen af fiskeriet. Kommissionen har ikke konkrete anbefalinger til ændringer i den nuværende ressourcerentebeskatning, men gennemgår en række muligheder for omlægninger, som kan blive relevante at udnytte, afhængigt af udviklingen inden for de enkelte fiskerier.
 - Udvikling i bestande, klimaeffekter, og ændrede prisforhold må forventes at kunne give ændringer over tid. Sådanne ændringer vil slå igennem i forhold til de i betænkningen foretagne analyser og fremskrivninger. Disse har ikke medtaget mulige konsekvenser af eventuelle fremtidige klimaændringer og deres påvirkning af bestandenes størrelse og udbre-

delse. Tilsvarende antages, at priser og omkostninger er konstante, og at samme produkter bliver solgt i fremtiden og ud fra samme markedsforhold til de nugældende priser. Det skal i den forbindelse understreges, at analyserne og beregningerne af økonomiske konsekvenser både for erhvervet og for det offentlige i form af skatter og afgifter er følsomme over for markedsforhold, herunder mængde- og prisændringer. Disse usikkerheder betyder imidlertid normalt ikke noget, da der ses på forskelle mellem i forskellige scenarier på forvaltningen af et givent fiskeri.

- En hensigtsmæssig lovgivning kan sikre, at erhvervet til enhver tid kan tilpasse sig til ændrede vilkår, men selvfølgelig ikke beskytte et erhverv eller samfundet mod konsekvenserne af klimaændringer og skiftende markedsforhold.

8.2 Forudsætninger for målopfyldelse og overvejelser om konsekvensvurderinger

Ovenstående understreger, at de ønskede effekter og opnåelse af de i kommissoriet opstillede mål for fiskerisektoren og samfundsudviklingen med afsæt i Fiskerikommissionens anbefalinger kræver en sammenhængende opfølgning, som går på tværs af sektorer, og et samarbejde på tværs af det offentlige og private.

Herunder vil det være oplagt at tage direkte afsæt i kommissionens samlede anbefalinger til at udarbejde en langsigtet (10-15 år), rullende sektorplanlægning, herunder med inddragelse af relevante aktører.

Den ønskede målopfyldelse kan ikke forventes, uden at målene er klart formuleret, og uden at fremdriften i målopfyldelsen løbende overvåges og med eventuel justering af handleplaner for at nå disse mål. Herunder er det vigtigt at tage højde for den beskrevne usikkerhed og om nødvendigt korrigerende indsatser for at være sikker på, at de langsigtede mål nås.

8.3 Typer af konsekvenser

Ved vurderingen af konsekvenserne af kommissionens anbefalinger er dette sket ved en opdeling af disse ud fra følgende:

1. Konkrete tiltag af administrativ og organisatorisk art.
2. Forvaltningsmæssige tiltag af langsigtet og strukturel karakter, herunder kvotetilpasning, indførelse af IOK og regulering af kvotelofter.
 - a. Økonomiske konsekvenser for erhvervet og angivet for hvert enkelt fiskeri.
 - b. Økonomiske konsekvenser for den enkelte fisker i det kystnære fiskeri med fokus på jollefiskerne.
 - c. Administrative konsekvenser af anbefalinger til ændringen af forvaltning af de enkelte fiskerier for både det offentlige og for selskaberne.
3. Sammenhæng med andre sektorer, herunder:
 - a. afledte behov for uddannelse- og arbejdsmarkedstiltag.
 - b. Konsekvenser for andre erhverv end fiskeriet ved omlægning af uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken som følge af kommissionens anbefalinger.
4. Økonomiske konsekvenser for offentlige indtægter fra skatter og ressourcerenteafgifter. Det kan opdeles i skatteprovenu, som stiger ved øget rentabilitet i erhvervet, og provenuet fra ressourcerenteafgifterne, der er uafhængig af fiskeriet overskud, fordi afgifterne pt. beregnes og opkræves på grundlag af salgspriserne.

8.3.1 Licensstyrelse, uafhængigt klageorgan, offentlig IT-plattform, Fiskeriøkonomisk Institut mv.

Licensstyrelsen foreslås i medfør af fiskeriloven at få ansvar for blandt andet følgende opgaver:

- Udstedelse af licenser
- Udbud af kvoteandele, der i medfør af fiskeriloven – og ud fra rammer fastsat i fiskeriloven eller regler vedtaget med hjemmel i denne - skal genfordeles.
- Indsamling af data og offentliggørelse heraf på en offentlig portal, jf. kommissionens anbefalinger om dataindsamling og offentliggørelse deraf.
- Årlig redegørelse om sin virksomhed, der af Naalakkersuisut oversendes til Inatsisartut.

Ressourcerne til at løse disse opgaver vil forventeligt i praksis ske ved, at nogle af opgaverne, der i dag varetages af departementet henholdsvis i GFLK, vil overgå til en sådan styrelse. Der vil derfor i udgangspunktet være tale om beskedne merudgifter ved etableringen af en sådan styrelse.

Det uafhængige klageorgan kan eventuelt etableres ud fra samme konstruktion som Skatterådet, og bruttoudgifterne dertil derfor også estimeres ud fra udgifterne til sekretariatsbetjening, drift mv., som ligger i størrelsesordenen 2-2,5 mio. kr. årligt. Såfremt et uafhængigt klageorgan etableres, vil der dog også ske en reduktion af klagesager, som i dag behandles og afgøres i departementet. Samlet set vil der blive tale om et mindre merbevillingsbehov.

Offentlig tilgængelig platform ift. køb og salg af årskvoter og kvoteandele, kvoteudnyttelse, ejerskab mv.

En sådan elektronisk platform vil for en stor dels vedkommende skulle bygge på data, som GFLK allerede i dag har i elektronisk form og lægges op på en eksisterende platform. Kommissionens anbefalinger omkring indsamling og offentliggørelse af data på fiskeriområdet må dog forventes at give behov for indsamling af yderligere data, ny programmering og tilpasning design samt eventuelt også en mindre forøgelse af midler til den løbende drift heraf.

Der forventes i udgangspunktet ikke et større investeringsbehov, men dette bør afdækkes via en forudgående analyse, jf. kommissionens anbefalinger herom. Herunder skal der ske en systematisk, samlet kortlægning af, hvilke data der i dag er registreret omkring fiskerisektoren, så de samme data ikke samles to gange. Udgifter til det offentlige og fiskerierhvervet vil kunne reduceres ved i højere grad at inddrage slutbrugerne i udformningen og gennemførelsen af dataindsamlingsrammen.

Fiskeriøkonomisk institut

Anbefalingen om etablering af et fiskeriøkonomisk miljø, der er fagligt holdbart og kunne levere fagligt solide forskningsbaserede analyser til brug for f.eks. fiskeriforvaltningen, private organisationer og fiskerierhvervet samt være med til at uddanne fiskeriøkonomer, vurderes at kræve som minimum en bemanning på fire til seks forskere.

Den årlige udgift hertil må skønnes at være 3-6 mio. kroner, hvoraf en del vil kunne dækkes via indtægter fra forskningsbaserede analyser, rådgivning og undervisningsindtægter.

Afledt behov for øgede ressourcer til biologiske undersøgelser

Kommissionen har blandt andet anbefalet, at fiskerierne både skal være biologisk bæredygtige og i princippet også kunne certificeres som sådanne. Dette kan lede til krav om yderligere undersøgelser fra eksempelvis MSC, herunder blandt andet om analyser af havbundshabitater for bundtrawlfiskerierne, som der i dag ikke er ressourcer til.

Kommissionen har ikke haft mulighed for en nærmere konkretisering af et sådant behov og derfor heller ikke at vurdere eventuelle økonomiske konsekvenser forbundet dermed. I stedet vil det være relevant, at Grønlands Naturinstitut i dialog med erhvervet (som vil drage nytte af en certificering) udarbejder en nærmere analyse af en prioriteret rækkefølge ift. eventuelle yderligere undersøgelser med estimering af ressourcebehov og forslag til finansiering.

8.3.2 Forvaltningsmæssige tiltag - økonomiske konsekvenser for det enkelte fiskeri.

Rejefiskeriet

Nedenstående oversigt (tabel 45) sammenligner fire mulige modeller for forvaltningen af rejefiskeriet holdt op imod den nuværende situation (et basisscenarie ud fra den nuværende fiskerov og administration deraf). Dvs., når der under model 1 ved ressourcerente står "meget positiv" betyder det, at en forvaltning baseret på model 1 vil betyde en meget positiv udvikling i ressourcerenten i forhold til opretholdelse af den nuværende forvaltning af rejefiskeriet. Effekten kan dog vise sig over en tid.

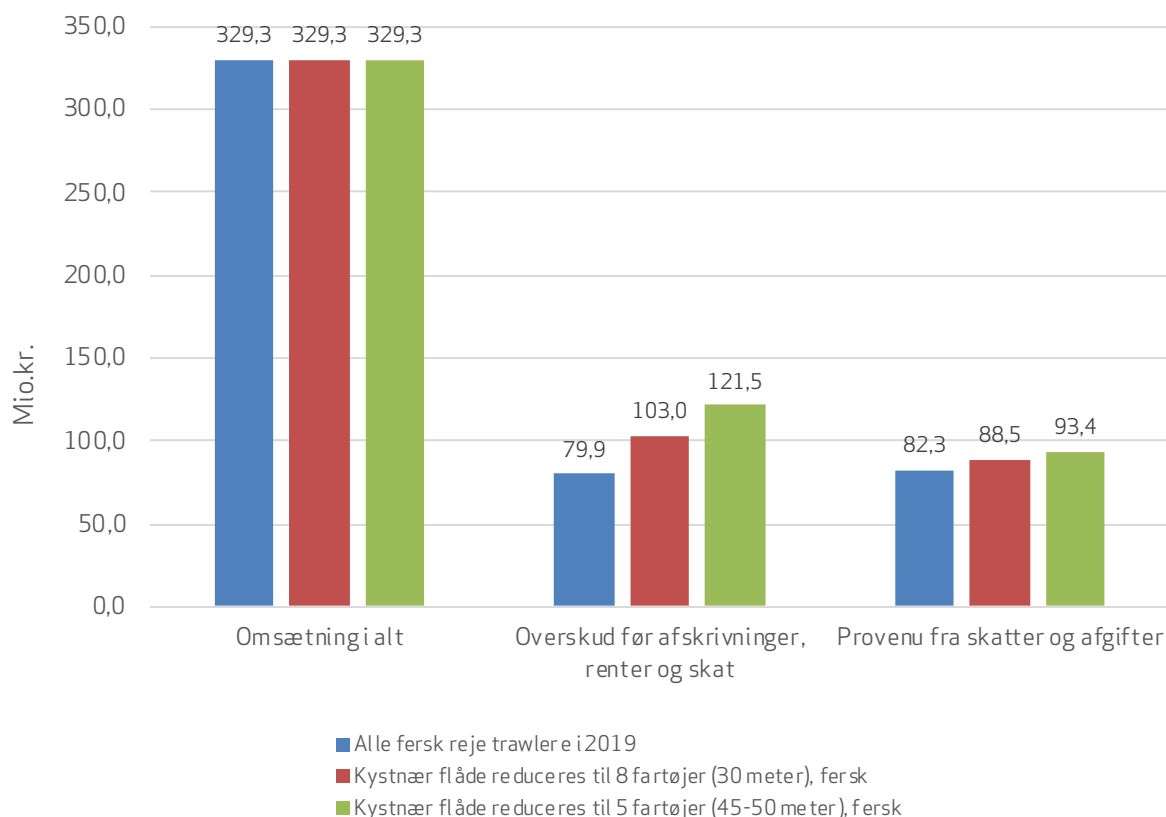
Tabel 45. Sammenligning af fire mulige modeller for forvaltningen af rejefiskeriet holdt op imod den nuværende situation (et basisscenarie ud fra den nuværende fiskerov og administration deraf).

	Basisscenarie Nuværende fiskerilov og administration deraf	Model 1 Maksimeret ressourcerente og -beskatning	Model 2a Kvoteloft og ejerskabsloft	Model 2b Variant af model 2a - med indirekte kvoteandel	Model 3 Forhandling
Spredningseffekt ejerskab	(Relativt koncentreret især i havgående fiskeri)	Negativ	Neutral/ Positiv	Positiv	Neutral/ Positiv
Spredningseffekt Udnyttelsesret	(Relativt koncentreret især i havgående fiskeri)	Meget negativ	Neutral	Neutral	Neutral/ Positiv
Ressourcerente	(Relativt stor ressourcerente i havgående fiskeri)	Meget positiv	Neutral/ Positiv	Neutral/ Positiv	Neutral
Muligt provenu fra beskatning	(Relativt stor i havgående fiskeri)	Meget positiv	Neutral/ Positiv	Neutral/ Positiv	Neutral
Kommerciel finansiering	(Problemfrit i det havgående fiskeri)	Positiv	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ Positiv
Beskæftigelse	(Relativt størst i kystnært fiskeri)	Negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ
Regionale effekter	(Rederier bag havgående trawlere baseret i Nuuk)	Negativ	Neutral	Neutral	Neutral/ negativ
Risici for rederiet	(Lille, men kystnære fartøjer afhængige af to store koncerner)	Positiv	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ positiv
Risici for samfundet	(Lille)	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Transparens	(Medium)	Positiv	Positiv	Meget positiv	Neutral
Krav til administration	(Lavt)	Neutral	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ	Neutral/ negativ

Konsekvenser af strukturtilpasning i det kystnære fiskeri efter rejer

Den største gevinst i forbindelse med anbefalinger af rejefiskeriet vurderes at være igennem strukturtilpasning i det kystnære fiskeri efter rejer ved at investere i nye moderne og effektive fartøjer (figur 53). En sådan strukturtilpasning vil betyde, at der er behov for at reducere antallet af de kystnære fartøjer, for at kvoten kan udnyttes mere effektivt og for at øge ressourcerenten i fiskeriet.

Figur 53. Økonomiske konsekvenser ved at reducere antallet af kystnære rejefartøjer som udelukkende fisker ferske rejer i dag (100 pct. indhandlingspligt).



Kilde: Egne beregninger på grundlag af data fra Skattestyrelsen, GFLK og fiskerierhvervet.

Havgående fiskeri efter hvidfisk

I dette fiskeri er der i dag tale om et-årige licenser. Der er bortset fra den udenskærs torskefiskeri god overensstemmelse mellem ressourcegrundlag og fangstkapacitet, og fiskeriet foregår med effektive trawlere.

Der lægges op til at indføre IOK, der i henhold til den fiskeripolitiske diamant i sig selv bør kunne give en vis forbedring af ressourcerenten. Behovet for at tilpasse den udenskærs torskevot ved Østgrønland trækker i den anden retning. Ressourcerentens størrelse i dette fiskeri er samtidig afhængig af omfanget af indhandlingspligten til landanlæg, som kommissionen ikke har foreslået ændringer i samlet set, men anbefalet bliver vurderet med mellemrum og holdt op imod den generelle arbejdsmarkedssituation på såvel nationalt som regionalt niveau.

Der er således usikkerhed forbundet med at opgøre konsekvenserne af kommissionens samlede anbefalinger for disse fiskerier, og der er ikke et analysegrundlag, som har gjort det muligt at kvantificere disse effekter. I udgangspunktet anslås de dog at være neutrale på kort sigt og svagt positive på længere sigt.

Der vil antageligt også være en svagt negativ beskæftigelsesudvikling i dette fiskeri ud fra kommissionens samlede anbefalinger på kort sigt, men på længere sigt vil dette antageligt udlignes. Dette er illustreret i nedenstående oversigt.

Havgående fiskeri efter hvidfisk	0 - 5 år	5 - 10 år	Efter 10 år
Udvikling i ressourcerente	Neutral (0)	Svagt positiv (+)	Svagt positiv (+)
Udvikling i lokal beskæftigelse	Svagt negativ (-)	Neutral (0)	Neutral (0)

Fiskeri efter pelagiske arter

I dette fiskeri er der i dag tale om et-årige licenser, der dels foregår i grønlandsk, dels i internationalt farvand. Fiskeriet er relativt nyt og stærkt svingende. Grønland har ikke udnyttet de fastsatte kvoter og har måttet indchartre udenlandsk tonnage som supplement til grønlandske fartøjer. Kommissionen anbefaler i først omgang at indføre et olympisk fiskeri og på sigt IOK.

Det er kommissionens vurdering, at anbefalingen om i en periode at forvalte efter et olympisk princip kan give en bedre ressourceudnyttelse og bidrage til, at de fastsatte kvoter i højere grad udnyttes og kan give en forøgelse af ressourcerenten.

Når dette fiskeri er blevet mere konsolideret, og der på det tidspunkt forventeligt indføres IOK, bør det i sig selv kunne give en fortsat forbedring af ressourcerenten.

Der er usikkerhed forbundet med at opgøre konsekvenserne af kommissionens samlede anbefalinger for disse fiskerier, og der er ikke et analysegrundlag, som har gjort det muligt at kvantificere disse effekter. I udgangspunktet anslås de dog at være positive på såvel kort som længere sigt. Der vil antageligt også være en svag positiv beskæftigelsesudvikling i dette fiskeri ud fra kommissionens samlede anbefalinger. Dette er illustreret i nedenstående oversigt.

<i>Pelagiske fiskerier</i>	<i>0 - 5 år</i>	<i>5 - 10 år</i>	<i>Efter 10 år</i>
<i>Udvikling i ressourcerente</i>	<i>Positiv (++)</i>	<i>Positiv (++)</i>	<i>Positiv (++)</i>
<i>Udvikling i lokal beskæftigelse</i>	<i>Neutral (0)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>

Kystnært fiskeri efter hellefisk

I dette fiskeri er der tale om et misforhold mellem ressourcegrundlaget, fangstkapacitet og antallet af udstedte licenser. Det giver behov for en gradvis tilpasning af kvoten til den biologiske rådgivning. Indførelse af IOK i jollefiskeriet vil give muligheder for at udtræde af dette fiskeri på frivillig basis og for de tilbageblevne hellefiskefiskere til at langtidsplanlægge deres investeringer i tonnage på et bæredygtigt grundlag ud fra et politisk fastsat kvoteloft.

Konsekvenserne af kommissionens anbefalinger for dette fiskeri er i betænkningen analyseret ud fra en situation, hvor der fastholdes kvoter på det nuværende for høje niveau.

Tabel fra denne analyse er gengivet nedenstående i tabel 46.

Tabel 46. Beregnede konsekvenser af kommissionens anbefalinger for det kystnære fiskeri efter hellefisk ud fra en situation, hvor der fastholdes kvoter på det nuværende for høje niveau.

Mio.kr.	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Uændret TAC og antal licenshavere									
<i>Indhandlingsværdi</i>	274,4	219,5	164,6	109,8	54,9	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Overskud før skat</i>	170,0	134,0	97,9	62,0	26,4	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Offentlige indtægter</i>	64,1	50,0	33,1	17,1	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0
IOK-system og tilpasning af TAC til rådgivning									
<i>Indhandlingsværdi</i>	274,4	252,5	230,6	208,8	186,9	219,4	253,0	285,6	317,1
<i>Overskud før skat</i>	170,0	158,1	145,7	132,8	118,4	139,9	162,3	183,8	203,8
<i>Offentlige indtægter</i>	64,1	63,1	60,7	57,1	50,1	61,0	72,5	83,4	92,0

Kilde: Egne beregninger på grundlag af data fra Skattestyrelsen og GFLK.

Ovenstående tabel viser, at der efter en overgangsperiode med dels genopbygning af bestanden, dels gradvis tilpasning af fangstkapaciteten som konsekvens af IOK vil komme gradvise forbedringer af ressourcerenten, ligesom der på længere sigt vil være basis for en vis øget beskæftigelse i forhold til den første del af perioden. Dette er illustreret i nedenstående oversigt.

Kystnært fiskeri efter hellefisk ved IOK	0 - 5 år	5 - 10 år	Efter 10 år
Udvikling i ressourcerente	Negativ (--)	Svagt positiv (+)	Positiv (++)
Udvikling i lokal beskæftigelse	Negativ (--)	Neutral (0)	Svagt positiv (+)

Der er i betænkningen også udarbejdet en tilsvarende analyse ved indførelse af IK som alternativ til at indføre IOK. Den giver et billede som beskrevet nedenfor.

Kystnært fiskeri efter hellefisk ved IK	0 - 5 år	5 - 10 år	Efter 10 år
Udvikling i ressourcerente	Negativ (--)	Neutral (0+)	Svagt positiv (+)
Udvikling i lokal beskæftigelse	Svagt negativ (-)	Neutral (0)	Svagt positiv (+)

Kystnært fiskeri efter torsk

I dette fiskeri er der tale om et misforhold mellem ressourcegrundlaget, fangstkapacitet og antallet af udstedte licenser. Det giver behov for en gradvis tilpasning af kvoten til den biologiske rådgivning. Indførelse af IOK vil give muligheder for at udtræde af dette fiskeri på frivillig basis og de tilbageblevne hellefiskefiskere til at langtidsplanlægge deres investeringer i tonnage på et bæredygtigt grundlag.

Konsekvenserne af kommissionens anbefalinger for dette fiskeri er i betænkningen holdt op imod en situation, hvor der fastholdes kvoter på det nuværende for høje niveau.

I den nedenstående tabel vises økonomiske konsekvenser for to mulige scenarier i det kystnære fiskeri efter torsk. I scenarie 1 (uændret TAC og antal licensindehavere) antages TAC at være på 26.300 tons og antal licenshavere at være konstant på 1.192 i hele perioden. Det antages i analysen, at fiskbarheden på TAC'en falder med ca. 13 pct. pr. år., indtil fiskeriet kolliderer i 2029.

Det bemærkes, at formålet med scenarie 1 er at vise de økonomiske konsekvenser, hvis det kystnære fiskeri efter torsk kolliderer. Ifølge biologernes vurderinger anses det for usandsynligt, at bestanden kolliderer, men den kan dog falde yderligere og dermed give anledning til et økonomisk kollaps. Det er i scenarie 1 forudsat, at bestanden vil komme i ligevægt, dog med lavere fiskbare mængder. Med det nuværende antal fiskere forventes det, at der vil kunne fiskes mellem 10.000-20.000 tons pr. år.

Selv om disse mængder kan fiskes er det stadig et akut behov for at reducere antallet af fiskere for at mindske belastning på bestanden og for hæve den enkelte fiskers indkomst. I scenarie 2 (IOK-system og tilpasning af TAC til rådgivning) antages, at der indføres IOK system, og at TAC'en tilpasses til rådgivning over 5 år i perioden 2022-2026, hvorefter den stiger igen indtil 2029. Det antages, at antal licenshavere reduceres over tid ved, at de går frivilligt på pension eller frasælger deres kvoteandele.

Tabel 47. Beregnede konsekvenser af kommissionens anbefalinger for det kystnære fiskeri efter torsk ud fra en situation, hvor der fastholdes kvoter på det nuværende for høje niveau.

Mio.kr.	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Scenarie 1.									
Uændret TAC og antal licenshavere									
Indhandlingsværdi	175,2	153,3	131,4	109,5	87,6	65,7	43,8	21,9	0,0
Overskud før skat	75,7	65,0	54,4	43,7	33,1	22,4	11,8	1,1	0,0
Offentlige indtægter	7,9	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Scenarie 2.									
IOK-system og tilpasning af TAC til rådgivning									
Indhandlingsværdi	175,2	154,8	134,4	114,0	93,6	73,3	93,6	114,0	134,4
Overskud før skat	75,7	70,5	61,5	52,8	42,9	33,1	42,9	52,8	61,5
Offentlige indtægter	7,9	18,0	16,5	15,7	11,7	7,7	11,7	15,7	16,5

Kilde: Egne beregninger på grundlag af data fra Skattestyrelsen og GFLK.

Note: Offentlige indtægter i den ovenstående tabel består udelukkende af provenu fra personskatter.

Ovenstående tabel 47 viser, at der efter en overgangsperiode med dels genopbygning af bestanden, dels gradvis tilpasning af fangstkapaciteten som konsekvens af IOK vil komme gradvise forbedringer af ressourcerenten, ligesom der på længere sigt vil være basis for en vis øget beskæftigelse i forhold til den første del af perioden. Dette er illustreret i nedenstående oversigt.

<i>Kystnært fiskeri efter torsk</i>	<i>0 - 5 år</i>	<i>5 - 10 år</i>	<i>Efter 10 år</i>
<i>Udvikling i ressourcerente</i>	<i>Negativ (--)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>
<i>Udvikling i lokal beskæftigelse</i>	<i>Negativ (--)</i>	<i>Neutral (0)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>

Fiskeri af krabber

Nedenstående tabel viser, at der efter en overgangsperiode med dels genopbygning af bestanden, dels gradvis tilpasning af fangstkapaciteten som konsekvens af IOK vil komme gradvise forbedringer af ressourcerenten, ligesom der på længere sigt vil være basis for en vis øget beskæftigelse i forhold til den første del af perioden. Dette er illustreret i nedenstående oversigt.

<i>Fiskeri efter krabber</i>	<i>0 - 5 år</i>	<i>5 - 10 år</i>	<i>Efter 10 år</i>
<i>Udvikling i ressourcerente</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>
<i>Udvikling i lokal beskæftigelse</i>	<i>Svagt negativ (-)</i>	<i>Neutral (0)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>

Fiskeri af stenbider

Nedenstående tabel viser, at der efter en overgangsperiode med dels genopbygning af bestanden, dels gradvis tilpasning af fangstkapaciteten som konsekvens af IOK vil komme gradvise forbedringer af ressourcerenten, ligesom der på længere sigt vil være basis for en vis øget beskæftigelse i forhold til den første del af perioden. Dette er illustreret i nedenstående oversigt.

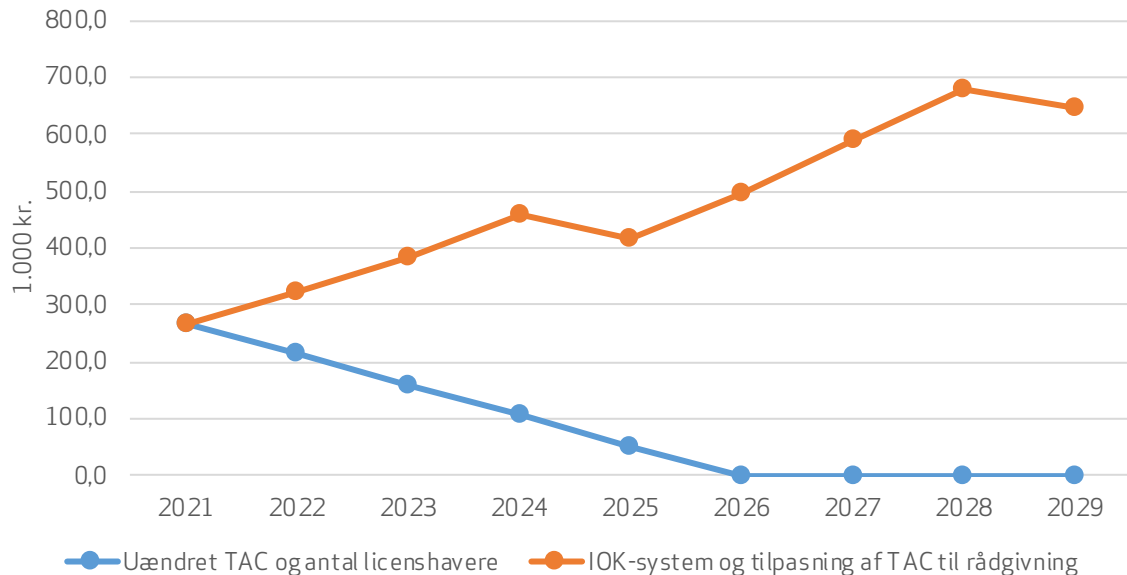
<i>Stenbider</i>	<i>0 - 5 år</i>	<i>5 - 10 år</i>	<i>Efter 10 år</i>
<i>Udvikling i ressourcerente</i>	<i>Neutral (0)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>
<i>Udvikling i lokal beskæftigelse</i>	<i>Svagt negativ (-)</i>	<i>Neutral (0)</i>	<i>Svagt positiv (+)</i>

8.3.3 Økonomiske konsekvenser for den enkelte fisker i det kystnære fiskeri med fokus på jollefiskerne

Det er efter kommissionens opfattelse centralt ved tilrettelæggelsen af forvaltningen at tage udgangspunkt i, at den enkelte jollefisker har reelle muligheder for at have fiskeriet som hovederhverv og med en god indtjening med afsæt i biologisk bæredygtig kvotefastsættelse. Kommissionens analyser viser, at dette ikke er muligt for jollefiskeriet samlet set i dag. Der er derfor behov for en gradvis tilpasning af kvoter og en nedbringelse af den samlede fangstkapacitet.

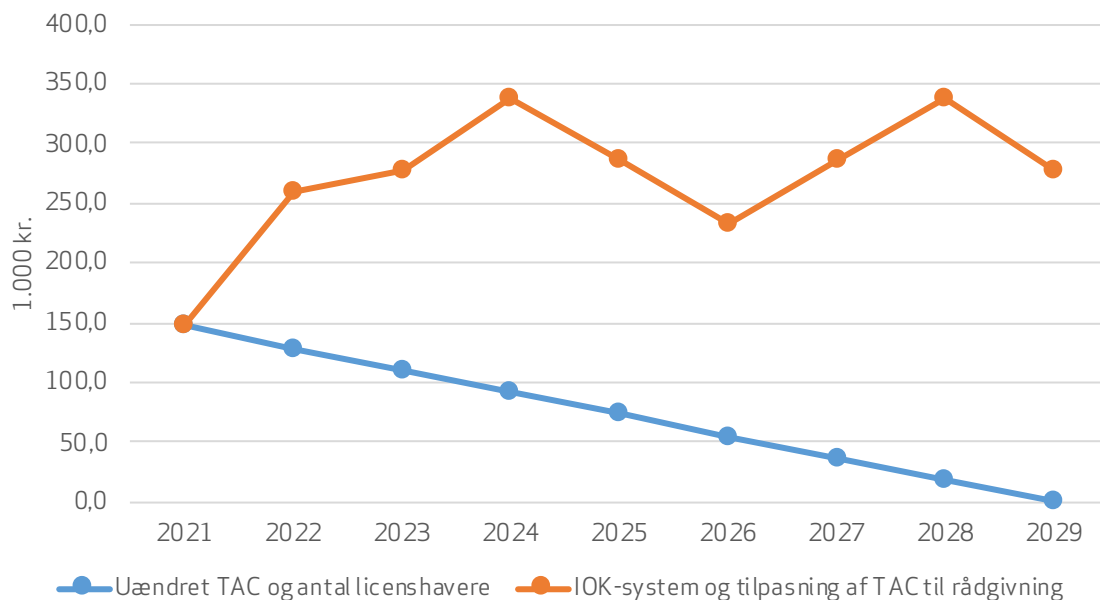
Kommissionens anbefalinger til en forvaltning af henholdsvis kystnær hellefisk og torsk, der har til formål at skabe den fornødne balance, er illustreret nedenfor i figur 54 og figur 55 holdt op mod en fortsættelse af den nuværende ikke-bæredygtige forvaltning med afsæt i beregningen af gennemsnitsindkomster over en ti-årig periode.

Figur 54. Kystnært fiskeri efter hellefisk - udvikling i gennemsnitsindkomster hos jollefiskerne i det kystnære hellefiskefiskeri i område 47 ved uændret forvaltningssystem og TAC, henholdsvis indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning.



Kilde: Egne beregninger på grundlag af data fra Skattestyrelsen og GFLK.

Figur 55. Kystnært fiskeri efter torsk - udvikling i gennemsnitsindkomster hos fiskerne i det kystnære torskefiskeri i område 47 ved uændret forvaltningssystem og TAC og indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning .



Kilde: Egne beregninger på grundlag af data fra Skattestyrelsen og GFLK.

8.3.4 Administrative konsekvenser af anbefalinger til ændringen af forvaltning af de enkelte fiskerier for både det offentlige og for selskaberne.

Omlægning til IOK i det kystnære fiskeri – med udgangspunkt i hellefisk

Nedenstående søger at give en vurdering af, hvilken betydning en ændring af forvaltningen af hellefisk i forvaltningsområde 47 fra olympisk fiskeri til IOK vil have for Departementet for Fiskeri og Fangst. Vurderingen er forbundet med en del usikkerhed, da politiske beslutninger vil have betydning for, hvordan man udvikler forvaltningen fremadrettet.

Forberedelse og overgangsperiode

Udover, at indførslen af IOK for mere end 1.000 jollefiskere kan have betydning for antallet af årsværk i forvaltningen, samarbejde med kommunerne og behov for opdatering af systemer eller opbygning af nye systemer som beskrives nedenfor, vil det første skridt være at forberede indførslen af IOK samt en overgangsperiode.

Her kan vi høste erfaring fra indførslen af IOK for fartøjer i 2012. Først og fremmest kan det forventes, at der vil være behov for at hente eksterne konsulenter ind til at forberede indførslen af IOK. Derudover kan det forventes, at der vil være behov for at ansætte ekstra medarbejdere til at assistere fiskerne i overgangsperioden. Hvis op mod 1.000 jollefiskere skal assisteres i at forstå det nye system, deres nye kvoteandel, samt hvordan man handler med kvoterne, kan det forventes, at der vil være behov for at ansætte op til 2-3 ekstra medarbejdere i en overgangsperiode, som kan forventes at vare op til 6-12. mdr. Det estimeres, at løn og overhead til disse medarbejdere, afhængig af antal og varighed, beløber sig til 450.000 - 1.300.000 kr.

Med erfaring fra indførslen af IOK for fartøjer vil der også være behov for ekstra juridisk indsats under klageperioden ift. størrelsen på fiskerens kvoteandel. Denne opgave forudsættes løftet af den af kommissionens anbefalede klageinstans.

Fiskeriafdelingen (eller den af kommissionen foreslåede licensstyrelse)

I 2017 overdrog Departementet en del af licensudstedelse af kystnære licenser til kommunerne efter politisk ønske. Dette betyder, at kommunerne i dag har adgang til en del af licensudstedelsessystemet igennem Aalipli. Aalipli er et system, som giver kommunerne adgang til at udstede licenser igennem Departementets licenssystem, men med begrænset adgang.

Kommunerne kan udstede licenser til jollefiskerne, som har haft samme licens i foregående år. Er der tale om fartøjslicenser eller nye aktører, sender kommunerne deres ansøgninger videre til Departementet for Fiskeri og Fangst. Licensafdelingen i departementet sagsbehandler fartøjsansøgninger, nye aktører samt årskvotemeddelelser og kvotehandler for fartøjer med IOK i område 47. Derudover understøtter de kommunerne i deres licensudstedelse samt med systemet.

Der er på nuværende tidspunkt 3 årsværk i licensafdelingen.

I dag har ca. 150 fartøjer med IOK i område 47. Det kan forventes, at hvis der indføres IOK for jollerne, vil der skulle udstedes op imod 1.000 årskvotemeddelelser samt en lang række kvotehandler. Hvis denne opgave skal løses i Departementet eller i den af kommissionen foreslåede licensstyrelse, vil det kunne forventes, at der skal tilføres minimum 1 ekstra årsværk, hvilket medfører en forøgelse i forventede lønudgifter og overhead på i alt 450.000 kr.

Kommunerne

Med kommunernes nuværende adgang til systemet for licensudstedelse igennem Aalipli har kommunerne kun adgang til at udstede licenser til jollefiskerne, som har haft tilsvarende licens i foregående år. Dermed kan kommunerne ikke ændre andre ting, da de ikke har adgang hertil.

Man kan fortsætte den nuværende fordeling, hvor licensafdelingen i Departementet tager sig af IOK og kvotehandler. Eller man kan lægge yderligere opgaver ud til kommunerne, sådan at kommunerne f.eks. kan udstede årskvotemeddelelser, men at handler med kvoter fortsat godkendes og udføres i Departe-

mentet. Hvis der ønskes omsættelige kvoter, så kan der dog være en udfordring ift. Kvotefleks, som også administreres i Departementet, og som ikke kan lægges ud til kommunerne. Dette fordi der i stedet for ca. 150 frem og tilbageførsler vil blive mere end 1.000 frem og tilbageførsler. Her vil der både være tale om kvotefremførsel før 1. januar og tilbageførsel efter 1. juli.

Ønsker man, at kommunerne kan udstede årskvotemeddelelser, så vil der skulle tilføjes noget til Aalipli systemet, som vil give kommunerne adgang hertil. Hvad dette vil koste, kan ikke konkret vurderes, før man har en mere præcis ramme for opgaven.

Det forventes ikke, at en sådan ændring vil have konsekvenser ift. antal årsværk i kommunerne. Men fortsat kan være behov for at tilføre et årsværk til licensafdelingen med forventning om, at der skal laves mange flere kvotehandler samt kvotefleks, når man går fra ca. 150 fartøjer med IOK til over 1.000. Yderligere kan det forventes, at der vil være en behov for at yde assistance til jollefiskere, som nu skal lære, hvordan IOK fungerer.

Hertil kommer, at der kan være behov for systemmæssige tilretninger, jf. også særskilt beskrivelse med overvejelser derom ovenstående.

Med oprettelse af en licensstyrelse, som anbefalet af kommissionen, forventes at være mulighed for omlægninger og forenklinger ved at samle opgaverne i Licensstyrelsen.

8.3.5 Sammenhæng med andre sektorer - afledte uddannelse- og arbejdsmarkedstiltag.

Kommissionen finder det af central betydning, at kommissionens anbefalinger omkring tilpasning af fangstkapaciteten i nogle af de arbejdsintensive fiskerier sker, så fiskere, der vælger at forlade disse fiskerier, har alternative muligheder for beskæftigelse.

Dette kan være hjælp til jobsøgning og eventuel omskoling og opkvalificering til at finde beskæftigelse andre for fiskerisektoren, hvor der i dag importeres arbejdskraft, jf. det beskrevne behov for en mere fokuseret og markant forstærket målrettet indsats i afsnittet om arbejds- og uddannelsesforhold.

Kommissionen har ikke søgt at beregne konsekvenserne af en sådan omskolings- og opkvalificeringsindsats eller et eventuelt behov for at tilføre yderligere midler til den type indsatser på arbejdsmarkeds- og ikke mindst uddannelsesområdet. Der er i dag afsat midler på finansloven på forskellige konti, som må formodes i et vist omfang at kunne målrettes yderligere mod dette behov, men der ses også et behov for en vedvarende og opprioriteret indsats målrettet behovene i såvel fiskeindustrien og centrale dele af fiskeriflåden, hvor der i dag må importeres arbejdskraft.

Der er konkret behov for udarbejdelse af en langsigtet konkret plan i samarbejde mellem relevante uddannelsesinstitutioner og fiskerierhvervet samt en samfundsmæssig erkendelse af opgavens omfang og kompleksitet. Denne opgave vil tage mindst 10-15 år at løfte, hvis der skal ske en selvforsyning af arbejdskraft i de bedste betalte jobs i trawlerflåden, der bringer Grønland i nærheden af, hvad der er tilfældet på Færøerne. Det vil efter kommissionens opfattelse være at betragte som en god langsigtet investering.

8.3.6 Konsekvenser for andre erhverv end fiskeriet ved omlægning af uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken som følge af kommissionens anbefalinger

Det kan i lige så høj grad være relevant med en tilsvarende indsats for at finde alternativ beskæftigelse i andre sektorer, hvor der i dag mangler arbejdskraft. Dette eksempelvis på bygge- og anlægsområdet eller i mineralsektoren.

En succes med at få flyttet arbejdskraft fra dele af fiskeriet til andre erhverv med mangel på arbejdskraft vurderes også både at være nyttig samfundsmæssigt, til gavn for de pågældende personer og en fordel for udviklingen af de pågældende erhverv.

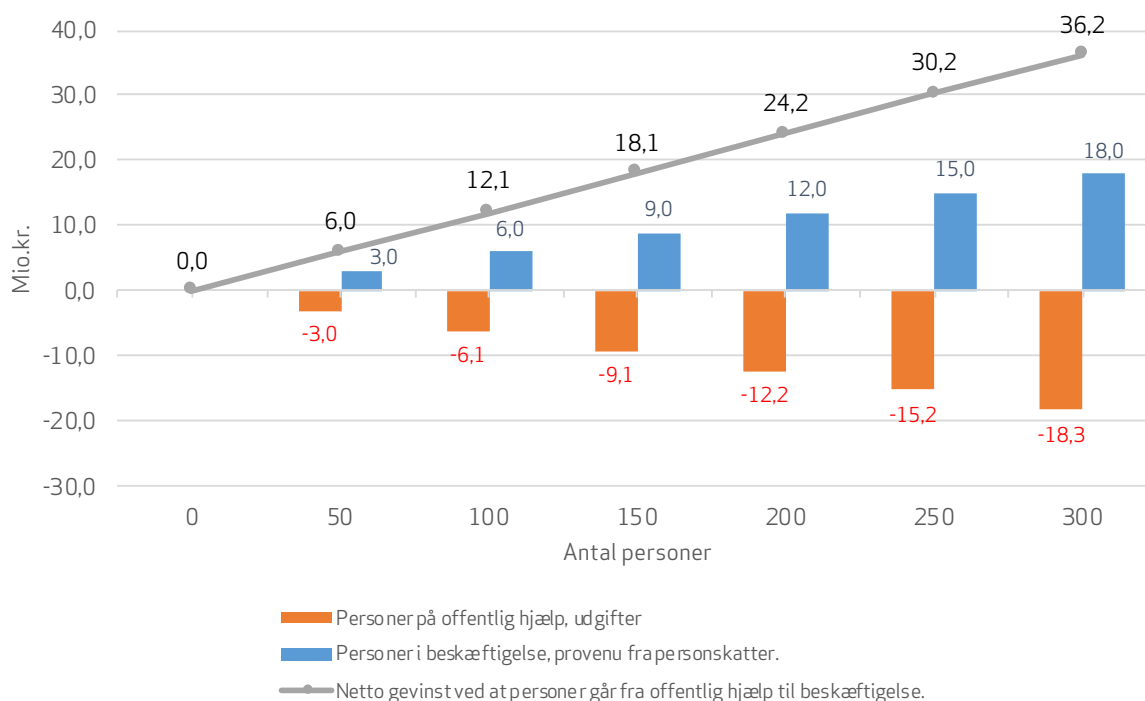
Kommissionen har ikke søgt at beregne konsekvenserne af en sådan omskolings- og opkvalificeringsind-

sats eller et eventuelt behov for at tilføre yderligere midler til den type indsats på arbejdsmarkeds- og uddannelsesområdet. Der er i dag afsat midler på finansloven på forskellige konti, som må formodes i et vist omfang at kunne målrettes yderligere mod dette behov, men det kan langt fra udelukkes, at der i en overgangsfase kan blive behov for en forøget og øremærket indsats. Her ses ligeledes et behov for en sammenhængende planlægning, som bør hænge sammen med de overgangsordninger, som kommissionen lægger op til for ikke mindst det kystnære fiskeri efter torsk og efter hellefisk.

En mulig forøgelse af bevillingerne til en sådan arbejdsmarkedsindsats kan med fordel ses som en investering. Hvis alternativet til beskæftigelse i andre erhverv er, at mange kommer på offentlig hjælp, vil både de pågældende personer og samfundet samlet set få betydelige gevinster ved en målrettet arbejdsmarkedsindsats.

Den nedenstående figur 56 sammenholder udgifterne ved, at fiskere, der går ud af fiskeriet, alle overgår til offentlig hjælp med gevinsten for det offentlige, hvis alle de fiskere fik alternativ beskæftigelse. Det antages i beregningerne, at offentlig hjælp udgør 50 pct. af den maksimale sats for offentlig hjælp. Den maksimale sats for offentlig hjælp udgør 65 pct. af SIK's mindste løn. Det antages, at personer, som kommer i beskæftigelse, får løn svarende til SIK's mindsteløn for ufaglærte i byggebranchen. Tabellen viser årlig effekt. Hvis 100 fiskere, som antages at være på offentlig hjælp, kom i beskæftigelse, vil den økonomiske gevinst for de offentlige kasser i det første år bestå af de besparede udgifter til offentlige hjælp på 6,1 mio.kr. og et øget skatteprovenu med 6,0 mio.kr., i alt gevinst på 12,1 mio.kr. De efterfølgende år vil gevinsten udelukkende bestå af skatteprovenu. Hvis fiskerne fik arbejde med højere løn end SIK's mindste løn, vil gevinsten være endnu større.

Figur 56. Sammenligning af udgifterne ved, at fiskere, der går ud af fiskeriet, alle overgår til offentlig hjælp med gevinsten for det offentlige, hvis alle de fiskere fik alternativ beskæftigelse.



Kilde: Departementet for Finanser. Egne beregninger.

Note: Nettogevinsten ved, at personer går fra offentlig hjælp til beskæftigelse, beregnes som summen af besparede udgifter til offentlig hjælp og provenu fra personskatter. Årlig mindsteløn i beregningerne antages at være 187.325 kr., og årlig udbetaling af offentlig hjælp antages at være 60.881 kr.

For at vise konsekvensen af en højere løn, beregnes nettogevinsten ved, at personer går fra offentlig hjælp til beskæftigelse på grundlag af SIK's mindsteløn for ufaglærte i byggebranchen. Startløn for ufaglærte i byggebranchen er leveret af GE, og startløn for faglærte i byggebranchen er også leveret af GE.

8.3.7 Økonomiske konsekvenser for offentlige indtægter fra skatter og ressourceafgifter.

Fiskerikommissionens forslag til ændringer i fiskeripolitikken har det klare sigte overordnet at forbedre produktiviteten og dermed ressourcerenten i de forskellige fiskerier. Hvor stor, denne forbedring vil være, vil afhænge af, hvilke af de foreslåede ændringer, der gennemføres, jf. overstående gennemgange.

De foreslåede overvejelser om ændringer om en mindre koncentration i udnyttelsesretten og ejerskab inden for udenskærs rejefiskeri kan potentiel reducere ressourcerenten inden for dette fiskeri. På den anden side gælder det også for dette fiskeri, at det økonomiske overskud er stort, at en stigning i ressourcerenteafgiften er en mulighed. I langt de fleste af de øvrige fiskerier vil der på langt sigt ske en forøgelse af produktiviteten og ressourcerenten, og dermed vil der også være en stigning i skatteindtægterne og potentialet for en stigning i ressourcerenteafgiften.

I nogle fiskerier, der skal undergå tilpasning, kan der være midlertidige reduktioner i skatteprovenuet, men om dette sker, vil afhænge af de arbejdsmarkedspolitiske tiltag og mulighederne for at øge beskæftigelsen i andre sektorer end fiskeriet.

Den overordnede vurdering er, at kommissionens forslag kan danne grundlag for en stigning i skatteprovenuet og en stigning i ressourcerenteafgiften, især på mellem og langt sigt.

Bilag

- A. Kommissorium for Fiskerikommissionens arbejde
- B. Oversigt over:
 - 1. Medlemmer af kommissionen og fagligt tilforordnede
 - 2. Politisk tilforordnede
 - 3. Sekretariatet
- C. Oversigt over bestande – status for forvaltning 2020
- D. Konkrete forslag til enkelte bestemmelser til den nye fiskerilov
- E. Kommissionens samlede anbefalinger og anbefalinger om en sektorplan
- F. Mindretalsudtalelser fra Fiskerikommissionens medlemmer
- G. Notat om overvejelser om erstatningsfri regulering med tilhørende underbilag fra Gorrissen Federspiel om bemærkninger fra Fiskerikommissionens anbefaling vedrørende rejefiskeriet
- H. Figurer og tabeller fra afsnit om arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold
- I. Liste over figurer og tabeller i betænkningen
- J. Oversigt over baggrundsmateriale til Fiskerikommissionens udgivelser
- K. Anvendte forkortelser og ordforklaringer
- L. Litteraturliste

Bilag A

Kommissorium for Fiskerikommissionen

8-3-2019 – seneste tilføjelser godkendt af Naalakkersuisut d. 19-12-2019.

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 koalitionsparterne – i samarbejde med områdets interessenter – vil udarbejde et nationalt kompromis som skal sikre størst mulig gavn for hele samfundet. I forbindelse hermed skal de unge fiskeres muligheder og de nødvendige rammebetingelser herfor være i orden.

Det er koalitionsparternes 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 koalitionsparterne 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 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.

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 indførsel 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 genomsigtig og vurdere, hvor det forvaltningsmæssigt er bedst at placere kontrollen.

Ejerskabs-ogkvoteforhold 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**

Kommission 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 tidshorizont 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**

Kommission 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 offentlige 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.

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 resourceafgifterne 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, Revisionsselskaberne, 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 Finansier, Departementet for Erhverv samt Skattestyrelsen stiller en tilforordnet til rådighed for Fiskerikommissionen.

Hvert politisk parti, som er repræsenteret i Inatsisartut, kan udpege en politisk tilforordnet til kommissionens arbejde. De politisk tilforordnede indkaldes særskilt til hvert møde. De nærmere betingelser for omfang og deltagelse fastsættes i forretningsordenen for Fiskerikommissionen. Dette for dels at forankre kommissionens arbejde i den politiske proces, dels for at give input til kommissionen i dens arbejde og for at etablere en arbejdsform, hvor kommissionens foreløbige analyser og anbefalinger kan drøftes med de politiske partier undervejs.

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 efterårssamlingen 2020 skal kunne fremsætte et konkret lovforslag. Naalakkersuisut forventes at orientere relevante udvalg i Inatsisartut om fremdriften i arbejdet med passende mellemrum.

Bilag B**Oversigt over Fiskerikommissionens medlemmer, tilforordnede og sekretariat****Medlemmer:**

Jens Paulsen, formand
 Peder Andersen, næstformand
 Eskild Kirkegaard, uvildigt medlem
 Henrik Sandgreen, KNAPK
 Erik Lange, SQAPK
 Jess G. Berthelsen, SIK
 Brian Buus Pedersen (frem til medio juli 2021), GE
 Bent Sørensen (fra medio juli 2021), GE
 Gerth B. Lyngé, NUSUKA
 Knud Østergaard, Revisionselskaberne
 Helle Siegstad, Grønlands Naturinstitut
 John Jakobsen, Grønlandsbanken
 Juliane Henningsen (siden september 2020), Kommunerne
 Palle Frederiksen (perioden oktober 2019 - september 2020), Kommunerne
 Paneeraq Olsen (frem til oktober 2019), Kommunerne

Fagligt tilforordnede:

Jørgen I. Olsen, Departementet for Fiskeri og Fangst
 Mads Nedergaard, GFLK
 Tove Rossen, Skattestyrelsen
 Hilmar Ogmundsson, Departementet for Finansier og Indenrigsanliggender
 Sussi Wille, Departementet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked
 Paornánguaq Kleist

Politisk tilforordnede:

Jens-Frederik Nielsen, Demokraatit
 Piitannguaq T. Kromann, Naleraq
 Aslak W. Jensen, Siumut
 Nikolaj Rosing, Atassut
 Hans Aronsen, Inuit Ataqatigiit
 Aqqaluaq B. Egede (udtrådt), Inuit Ataqatigiit
 Karl Kristian Kruse (udtrådt), Siumut
 Nikkulaat Jeremiassen (udtrådt), Siumut
 Pele Broberg (udtrådt), Naleraq
 Simigaaq Heilmann (udtrådt), Demokraatit
 Nikolaj Rosing (udtrådt), Atassut
 Louis Sigurdson (udtrådt), Samarbejdspartiet
 Kim Lyberth (udtrådt), Samarbejdspartiet
 Aleqa Hammond (udtrådt), Nunatta Qitornai

Sekretariatet:

Peter Hansen, sekretariatsleder, Departementet for Finansier og Indenrigsanliggender
 Thomas Rassing, Departementet for Fiskeri og Fangst
 Ole U. Lønberg-Jensen, Departementet for Fiskeri og Fangst
 Rasmus Bæk, Departementet for Fiskeri og Fangst

Bilag C - Oversigt over bestand – status for forvaltning 2020

		Grøn: kvote i overensstemmelse med rådgivning	Grøn: ja							
Farveforklaringer:		Rød: kvote over rådgivningen	Rød: nej							
		Grå: ikke tilstrækkeligt data								
REJER										
Art	Bestand og status jf. figur C.1	Forvaltningsplan	Grønlands kvote i forhold til rådgivning	Rådgivning i 2020	Grønlands kvote i 2020	Fangst i tons i 2020	Rådgivning via	Fællesbestand	Bemærkninger:	
Rejer (<i>P. borealis</i>)	Vestgrønland	Ja	100%	110.000	110.000	109.521	NAFO, årligt	Fællesbestand med Canada	I 2020 afsatte Grønland 1.617 tons rejer til Canada iht. forvaltningsplanen for rejer	
	Østgrønland	Nej	238%	2.000	4.750	3.172	NAFO, årligt	Fællesbestand med Island		
HAVGÅENDE FISKERIER										
Art	Bestand og status jf. figur C.1	Forvaltningsplan	Grønlands kvote i forhold til rådgivningen	Rådgivning i 2020	Grønlands kvote i 2020	Fangst i 2020	Rådgivning via	Fællesbestand	Bemærkninger:	
Hellefisk	Vestgrønland	Ja	50%	36.370	18.184	18.146	NAFO, hvert andet år	Fællesbestand med Canada	Uofficiel aftale med Canada om en lige fordeling af bestanden: Grønland (50%), Canada (50%)	
	Østgrønland	Nej	37,6%	21.360	8.031	7.921	ICES, årligt	Fællesbestand med Island og Færøerne	Forvaltningsaftale med Island om fordeling: Grønland (37,6%), Island (56,4%), Færøerne (6%)	

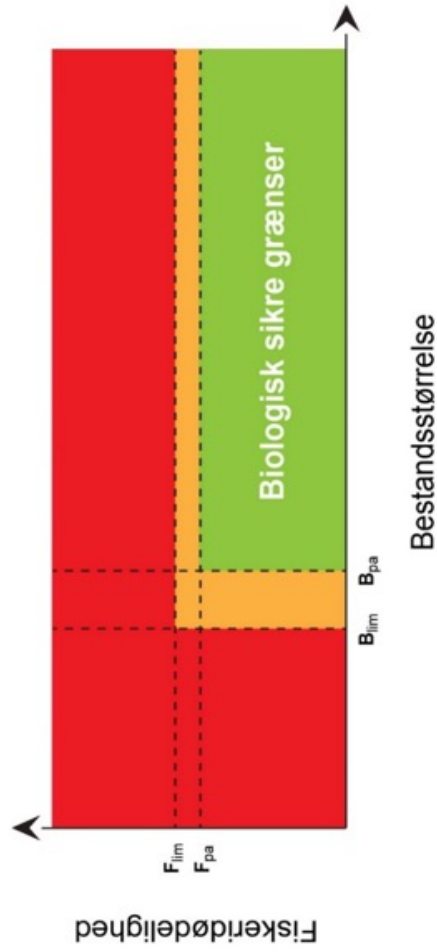
Torsk	Vestgrønland	Nej	-	0	0	103	ICES, hvert andet år	Udenskærs torsk i Vestgrønland fiskes i de indenskærs områder	
	Øst- og Sydvestgrønland	Ja	552%	3.409	18.824	15.807	ICES, årligt	Nej	
Rødfisk (S. Norvegicus)	Østgrønland	Nej	10%	43.568	4.357	5.842	ICES, årligt	Fællesbestand med Island	Forvaltningsaftale med Island om fordeling: Grønland (10%), Island (90%)
Rødfisk (S. Men-tella)	Østgrønland	Nej	100%	914	914		ICES, årligt	Nej	
Rødfisk, pelagisk i Irmingerhavet	Østgrønland	Nej	-	0	1.224	1.533	ICES, hvert andet år	Fællesbestand med Island og Færøerne	Fiskeriet er blevet lukket i 2021 efter aftale i NE-AFC-regi. Det forventes ikke at fiskeriet åbner forløbigt pga. bestandes ringe status.
PELAGISKE FISKERIER									
Art	Bestand og status jf. figur C.1	Forvaltningsplan	Grønlands kvote i forhold til rådgivningen	Rådgivning i 2020	Grønlands kvote i 2020	Fangst i 2020	Rådgivning via	Fællesbestand	Bemærkninger:
	Vestgrønland	Nej	-	Ingen	Ingen	617		Nej	Indenskærsfangster af kystnære fartøjer og joller
Lodde	Østgrønland, Island og Jan Mayen	Nej	15%	127.300	19.095	9.160	ICES, Havforskningsinstitut (Island), årligt	Fællesbestand med Island og Norge	Forvaltningsaftale med Island og Norge om fordeling: Grønland (15%), Island (80%), Norge (5%)
Makrel	Nordatlanten	Nej	6,5%	922.064	59.934	26.613	ICES, årligt	Fællesbestand med EU, UK, Færøerne, Island og Norge	Udover 14 tons som blev fisket i Østgrønland var fangsterne i 2020 udelukkende internationalt farvand af grønlandske fartøjer

KYSTNÆRE FISKERIER										
Art	Bestand og status jf. figur C.1	Forvaltningsplan	Grønlands kvote i forhold til rådgivningen	Rådgivning i 2020	Grønlands kvote i 2020	Fangst i 2020	Rådgivning via Fællesbestand	Fællesbestand	Bemærkninger:	
Sild	Nordøstatlanten	Nej	5%	525.595	25.000	0	ICES, årligt	Fællesbestand med UK, Norge, Færøerne, Island og Rusland (Grønland er ikke anerkendt som kyststat)		
Blåhvilling	Nordatlanten	Nej	0,54%	1.161.615	6.273	1.874	ICES, årligt	Fællesbestand med Norge, Island, Færøerne, EU og UK (Grønland er ikke anerkendt som kyststat)	Grønland modtager gennem den årlige NEAFC-aftale 0,54% af den samlede TAC som baseres på rådgivningen.	
Hellefisk	Diskobugt	Nej	182%	5.120	9.325	7.574	NAFO, hvert andet år	Nej		
	Uummannaq	Nej	173%	5.800	10.028	10.677	NAFO, hvert andet år	Nej		
	Upernavik	Nej	159%	5.330	8.457	7.602	NAFO, hvert andet år	Nej		
	Øvrige Grønland	Nej	-	Ingen	Frit fiskeri	1.994	Ingen	Nej	Forvaltningen af kystnær hellefisk blev i 2021 ændret med ny bekendtgørelse som bl.a. introducerer nye forvaltningsområder i det tidligere område "Øvrige Grønland" pba af ny videnskabelig rådgivning fra Grønlands Naturinstitut.	
Torsk	Vestgrønland	Nej	542%	5.537	30.000	17.534	ICES, årligt	Nej		
Kammuslinger	Vestgrønland	Nej	-	Ingen	2.520	540	GN, fra 2004	Nej		

Laks	Vestgrønland	Nej	-	0	20,7	32	ICES, hvert tredje år	Fællesbestand med elleve lande	Forvaltningsplan forventes godkendt af Naalakkersuisut i løbet af sommeren 2021.
KRABBER									
Art	Bestand og status jf. figur C.1	Forvaltningsplan	Grønlands kvote i forhold til rådgivningen	Rådgivning i 2020	Grønlands kvote i 2020	Fangst i 2020	Rådgivning via	Fællesbestand	Bemærkninger:
Krabber	Upernavik	Nej	-	Ingen	400	400	Ingen	Nej	Forvaltningen af krabber blev i 2021 ændret med ny bekendtgørelse, ny forvaltningsplan og nye forvaltningsområder pba ny videnskabelig rådgivning fra Grønlands Naturinstitut.
	Diskobugt	Nej	131%	400	525	516	GN, hvert andet år	Nej	
	Sisimiut	Nej	167%	300	500	642	GN, hvert andet år	Nej	
	Maniitsoq	Nej	-	Ingen	225	78	Ingen	Nej	
	Nuuk-Paamiut	Nej	100%	1.200	1.200	1.150	GN, hvert andet år	Nej	
	Qaqortoq-Narsaq	Nej	-	Ingen	225	163	Ingen	Nej	
BIFANGSTSARTER									
Art	Bestand og status jf. figur C.1	Forvaltningsplan	Grønlands kvote i forhold til rådgivningen	Rådgivning i 2020	Grønlands kvote i 2020	Fangst i 2020	Rådgivning via	Fællesbestand	Bemærkninger:
Rejer (P. montagui)	Vestgrønland	Nej	-	Ingen	-	36	Ingen	Nej	
Plettet havkat	Vestgrønland	Nej	-	975	-	198	Ingen	Nej	Blandingsfiskeri af plettet og stribet havkat
Stribet havkat	Vestgrønland	Nej	-	0	-	-	NAFO, årligt	Nej	
Brosme	Østgrønland	Nej	-	Ingen	1.500	235	Ingen	Nej	

	Vestgrønland	Nej	-	Ingen	1.000	19	Ingen	Nej	
Skolæst	Østgrønland	Nej	763%	131	1.000	48	ICES, hvert fjerde år	Ja	
Helleflynder	Vestgrønland	Nej	-	Ingen	1.000	12	Ingen	Nej	
	Østgrønland	Nej	-	Ingen	1.000	14	Ingen	Formentlig	
Polarorsk	Vestgrønland	Nej	-	Ingen	5.000	0	Ingen	Nej	
Istorsk	Vestgrønland	Nej	-	Ingen	2.000	0	Ingen	Nej	

Figur C.1. ICES brug af referencepunkter til vurdering af bestandssituationen i forhold til biologisk sikre grænser.



Note til figuren: 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. For en teknisk uddybning, se Debatoplæg side 21.

Bilag D

Konkrete forslag til enkelte bestemmelser til den nye fiskerilov

Kapitel 1

Lovens formål

§ 1. De grønlandske fiskeressourcer er det grønlandske samfunds fælles ejendom. Denne inatsisartutlov har til formål at sikre, at samfundet får det størst muligt langsigtede økonomiske udbytte af fiskeriet samtidig med, at der skabes sammenhængende og stabile rammebetingelser for fiskerierhvervet.

Stk. 2. Ved forvaltning af denne inatsisartutlov skal der lægges vægt på, at

fiskeriressourcerne udnyttes bæredygtigt, og bestandene opretholdes på et niveau, hvor de er i stand til at give det maksimalt langsigtede bæredygtige udbytte.

Stk. 3. Ved forvaltningen af denne inatsisartutlov skal der desuden lægges vægt på, at

- 1) der er balance mellem kapaciteten i fiskeriet og fiskerimulighederne, og at kapaciteten udnyttes effektivt,
- 2) der er et attraktivt investeringsklima til gavn for videreudvikling af erhvervet og samfundet,
- 3) der tages hensyn til lokale og sociale aspekter inddrages,
- 4) bilaterale og internationale aftaler og konventioner følges,
- 5) fiskeriets negative indvirkning på det marine økosystem er mindst muligt,
- 6) der tages hensyn til befolkningens rekreative behov
- 7) interessenter, og
- 8) der er gennemsigtighed i forvaltningen og udøvelsen af fiskeriet,

Anvendelsesområde

§ 2. Inatsisartutloven finder anvendelse på udnyttelsen af fiskeressourcerne og forvaltningen af de fiskerier, der udnytter ressourcerne inden for Grønlands fiskeriterritorium og grønlandske fartøjers fiskeri uden for Grønlands fiskeriterritorium.

Kapitel 5

Fastsættelse og fordeling af fangstmængder

TAC

§ 3. Den årlige totale tilladte fangstmængde fastsættes for hver bestand af Naalakkersuisut.

Stk. 2. Den totale tilladte fangstmængde for en bestand skal fastsættes i overensstemmelse med den relevante forvaltningsplan jf. § 4.

Stk. 3. Den totale tilladte fangstmængde for en bestand skal omfatte fangstmængden inden for Grønlands fiskeriterritorium såvel som grønlandske fiskeres fangster uden for Grønlands fiskeriterritorium i henhold til internationale aftaler.

Stk. 4. Uafhængigt af stk. 1, kan Naalakkersuisut vælge ikke at fastsætte en TAC for en bestand, hvis bestanden ikke er omfattet af en forvaltningsplan eller særlige forhold taler for at en TAC-forvaltning vil være uhensigtsmæssig.

Kapitel 6

Flerårige Forvaltningsplaner

§ 4. Naalakkersuisut skal vedtage flerårige forvaltningsplaner for alle væsentlige bestande og fiskerier i grønlandsk farvand.

Stk. 2. Forslag til forvaltningsplaner, jf. stk. 1, skal udarbejdes i tæt samarbejde med interessenter og i overensstemmelse med internationale aftaler.

Stk. 3. En forvaltningsplan skal indeholde:

- 1) En beskrivelse af den eller de bestande og fiskerier samt det geografiske område der er omfattet af planen.
- 2) Procedure og tidsplan for revision af planen.
- 3) Klare målsætninger for forvaltningen af fiskerierne omfattet af planen, som er i overensstemmelse med lovens målsætninger jf. § 1.
- 4) Kvantitative mål for bestanden(e) og for fiskeriets påvirkning af dem, som er i overensstemmelse med lovens målsætninger, jf. nr. 3.
- 5) Tidsramme for opnåelse af målene.
- 6) Regler for fastsættelse af TAC og/eller kvoter for bestandene, som er i overensstemmelse med målene, defineret i nr. 4. Reglerne kan omfatte muligheder for fleksibilitet i udnyttelsen af kvoter mellem år, idet de dog ikke kan være i strid med målsætningerne om opnåelse af de kvantitative mål, jf. nr. 4.
- 7) Regler om tekniske foranstaltninger etableret med henblik på opnåelse af målene jf. nr. 3 og 4.

Stk. 4. En forvaltningsplan kan desuden indeholde andre emner, herunder:

- 1) Regler for fordeling af kvoter.
- 2) Plan for indsamling af data, som ligger ud over generelle planer for dataindsamling.
- 3) Særlige kontrolregler, som er nødvendige for gennemførelse og overvågning af planen.

Stk. 5. Forvaltningsplaner vedtaget, jf. stk. 1, kan kun i helt særlige tilfælde ændres før forvaltningsplanens planlagte revision, jf. bestemmelsens stk. 3, nr. 2.

Kapitel 7

Indsamling og behandling af data

§ 5. Licensforvaltningen har ansvaret for indsamling, bearbejdning og formidling af data, der er nødvendige for forvaltningen af nærværende lov.

Stk. 2. Licensforvaltningen udarbejder en oversigt over data, jf. stk. 1. Oversigten skal indeholde oplysninger om hvilken myndighed, institution eller andre, der varetager indsamling og behandling af data.

Stk. 3. Licensforvaltningen kan pålægge licensindehaver eller den, der ejer eller råder over fartøjer under grønlandsk flag, eller den der ejer eller råder over udenlandske fartøjer, der fisker på grønlandsk licens, samt produktionsanlæg med videre i Grønland, at afgive data, der er nødvendige for forvaltningen af nærværende lov, herunder kontrol-, analyse- og forskningsformål. Dette omfatter, blandt andet, oplysninger om licensindehavere og fabriksejere, selskabernes ejerskabsforhold, fartøjer som anvendes,

fangster, indhandlinger, landproduktion, kvotehandler, beskæftigelse og økonomiske forhold i fiskeriet og landproduktionen.

Stk. 4. Naalakkersuisut kan fastlægge regler for, hvordan dataleverandørerne, jf. stk. 3, skal levere data til Naalakkersuisut.

Stk. 5. Naalakkersuisut kan fastsætte regler om hel eller delvis udstedelse af bemyndigelse til andre myndigheder, institutioner eller andre, herunder private firmaer til indsamling, bearbejdning og formidling af data, jf. stk. 2.

Stk. 6. Naalakkersuisut kan fastsætte regler om fartøjsførers pligt til at medtage videnskabelige observatører med henblik på indsamling af data til videnskabeligt brug.

Adgang til og formidling af data

§ 6. Licensforvaltningen skal stille data indsamlet, jf. § 5, stk. 1, til rådighed for forvaltningsformål, herunder kontrol-, analyse- og forskningsformål.

Stk. 2. Licensforvaltningen skal stille relevante oplysninger til rådighed for offentligheden blandt andet gennem offentliggørelse af en oversigt, der omfatter:

- 1) Oplysninger om licensindehavere og forarbejdningsvirksomheder i fiskeriet samt deres ejerstruktur herunder opgørelse over deres eventuelle kvoteandele,
- 2) Oplysninger om TAC'er og kvoter for de enkelte bestande
- 3) Kvotemængde og kvoteandel pr. bestand og licensindehaver.
- 4) Oplysninger om fiskefartøjer, herunder tekniske data, kapacitet, egenskaber, kvoteudnyttelse, indhandlingsmængder og indhandlingsværdier.
- 5) Oplysninger om indhandlingsmængder og indhandlingsværdier på fabriksniveau
- 6) Oplysninger om kvotehandler,
- 7) Oplysninger om samlet kvoteudnyttelse pr. bestand og kvoteår.
- 8) Oplysninger om de enkelte licensindehavere og fartøjers betalte fiskeriafgifter i Grønland og i udlandet.

Stk. 3. Licensforvaltningen skal løbende opdatere oversigten, jf. stk. 2.

§ 7. Naalakkersuisut fremlægger på Inatsisartuts efterårssamling en årlig beretning om udviklingen i fiskeriet. Den årlige beretning skal indeholde en oversigt over økonomien i Grønlands fiskeri og forvaltningen af fiskerierne, herunder en oversigt over indsamling af data og brugen heraf, gældende forvaltningsplaner, eventuelle revisioner af forvaltningsplaner og en oversigt over gældende retsregler, herunder hvilke bemyndigelsesbestemmelser, der er anvendt.

Kapitel 11

Fiskeribiologiske undersøgelser og erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri

Fiskeribiologiske undersøgelser og fiskeri i uddannelsesøjemed

§ 8. Fiskeribiologiske undersøgelser kræver tilladelse fra Licensforvaltningen jf. dog stk. 3.

Stk. 2. Licensforvaltningen skal indhente en udtalelse fra Grønlands Naturinstitut, som skal indgå i vurdering af, om der skal tildeles tilladelse til fiskeribiologiske undersøgelser jf. stk. 1.

Stk. 3. Grønlands Naturinstitut kan gennemføre fiskeribiologiske undersøgelser uden tilladelse fra Licensforvaltningen.

Stk. 4. Fiskeri i uddannelsesøjemed kan uanset gældende begrænsninger for fiskeri udøves

med tilladelse fra Licensforvaltningen.

Stk. 5. Fiskeribiologiske undersøgelser er ikke omfattet af gældende regler for udførelse af fiskeri. Naalakkersuisut kan dog i tilladelser udstedt efter stk. 1 og 4 fastsætte nærmere regler for undersøgelserne.

Erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri

§ 9. Formålet med erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri er at skaffe ny viden, som kan bidrage til øget værditilvækst i fiskeriet eller reducere uønsket påvirkning af økosystemet, herunder uønskede bifangster.

Stk.2. Erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri kræver tilladelse fra Licensforvaltningen.

Stk. 3. Ansøgninger til erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri skal sendes til Licensforvaltningen og skal indeholde:

- 1) Redegørelse for formålet med forsøgsfiskeriet, herunder hvordan forsøgsfiskeriet forventes at kunne bidrage til øget værditilvækst i fiskeriet;
- 2) Beskrivelse af forsøgsfiskeriet som sandsynliggør, at forsøgsfiskeriet vil kunne gennemføres og levere de forventede resultater.
- 3) Beskrivelse af afrapporteringen af forsøgsfiskeriet, herunder offentliggørelse af resultater.
- 4) Oplysninger om finansiering af forsøgsfiskeriet, herunder om der søges støtte fra Licensforvaltningen.

Redegørelse for formålet med forsøgsfiskeriet, herunder hvordan forsøgsfiskeriet forventes at kunne bidrage til øget værditilvækst i fiskeriet;

Beskrivelse af forsøgsfiskeriet som sandsynliggør, at forsøgsfiskeriet vil kunne gennemføres og levere de forventede resultater.

Beskrivelse af afrapporteringen af forsøgsfiskeriet, herunder offentliggørelse af resultater.

Oplysninger om finansiering af forsøgsfiskeriet, herunder om der søges støtte fra Licensforvaltningen.

§ 10. Naalakkersuisut fastsætter de nærmere betingelser for det enkelte erhvervsmæssige forsøgsfiskeri, herunder regler for gennemførelse og afrapportering af forsøgsfiskeriet og hvem der har adgang til fiskeriet, hvis det erhvervsmæssige forsøgsfiskeri resulterer i et nyt alment fiskeri.

§ 11. En aktør, der har opnået tilladelse til erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri, forpligter sig til at gennemføre og afrapportere forsøgsfiskeriet som fastlagt i tilladelsen, jf. § 11.

Stk 2. Betydende ændringer i planerne, jf. § 10, stk. 3, for det erhvervsmæssige forsøgsfiskeri skal godkendes af Licensforvaltningen.

Stk.3. Overholdes betingelserne i henhold til stk. 1 og 2 ikke, inddrages tilladelse til det erhvervsmæssige forsøgsfiskeri.

Moniteringsfiskeri

§ 12. Licensforvaltningen kan, efter anbefaling fra Grønlands Naturinstitut, give tilladelse til moniteringsfiskeri på en bestand, hvor der ikke er videnskabeligt grundlag for et kommercielt fiskeri og hvor kommercielle data vurderes nødvendige for at etablere det videnskabelige grundlag.

Stk. 2. Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere regler for moniteringsfiskeri.

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til stk. 1

Det er et gennemgående princip i denne inatsisartutlov, at fiskeressourcen er samfundets fælles ejendom, hvilket er fremhævet i formålsbestemmelsen. Bestemmelsen fastsætter derudover det overordnede formål med inatsisartutloven, nemlig at udnyttelsen af ressourcerne skal finde sted til gavn for det grønlandske samfund og den grønlandske økonomi på langt sigt under de hensyn, som er angivet i stk. 2 og 3. Ved tvivlsspørgsmål i forvaltning af denne inatsisartutlov vil formålsbestemmelsen finde anvendelse som et bidrag til fortolkning af lovens øvrige bestemmelser.

Til stk. 2

Bestemmelsen lægger vægt på to forhold, nemlig udnyttelsen og bevarelsen af bestandene baseret på forsigtighedsprincippet. Udnyttelsen af fiskeressourcerne skal være bæredygtig på langt sigt, og ressourcerne opretholdes på et niveau, hvor de kan give det maksimalt bæredygtige udbytte og dermed understøtte den overordnede målsætning om størst muligt langsigtet udbytte. Delmålet er udarbejdet i overensstemmelse med generelle internationale principper, herunder FN's Fiskeriaftale fra 1995 (*UN agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*), som Danmark har ratificeret på vegne af Grønland d. 19. december 2003.

Til stk. 3

Bestemmelsen fastsætter yderligere delmål, der skal lægges vægt på ved forvaltningen af loven. Bestemmelsen er ikke udtømmende, og vægtningen af de forskellige hensyn kan variere afhængig af den konkrete sag.

Nr. 1

I overensstemmelse med den overordnede målsætning om størst muligt økonomisk udbytte er det vigtigt, at der er balance mellem fiskerimulighederne og kapaciteten i fiskeriet, og at kapaciteten udnyttes effektivt. Bestemmelsen understreger derfor, at der skal lægges vægt på størrelsen af kapaciteten, så den er i balance med fiskerimulighederne og udnyttes effektivt.

Nr. 2

Opnåelse af målsætningen om, at samfundet får det størst muligt langsigtet økonomiske udbytte af fiskeriet samtidigt med, at der skabes sammenhængende og stabile rammebetingelser for fiskerierhvervet, som fastlagt i den overordnede målsætning i stk. 1, er betinget af, at der er et attraktivt investeringsklima i sektoren. Et attraktivt investeringsklima er ligeledes vigtigt for fiskerierhvervets fortsatte udvikling og forudsætter samtidig et godt og tillidsfuldt samarbejde mellem ressourcforvaltning, kontrolmyndighed og fiskerierhverv. Bestemmelsen fastlægger derfor et attraktivt investeringsklima som et delmål, der skal lægges vægt på ved forvaltning af fiskeriet.

Nr. 3

Der kan i forbindelse med udformningen af rammerne for fiskeriet være behov for at afveje hensynet til effektivitet over for lokale og sociale hensyn, herunder beskæftigelsen. En sådan politisk afvejning forudsættes at ske på en måde, at fordele og ulemper ved inddragelse af disse hensyn beskrives, belyses og synliggøres for at sikre gennemsigtighed. Dette vurderes særligt vigtigt i det omfang, det vil kunne reducere den samlede ressourcerente eller modvirke de øvrige nævnte hensyn.

Nr. 4

Grønland har en række bilaterale aftaler vedrørende fiskeri, ligesom Grønland har ratificeret en række internationale aftaler og konventioner, som har betydning for fiskerisektoren, herunder blandt andet FN's havretskonvention, FN's fiskeriaftale, FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, og FN's biodiversitetskonvention. Dette indebærer, at der er en række internationale konventioner og andre aftaler som Grønland skal forvalte fiskeriet i overensstemmelse med.

Det er af mange grunde, herunder hensynet til muligheden for miljømæssig certificering, som eksempelvis MSC-certificering af grønlandske fiskeprodukter og dermed sikring af markedsadgang mv. vigtigt, at blandt andet disse aftaler overholdes.

Nr. 5

Bestemmelsen fastlægger, at der, skal lægges vægt på, at fiskeriernes negative indvirkning på det marine økosystem er mindst mulig. Det opnås blandt andet ved, at fiskerierne tilrettelægges og udføres, så uønskede bifangster og påvirkningen af havmiljøet begrænses. Det er især vigtigt, at der tages hensyn til effekten på beskyttede arter og følsomme økosystemer.

Nr. 6

Bestemmelsen fastlægger, at loven ud over den erhvervmæssige udnyttelse af ressourcerne også skal lægge vægt på, at befolkningens rekreative behov tilgodeses. Dette indebærer, at der også skal lægges vægt på at tilgodese befolkningens behov i forhold til fritidsfiskeri.

Nr. 7

Bestemmelsen fastlægger, at interessenter skal inddrages i forvaltningen af loven. I forbindelse med fiskerilovsændringen i 1991 blev Fiskerirådet fastlagt ved lov, og bestemmelsen herom er fortsat gældende, jf. kapitel 12. Med nærværende forslag er princippet om inddragelse af interessenter flyttet frem, sådan at den udgør en del af formålsbestemmelsen. Formålet hermed er yderligere at understrege princippet om interessenters inddragelse som et væsentligt element i forvaltningen af loven, dog med iagttagelse af armslængdeprincippet. Det vil sige, at ved fastsættelse og forvaltning af kvoter er det i udviklingen af forvaltningsplaner, som vedtaget jf. § 5, vigtigt at interessenter vil blive inddraget.

Nr. 8

Det er væsentligt, at der er gennemsigtighed i forhold til udnyttelsen af fiskeressourcerne, så forvaltningen af loven kan ske på et velbelyst grundlag. Bestemmelsen fastlægger derfor, at der skal lægges vægt på, at forvaltningen af fiskerierne og udøvelsen af fiskerierne er gennemsigtige. Det skal blandt andet ske ved, at relevante informationer om fiskerierne, bestandene og fangster indsamles og gøres offentligt tilgængelige.

Princippet om gennemsigtighed ved udnyttelse af samfundets fælles ressourcer er analog til råstofområdet, hvor der er større gennemsigtighed i dag.

Til § 2

Til stk. 1

Bestemmelsen fastlægger, at lovens anvendelsesområde er udnyttelsen af fiskeressourcerne og forvaltningen af de fiskerier, der udnytter ressourcerne inden for Grønlands fiskeriterritorium og grønlandske fartøjers fiskeri uden for Grønlands fiskeriterritorium.

Til understøttelse af forvaltningen af fiskerierne og i overensstemmelse med lovens formål jf. § 1, omhandler loven også:

1. indsamling af data og information til brug i forvaltningen og i videnskabelige undersøgelser og rådgivning,
2. formidling af information om ressourcerne, forvaltningen, fiskerierne og forarbejdningen af fangster,
3. forsøgsordninger herunder forsøgsfiskeri, der udføres med henblik på at udvikle fiskerierhvervet i overensstemmelse med målsætningerne i § 1, stk. 1,
4. etablering af nye fiskerier,
5. samarbejde mellem forvaltningen, erhvervet og forskningen, og
6. kontrolforanstaltninger rettet mod at understøtte lovens gennemførelse.

Til § 3

Stk. 1

Bestemmelsen fastlægger, at den årlige totale tilladte fangstmængde fastsættes for hver enkelt bestand af Naalakkersuisut.

Stk. 2

Bestemmelsen bestemmer, at den årlige totale tilladte fangstmængde, jf. stk. 1, skal fastsættes i overensstemmelse med den relevante forvaltningsplan, som er udarbejdet i overensstemmelse med § 4. Det betyder, at Naalakkersuisut skal sikre, at reglerne for fastsættelse af den årlige tilladte fangstmængde, som er fastlagt i forvaltningsplanerne, følges. For at kunne følge reglerne i forvaltningsplanerne, vil det normalt også være nødvendigt at inddrage den seneste videnskabelige rådgivning.

Stk. 3

Bestemmelsen specificerer, at den totale tilladte fangstmængde for en bestand skal omfatte alle fangstmængder som Grønland har ansvaret for. Det vil sige såvel grønlandske som udenlandske fangster af bestanden inden for Grønlands fiskeriterritorium. Hvis bestanden også fiskes i internationalt farvand, skal grønlandske fiskers fangster af den pågældende bestand i internationalt farvand også være inkluderet i den totale tilladte fangstmængde.

Stk. 4

Hvis særlige forhold taler for at en TAC-forvaltning vil være uhensigtsmæssig eller hvis en bestand ikke er omfattet af en forvaltningsplan, jf. § 4, kan Naalakkersuisut vælge ikke at fastsætte en TAC for den enkelte bestand. Særlige forhold der taler imod TAC-forvaltning kan eksempelvis være tilfælde, hvor der ikke er tilstrækkelig viden om en bestand eller det vil være administrativt uhensigtsmæssigt.

Til § 4

Stk. 1

Med denne bestemmelse pålægges Naalakkersuisut at udarbejde forslag til flerårige forvaltningsplaner for alle væsentlige bestande og fiskerier i grønlandsk farvand til vedtagelse af Inatsisartut. "Væsentlige bestande" er bestande, som er omfattet af en kvote. Væsentlige fiskerier er fiskerier, hvor en regulering vurderes nødvendig for opnåelse af lovens målsætninger.

Stk. 2

Naalakkersuisut pålægges med denne bestemmelse at udarbejde forslagene til flerårige forvaltningsplaner i et tæt samarbejde med interessenter.

Ved udarbejdelse af forvaltningsplaner vil der være forskellige krav afhængig af bestandens størrelse og betydning for fiskerierhvervet samt det bagvedliggende vidensgrundlag. Der vil således være forskel på henholdsvis reguleringsmekanismer, revision og strategi afhængig af blandt andet, hvor vigtig bestanden er for det grønlandske fiskeri og økonomi samt af det bagvedliggende vidensgrundlag.

Stk. 3

Denne bestemmelse fastlægger de overordnede rammer for flerårige forvaltningsplaner, herunder hvad forvaltningsplanerne skal indeholde.

Nr. 1

Definerer hvilke bestande, fiskerier og det geografiske område forvaltningsplanen gælder for.

Nr. 2

For at understøtte gennemsigtigheden i forvaltningen og understøtte stabilitet i fiskerierne skal alle forvaltningsplaner være flerårige. Samtidigt er det vigtigt, at planerne er tidssvarende og baseret på den viden, der er om bestandene og fiskerierne. En forvaltningsplan bør derfor indeholde en procedure

for revision af planen.

Nr. 3

Fastlægger de specifikke målsætninger for forvaltningen af de fiskerier, der er omfattet af forvaltningsplanen. Målsætningerne skal være i overensstemmelse med lovens målsætninger som fastlagt i § 1, stk. 3. Målsætningerne kan omfatte økonomiske, sociale, biologiske, miljø og regionale forhold.

Nr. 4

Bestemmelsen fastlægger, at forvaltningsplanen skal indeholde kvantitative mål for bestandene og fiskeriets påvirkning af dem. Målene vil normalt være udformet som referencepunkter for bestandene og for fiskerierne. Referencepunkterne for bestandene bør referere til bestandenes størrelse med henblik på at sikre den fremtidige produktivitet.

Referencepunkterne for fiskeriernes påvirkning af bestandene bør være udformet, så de afspejler fiskeriernes langsigtede bæredygtighed, samtidigt med at udnyttelsen af bestandene er i overensstemmelse med målsætningerne for udbyttet.

Nr. 5

Planerne skal indeholde tidsrammer for opnåelse af målene. Hvis en bestand er uden for biologisk sikre grænser, er det specielt vigtigt, at der fastlægges tidsrammer for genopbygningen af bestanden.

Nr. 6

Bestemmelsen fastlægger at forvaltningsplanerne skal indeholde regler for fastsættelsen af maksimale fangstmængder. Reglerne skal udformes, så de er i overensstemmelse med målene fastlagt i stk. 3, og dermed understøtter et bæredygtigt fiskeri og de fastlagte mål for udbyttet samt i overensstemmelse med internationale aftaler som Grønland har ratificeret. Reglerne kan indeholde muligheder for fleksibilitet i udnyttelse af kvoterne mellem år. Flexibiliteten kan afspejle et mål om begrænsning af variationen i fangstmulighederne mellem år.

Nr. 7

Ud over reglerne for fastsættelse af fangstmængder vil der ofte være behov for tekniske regler for at nå målsætningerne i punkterne 3 og 4. Der kan for eksempel være tale om regler for udformning af fangstredskaber, sæson- og områdereguleringer og regulering af kapacitet.

Stk. 4

Med denne bestemmelse åbnes der for at inkludere andre emner i forvaltningsplaner. Det kan være særlige kontrolforanstaltninger, krav til rapportering, regler for fordeling af kvoter mellem forskellige fiskerier og/eller områder.

Stk. 5

Forvaltningsplaner vedtaget efter bestemmelsens stk. 1, kan kun i helt særlige tilfælde fraviges før den i forvaltningsplanenes angivne tidsfrist for revision, jf. bestemmelsens stk. 3, nr. 2. Bestemmelsen er indført for at iagttage armslængdeprincippet og sikre, at forvaltningsplaner som er fastsat i samarbejde med interessenter i fiskeriet ikke ændres medmindre der er helt særlige omstændigheder der taler for en ændring.

Helt særlige tilfælde skal fortolkes indskrænkende, og kan eksempelvis være ny dokumenteret viden om et kraftigt fald i en bestand eller det modsatte. Det kan også være som konsekvens af indgåelse af bilaterale internationale fiskeriforvaltningsaftaler. For at Naalakkersuisut kan fravige en forvaltningsplan skal det være en udførligt begrundet fravigelse og skal fremgå af den årlige afrapportering til Inatsisartut, jf. § 7. Ved anvendelse af denne bestemmelse skal forsigtighedsprincippet iagttages.

Til § 5

Stk. 1.

Med denne bestemmelse har Naalakkersuisut adgang til alle oplysninger om fiskeriet i Grønland, som er relevante og nødvendige for forvaltningen af loven. Dette skal ske med henblik på at sikre tilstrækkeligt med informationer til en forsvarlig forvaltning af fiskerisektoren i overensstemmelse med lovens målsætninger. Bestemmelsen fastlægger, at Naalakkersuisut har ansvaret for indsamling, bearbejdning og formidling af fiskerirelaterede oplysninger i Grønland. Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at der etableres en effektiv dataindsamling, der kan danne et tilfredsstillende datagrundlag for forvaltning af nærværende lov herunder til statistik- og analyseformål, samt udvikling og ændringer af lovforslag og bekendtgørelser. Datagrundlaget skal ligeledes anvendes til løbende vurdering af den eksisterende og eventuelle fremtidige ressource-renteafgift i det grønlandske fiskeri, til brug i kontroløjemed, til videnskabelig brug, til at fremskaffe viden om fiskerierhvervet som helhed. Det er hensigten med denne bestemmelse, at Naalakkersuisut har fornøden hjemmel til at indsamle alle de oplysninger, der er nødvendige for at udarbejde analyser der er relevante for fiskeriforvaltningen. Det omfatter analyser med henblik på lovarbejde, værdikædeanalyser, statistikker samt oplysninger i kontroløjemed. .

Stk. 2.

Med denne bestemmelse sikres, at det til enhver tid er dokumenteret, hvem der varetager indsamling og behandling af data omfattet af loven.

Stk. 3

Bestemmelsen er en videreførelse af principperne fra 1996 lovens § 25, med mindre justeringer. Bestemmelsen giver Naalakkersuisut hjemmel til at pålægge interessenter i fiskerierhvervet at afgive data, der er nødvendige for forvaltningen af fiskeriet, herunder til kontrol-, analyse- og forskningsformål. Det er hensigten med denne bestemmelse, at Naalakkersuisut kan kræve oplysninger, der er relevante og nødvendige fra personer og virksomheder, der driver fiskerivirksomhed i Grønland, er licensindehaver, eller ejer eller råder over grønlandske og udenlandske fartøjer, produktionsanlæg med videre i Grønland. Bestemmelsen er indsat for at sikre et klart hjemmelsgrundlag til indsamling af data af hensyn til alle parter i fiskeriet.

Af bestemmelsen følger, at de indsamlede data skal være nødvendige for at forvaltning kan varetage sin administration af loven ansvarligt og tilstrækkeligt. Ved vurdering af begrebet "nødvendighed" skal Naalakkersuisut anvende proportionalitetsprincippet, dvs. sikre at nødvendigheden af at have de pågældende data står mål med omkostninger forbundet med indsamling og behandling af dem.

Data kan for eksempel være oplysninger, som er nødvendige for varetagelse af statistik, kontrol og formidlingsopgaver eller for udarbejdelse af videnskabelig rådgivning eller analyser anvendt i forvaltningen af loven.

Det bemærkes, at data som opbevares af Grønlands Statistik ikke kan anvendes med henblik på kontrol af fiskerier.

Bestemmelsen giver ikke en bred adgang til indsamling af alle tænkelige oplysninger, men giver en klar hjemmel til at Naalakkersuisut kan indhente oplysninger såfremt de er nødvendige. Hertil skal det bemærkes at videnskabelige undersøgelser til brug for eksempelvis fastsættelse af kvoter er særdeles nødvendige for ansvarlig forvaltning af fiskeriet. Det forventes at det primært vil være forskningsaktiviteter ved Grønlands Naturinstitut, som er omfattet af denne bestemmelse eller andre institutioner med tilsvarende formål.

For at minimere unødvendigt ressourceforbrug hos virksomhederne og myndighederne bør der i videst muligt omfang søges sikret en automatisering af indberetninger i medfør af loven. Det kan eksempelvis være data leveret ved hjælp af digitale skemaer via internettet, hvor data lagres direkte og der herigennem opnås en administrativ forenkling.

Stk. 4

I videst muligt omfang skal der udarbejdes klare principper og metoder for dataindsamling og -leverance, ligesom den størst mulige grad af automatisering af processerne skal sikres. Ved anvendelse af denne bestemmelse bør det sikres, at Naalakkersuisut foretager en omkostningsvurdering for dataleverandørerne blandt andet via behørig høring, og sikre, at der foretages en proportionalitetsafvejning i forhold til nye krav om levering af data.

Stk. 5

Bestemmelsen fastsætter, at Naalakkersuisut kan udstede hel eller delvis bemyndigelse til indsamling, bearbejdning og formidling af oplysninger, jf. stk. 1. Med denne bestemmelse har Naalakkersuisut hjemmel til at uddelegere opgaver efter stk. 1 til andre, herunder andre myndigheder eller private firmaer. Dette kan eksempelvis være relevante kontrolmyndigheder, forskningsinstitutioner, kommuner eller private firmaer.

Det bemærkes, at personer som udfører opgaver for det offentlige er omfattet af tjenestelig tavshedspligt, jf. § 51 i kriminallov for Grønland.

Stk. 6

Bestemmelsen giver Naalakkersuisut beføjelser til at fastsætte regler om fartøjers pligt til at medtage videnskabelige observatører med henblik på indsamling af data til videnskabeligt brug. Med bestemmelsen gives der ikke mulighed for at Naalakkersuisut kan regulere hvilke opgaver de videnskabelige observatører skal foretage. Det er udelukkende rammerne for fartøjsførerens pligt til at medtage og de nærmere betingelser for de videnskabelige observatørers forhold mens de er om bord, herunder regler kost og logi.

Til § 6

For at fremme gennemsigtigheden i fiskeriet og forvaltningen er det hensigten med denne bestemmelse, at Naalakkersuisut skal udarbejde og offentliggøre en oversigt med relevante oplysninger om fiskeriet og fiskerflåden. Dette omfatter data, der vedrører videnskabelige, økonomiske, tekniske, og miljømæssige forhold samt data, der giver en økonomisk oversigt over virksomheder, der er aktive i fiskerisektoren, og forarbejdningsaktiviteten af fiskevarer samt beskæftigelsestendenser i erhvervet.

Bestemmelsen er indført for at sikre fornøden transparens og garantere, at alle borgere i det grønlandske samfund har adgang til relevante informationer om Grønlands fiskeri.

Stk. 1

Bestemmelsen pålægger Naalakkersuisut at stille data indsamlet efter stk.1 til rådighed for institutioner, som har en forvaltningsmæssig eller forskningsmæssig interesse i analyse af data

Stk. 2

Nr. 1

Oversigten skal indeholde en opgørelse af antal licensindehavere i fiskeriet og dertil knyttede erhverv, herunder en opgørelse over ejerskabsstruktur og en oversigt over eventuelle kvoteandele.

Nr. 2

Det følger af bestemmelsen, at oversigten skal indeholde oplysninger om TAC'er og kvoter for det enkelte kvoteår og bestande. Oversigten skal ud over TAC og kvoteoplysningerne også indeholde oplysninger om den videnskabelige rådgivning og kvotefordeling mellem fiskerier, f.eks. kystnære og havgående fiskeri.

Nr. 3

Efter denne bestemmelse skal oversigten ligeledes indeholde oplysninger om fordeling af kvotemængder og kvoteandele per bestand til licensindehaverne. Dette omfatter også kvotemængder og eventuelle kvoteandele, som bliver tildelt enkeltpersoner i kraft af enkeltmandsvirksomheder.

Nr. 4

Oversigten skal efter denne bestemmelse indeholde oplysninger om fiskefartøjer, herunder tekniske forhold, kapacitet og udnyttelse, indhandlingsmængder og indhandlingsværdier. Et fartøjs kapacitet indebærer oplysninger om et fartøjs tonnage, mål, maskinkraft m.v. Bestemmelsen er indført for at danne et fuldt overblik over udnyttelsesgraden på fartøjsniveau og sikre, at der er fuld transparens. For så vidt angår fartøjer under seks meter vil krav til data kunne begrænses.

Nr. 5

Det er hensigten med denne bestemmelse, at oplysninger indhandlingsmængder og indhandlingsværdier fabriksniveau er offentlig tilgængelige. Fiskeindustrien har en afgørende betydning for samfundet og beskæftiger i fiskeindustrien en stor andel af arbejdsstyrken. Det er derfor vigtigt, at alle interessenter har mulighed for på let og overskuelig vis, at få adgang til en oversigt over indhandlingstal og kvotehandler.

Nr. 6

Oversigten skal indeholde oplysninger om kvotehandler. Dette indebærer at Naalakkersuisut kan offentliggøre oplysninger om antallet af kvotemængder, hvilke parter der har handlet, størrelsen på de handlede mængder og værdien af kvotehandlerne.

Nr. 7

For at sikre fuld transparens er der i denne bestemmelse indført en pligt til, at Naalakkersuisut skal oplyse den samlede kvoteudnyttelse pr. bestand og kvoteår.

Nr. 8

Naalakkersuisut pålægges med denne bestemmelse at offentliggøre alle fiskeriafgifter for erhvervsdrivende interessenter i fiskeindustrien. Oversigten skal indeholde oplysninger om hvilke virksomheder, der har betalt fiskeriafgifter til både Grønland og til udlandet samt omfanget heraf.

Bestemmelsen omfatter også enkeltmandsvirksomheder. Det betyder, at det vil fremgå af oversigten, hvad den enkelte person – angivet med virksomhedens navn – har betalt af fiskeriafgifter.

Stk. 3

Det er hensigten med denne bestemmelse, at Naalakkersuisut løbende opdatere oversigten, jf. stk. 1.

Til § 7

Bestemmelsen fastslår, at Naalakkersuisut skal fremlægge en beretning om fiskeriet og forvaltningen heraf på Inatsisartuts forårssamling. Der er tale om en årlig beretning, som, blandt andet, skal beskrive og analysere udviklingen i det grønlandske fiskeri. Beretningen skal herunder indeholde en oversigt over gældende forvaltningsplaner inklusiv en redegørelse for eventuelle afvigelser og over gældende retsregler for fiskeriet i Grønland.

Det er hensigten, at bestemmelsen skal bidrage til et højt informationsniveau om det grønlandske fiskeri, og understøtte princippet om, at den grønlandske fiskeressource tilhører det grønlandske samfund. Beretningen har et bredt sigte og har til hensigt at sikre grundlaget for en kvalificeret debat om det grønlandske fiskeri. Det er derfor vigtigt at beretningen særligt behandler problemområder og udviklingstendenser i det grønlandske fiskeri. Af beretningen skal det ligeledes fremgå hvilke bemyndigelsesbestemmelser, som er udnyttet, samt en redegørelse over eventuelle afvigelser og revision af forvaltningsplanerne. Det er hensigten, at bestemmelsen skal fremme gennemsigtigheden i fiskeriet og forvaltningen heraf.

Den årlige beretning erstatter og udvider den tidligere TAC redegørelse. Bestemmelsen er indført for at sikre øget gennemsigtighed og at armlængdeprincippet bliver overholdt.

Til § 8

Til stk. 1

Bestemmelsen fastsætter, at fiskeribiologiske undersøgelser kræver tilladelse fra Naalakkersuisut. Bestemmelsen finder dog ikke anvendelse såfremt Grønlands Naturinstitut ønsker at gennemføre fiskeribiologiske undersøgelser, jf. bestemmelsens stk. 3.

Til stk. 2

Det er et gennemgående princip, at forsøgsfiskeri skal styrke fiskerisektoren og derved komme hele samfundet til gavn. For at vurdere hvorvidt et fiskeribiologisk projekt er realistisk og hvorvidt der er behov for yderligere fiskeribiologiske undersøgelser inden for en særlig bestand eller art, skal Naalakkersuisut indhente en udtalelse fra Grønlands Naturinstitut. Udtalelsen vil indgå i den samlede vurdering.

Til stk. 3

Det fastsættes med denne bestemmelse, at Grønlands Naturinstitut af egen drift kan iværksætte og gennemføre fiskeribiologiske undersøgelser at uden tilladelse fra Naalakkersuisut og uden at Naalakkersuisut bliver involveret.

Til stk. 4

Fiskeri som foretages i uddannelsesøjemed kan udøves med tilladelse fra Naalakkersuisut. Bestemmelsen fastsætter desuden, at fiskeri i uddannelsesøjemed kan ske selvom der er fastsat begrænsninger for fiskeriet. Det vil sige, at Naalakkersuisut kan meddele lempeligere vilkår i en tilladelse end dem der generelt gælder for fiskeriet.

Til stk. 5

Som udgangspunkt er fiskeribiologiske undersøgelser ikke omfattet af reglerne for udførelse af fiskeri. Bestemmelsen fastsætter dog, at tilladelser til fiskeribiologiske undersøgelser og tilladelse til fiskeri i uddannelsesøjemed, som er meddelt af Naalakkersuisut, kan underlægges en række nærmere fastsatte krav. Det kan f.eks. være undersøgelser i et nærmere angivet område, undersøgelser foretaget med særligt udstyr eller med særlige teknikker.

Til § 9

Til stk. 1

Bestemmelsen angiver formålet med erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri. Det er udgangspunktet, at erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri skal bidrage til udvikling af fiskerisektoren og dermed til udvikling af samfundet. Det kan for eksempel være for at skaffe ny viden om en bestand, anvendelse af nye teknikker eller udforske nye fiskeområder.

Erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri kan være omkostnings- og risikofyldt for det enkelte rederi og der kan være stor usikkerhed om resultatet. For at fremme incitamentet til at foretage erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri er der etableret adgang til at fritage rederier for afgifter i medfør af inatsisartutlov nr. 46 af 23. november 2017 om ressourceafgift på grønlandsk fiskeri med senere ændringer og mulighed for at rederierne kan modtage støtte i medfør af landtingslov nr. 15 af 20. november 2006 om fiskerifinansieringspulje med senere ændringer.

Til stk. 2

For at udøve erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri er det en forudsætning, at der er meddelt tilladelse til forsøgsfiskeri fra Naalakkersuisut.

Til stk. 3

Bestemmelsen indeholder krav til ansøgning om erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri, jf. nr. 1-4.

Til § 10

Til stk. 1

Det følger af bestemmelsen, at Naalakkersuisut fastsætter de nærmere betingelser for det enkelte forsøgsfiskeri. Det indebærer, at Naalakkersuisut kan fastsætte regler for gennemførelse, afrapportering samt hvem der har adgang til fiskeriet, hvis forsøgsfiskeriet giver adgang til et alment fiskeri. Med bestemmelsen kan Naalakkersuisut fastsætte regler om eksempelvis størrelsesbegrænsninger, eksklusivitet, løbende afrapportering m.v.

Til § 11

Til stk. 1

Med denne bestemmelse indføres et krav om, at aktører der har opnået tilladelse til erhvervsmæssigt forsøgsfiskeri i med medfør af § 9, stk. 2, er forpligtet til at gennemføre fiskeriet i overensstemmelse med de krav der er fastsat i den udstedte tilladelse. Bestemmelsen er indført for at sikre, at resultaterne af forsøgsfiskeriet bliver registeret og i fornødent omfang offentliggjort til gavn for fiskeriet.

Til stk. 2

Bestemmelsen fastlægger at væsentlige ændringer i forsøgsfiskeriet end dem der er ansøgt om, jf. § 9, stk. 3, nr. 1-4 kræver en godkendelse fra Naalakkersuisut.

Til stk. 3

Bestemmelsen indskærper at en manglende overholdelse af betingelserne i tilladelsen kan medføre inddragelse af tilladelse til det erhvervsmæssige forsøgsfiskeri. Hertil skal proportionalitetsprincippet iagttages, hvilket medfører at mindre forseelser som udgangspunkt ikke vil medføre inddragelse af tilladelse såfremt aktøren har ageret simpelt uagtsomt. Hvis det derimod er en grov, gentagende eller forsætlig overtrædelse af betingelserne, har Naalakkersuisut mulighed for at inddrage tilladelsen.

Til § 12

Til stk. 1

Bestemmelsen giver Naalakkersuisut mulighed for at etablere et monitoringsfiskeri på en bestand, hvor der ikke er videnskabeligt grundlag for et kommercielt fiskeri, og hvor det vurderes, at der er behov for at etablere et videnskabeligt grundlag og indhentelse af yderligere data før det kan overvejes om der skal etableres et kommercielt fiskeri. Bestemmelsen kan eksempelvis anvendes i de tilfælde, hvor der har været et kraftigt fald i en bestand eller hvor der er udefrakommende faktorer der har påvirket fiskeriet og hvor der er behov for yderligere data før der kan åbnes op for kommercielt fiskeri.

Med bestemmelsen har Grønlands Naturinstitut mulighed for at anbefale et monitoringsfiskeri. Derudover kan Naalakkersuisut anmode Grønlands Naturinstitut om en udtalelse i forbindelse med overvejelser om etablering af monitoringsfiskeri.

Til stk. 2

Bestemmelsen giver Naalakkersuisut mulighed for at fastsætte nærmere regler for monitoringsfiskeri.

Bilag E

Fiskerikommissionens samlede anbefalinger og anbefalinger om en sektorplan

For at gøre det muligt hurtigt at orientere sig om kommissionens samlede anbefalinger er disse samlet i dette underbilag til betænkningen.

Som det fremgår af kommissoriet, skal kommissionen blandt andet komme forslag til anbefalinger til en sektorplan for fiskerierhvervet, der understøtter de i kommissoriet oplyste mål.

Kommissionen finder, at de samlede anbefalinger understøttet af data og analyser i betænkningen samt de udarbejdede baggrundsnotater udgør et solidt fundament for udarbejdelse af en sektorplan for fiskerierhvervet. En sådan sektorplan vil med afsæt i kommissionens anbefalinger samtidig integrere hensynet til at sikre en bæredygtig udvikling af fiskerierhvervet ud fra et biologisk, økonomisk, og socialt perspektiv og derved også kunne holdes op mod FN's bæredygtigheds mål (SDG 2030).

En konkret sektorplan vil således både være naturlig og relativt let at udarbejde med afsæt heri.

Samlede anbefalinger

3 Mål og overordnede principper for fiskeripolitikken

3.1 Fiskeressourcen er samfundets ejendom

Det anbefales:

- at tildelingen af udnyttelsesretten i Grønland bør være tidsbegrænset med tilbageførelse til samfundet,
- at der fastsættes regler om vilkårene for tildeling af udnyttelsesretten samt for betaling for udnyttelsesretten gennem ressourcerenteafgifter,
- at alle kvoterettighederne som udgangspunkt bør være udformet som individuelle omsættelige kvoter, og
- at der indføres udnyttelsespligt, hvorfra der dog kan dispenseres i tilfælde, hvor borgerligt ombud, længerevarende sygdom, havari eller lignende forhindrer licenshaveren i at udnytte retten.

3.2 Armlængdeprincip

Fiskerikommissionen anbefaler følgende indarbejdet i fiskeriloven:

- at der som grundlag for forvaltningen af fiskeriet indføres/udvikles princip om armlængde i forvaltningen,
- at der i en kommende ny fiskerilov etableres en særskilt licensstyrelse under Naalakkersuisut med i loven nærmere beskrevne opgaver og beføjelser, som beskrevet i betænkningen, og
- at der oprettes et klageorgan.

Et mindretal bestående af repræsentanten fra SQAPK kan ikke gå ind for armlængdeprincippet i forvaltningen. Der henvises til et samlet afsnit med beskrivelse af flere mindretalsudtalelser fra repræsentanten fra SQAPK i hovedafsnittet om forvaltning af kystnært fiskeri efter hellefisk. Desuden er der i et særskilt bilag til betænkningen en kopi af den samlede mindretalsudtalelse.

For så vidt angår klageorganet anbefales, at der i forbindelse med etableringen

- for så vidt angår klageberettigelse ud over for parterne gives adgang for "personer eller sammenslutninger med almen interesse" at klage;
- at klageorganet sammensættes, sådan at den består af et lige antal repræsentanter fra relevante dele af fiskerierhvervet og personer med relevant faglig baggrund samt en formand, udpeget efter indstilling af Grønlands Landsret, samt
- at der ved fastlæggelsen af rammerne for klageorganet tages stilling til eventuelle formkrav, klagefrister, opsættende virkning af klage og rammerne for en eventuel forretningsorden.

3.2.1 Institutioner og mekanismer til håndtering af tildelingen af licenser, kvoteandele mv. baseret på Armlængdeprincippet

Fiskerikommissionens anbefalinger

Det er kommissionens vurdering, at de opgaver, der kan varetages af en kvotefond, også kan varetages af en licensstyrelse og anbefaler en licensstyrelse. De største forskelle kan være knyttet til armlængdeprincippet, og de ledelsesmæssige forhold.

Fiskerikommissionen anbefaler, at der etableres en egentlig licensstyrelse, hvis opgave det er at varetage den tekniske forvaltning af de af Inatsisartut og Naalakkersuisut vedtagne rammer for fiskeriet.

3.3. Biologisk bæredygtighed som fundament for fiskeriforvaltningen

Ressourceforvaltningen skal være biologisk bæredygtig og give grundlag for det størst mulige langsigtede samfundsmæssige udbytte. Derfor bør forvaltningen bygge på følgende grundlæggende principper:

- **TAC og dertil svarende kvoter må ikke overstige de mængder, der kan sikre en langsigtet reproduktion af bestanden. Det følger blandt andet heraf, at kvotefri områder ikke kan anvendes i forvaltningen af kvoterede bestande.**
- **Videnskabelig 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 videnskabelige rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne. Det vil sige, at der i forbindelse med forvaltningsplanerne anvendes et armlængde-princip.**
- **Forvaltningsplanerne skal være i overensstemmelse med internationale standarder og principper. Eksisterende forvaltningsplaner skal evalueres og evt. revideres så de er i overensstemmelse med internationale standarder og principper.**
- **Samarbejdet mellem forskere, brugere og forvaltere formaliseres inden for rammerne af ovenstående og at dette sker med afsæt i almindelig anerkendt international praksis herfor.**

3.4 Økonomisk bæredygtighed som fundamentet for velfærd

Et flertal i Fiskerikommissionen anbefaler på det grundlag

- **at forvaltningen fiskerier baseres på individuelle omsættelige kvoter (IOK) tilpasset de specifikke forhold i de enkelte fiskerier, med mindre helt særlige forhold forhindrer dette.**

Et mindretal i Fiskerikommissionen kan ikke støtte denne anbefaling i forhold til fiskeriet med joller i det kystnære hellefisk fiskeri. Der henvises til mindretalsudtalelse i bilag F.

3.4.6 Ressourcerente og -beskatning og sammenhæng med økonomiske forvaltningsprincipper

Ad 1. Ressourcerenteafgifter bør anvendes for at aflaste andre skatter og afgifter, men således, at det fortsat er driftsøkonomisk attraktivt at udnytte kvoterne, at investere i fiskeriet og at opretholde effektive fiskerier.

Fiskerikommissionen anbefaler, at der fastsættes ressourcerenteafgifter med satser, der sikrer langsigtet stabilitet og en fair fordeling af ressourcerenten.

Ad 2. Ressourceafgifterne inden for de forskellige fiskerier skal fastsættes, således at de afspejler ressourcerenten inden for de enkelte fiskerier.

Fiskerikommissionen anbefaler for at sikre, at dette princip overholdes:

- **At der med faste mellemrum gennemføres økonomiske analyser for at opnå et gennemsigtigt billede af niveauet for ressourcerenten i de forskellige fiskerier.**
- **At årsagerne til større forskelle mellem ressourcerenten i forskellige fiskerier vurderes.**
- **At vurdere, om afgifterne giver de rette fremadrettede incitamenter, så forskelle i ressource-**

renten i de forskellige fiskerier primært skyldes ressourcens størrelse og afsætningsmuligheder samt særlige omkostningsforhold inden for de specifikke fiskerier.

Fiskerikommisjonen anbefaler desuden, at varige større forskelle mellem ressourcerenten i de forskellige fiskerier, der ikke kan henføres til specifikke biologiske og tekniske forhold, ikke kun giver anledning til at ændre ressourcerenteafgifterne, men også at vurdere, om der kan være behov for at ændre på reguleringerne.

Ad 3. Over tid skal ressourcerenteafgifterne justeres i forhold til ressourcerenten.

Fiskerikommisjonen anbefaler, at lovgivningen indrettes så smidigt, at det er muligt at ændre ressourcerenteafgifterne, når forholdene inden for fiskeriet tilsiger dette.

Fiskerikommisjonen anbefaler samtidigt, at principperne for at opgøre ressourcerenteafgifterne følger internationale økonomiske principper for beregning af ressourcerenten og med det grundlag at vurdere ressourcerenteafgifterne i de forskellige fiskerier. Med stadig bedre datagrundlag vil det være muligt at tilvejebringe gennemsigtige og troværdige analyser ved brug af internationale principper til beregning af ressourcerenten

Ad 4. Ressourcerenteafgifterne skal være med til at fremme en samfundsmæssig ønskelig strukturtilpasning.

Fiskerikommisjonen anbefaler i forlængelse af ovenstående anbefalinger, at ressourcerenteafgifter bliver et instrument i fiskeripolitikken med hensyn til strukturtilpasningerne og for at reducere overkapaciteten.

3.4.8 Lever det nuværende system lever op til principperne?

Fiskerikommisjonen er samtidigt opmærksom på, at der i fiskeripolitikken kan være behov for at afveje hensynet til effektivitet og beskatning af ressourcerenten med lokale og sociale hensyn, jf. også afsnittet om social bæredygtighed.

Fiskerikommisjonen anbefaler, at en sådan politisk afvejning bliver baseret på princippet om gennemsigthed. Dette vil sikre at fordele og ulemper ved inddragelse af lokale og sociale hensyn beskrives og synliggøres. Herved kan f.eks. tab i ressourcerente og indtægter fra beskatning bliver afvejes i forhold til de øvrige positive og negative konsekvenser

3.5 Social bæredygtighed

Derfor anbefaler Fiskerikommisjonen

- at 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.
- at afvejningen af de relevante hensyn sker under iagttagelse af samtidig hensyntagen til og koordination med politikker i relation til udviklingsmuligheder og behov i andre sektorer end fiskerisektoren, både lokalt og nationalt.
- at det i afsnit 7.7 anbefalede Fiskeriøkonomiske Institut vil kunne bidrage til at foretage uafhængige analyser til belysning af ovenstående problematikker, der vil kunne være oplagt at lade indgå i kommende beslutningsgrundlag i forbindelse med den politiske afvejning af forskellige hensyn.
- at der i fiskeri, som er omfattet af IOK-systemet, indføres kvoteloft med henblik på sikring af et spredt ejerskab.

3.6 Forvaltning baseret på bedre data i fiskeriforvaltningen og øget gennemsigtighed

Konkret anbefaler kommissionen følgende:

- **Det skal være klart formuleret, hvem der er ansvarlig for indsamlingen af data.**
 - **Det bør af lovgivning og eventuel underliggende ressortansvarsfordeling klart fremgå, hvilken myndighed der har ansvaret for dataindsamlingen.**
 - **Det skal sikres, at den ansvarlige myndighed de fornødne ressourcer til at håndtere indsamlingen.**
- **Det skal være klart formuleret, hvilke data skal leveres.**
 - **Der skal være en klar beskrivelse af hvilke oplysninger, som skal leveres.**
 - **Der bør foretages en systematisk, samlet kortlægning af, hvilke data vi i dag har registret omkring fiskerisektoren, så vi ikke samler de samme data to gange.**
 - **Man bør i højere grad inddrage slutbrugerne i udformningen og gennemførelsen af dataindsamlingsrammen for bedre at afpasse indsamlingen af data efter behovet for data.**
- **Det skal være klart formuleret, hvem der skal levere data.**
 - **Det bør fremgå om den person, der leverer data, skal opfylde særlige krav, og i givet fald, hvilke.**
 - **Det bør klart fremgå hvem der skal levere data og hvem som har ansvaret. Eksempelvis at skipperen indberetter fangst, fabrikschefen indberetter indhandling og ledelsen skal indberette økonomiske data.**
- **Det skal være klart formuleret, hvordan skal data leveres.**
 - **Alle data bør leveres elektronisk igennem digitale skemaer via en sikker on-line indberetning, og hvor data lagres direkte til en database.**
- **Det skal være klart formuleret, hvordan skal data kontrolleres og kvalitetssikres.**
 - **Der fastsættes en procedure for særlige metoder til at kontrollere og kvalitetssikre data.**

3.6.2 Anbefalinger til indsamling af nye data og udarbejdelse af nye statistikker

Fiskerikommissionen anbefaler følgende i forhold til forbedring af indsamling og anvendelse af data:

- **Øget transparens i fiskeriets data og løbende offentliggørelse af detaljerede oplysninger fra fiskeriet bør fastsættes ved lov.**
- **Udvidelse af hjemmel til at indsamle vigtige oplysninger fra fiskeriet bør fastsættes ved lov.**
- **Fortroligheden ved at offentliggøre oplysninger fra fiskeriet bør afskaffes i fiskeriloven.**
- **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.**
- **Ny beskæftigelses- og indkomststatistik for fiskeriet.**
- **Ny regnskabsstatistik for fiskeriet.**
- **Nyt satellitregnskab for fiskeriet.**
- **Ny statistik over produktion i fiskerisektoren.**
- **Offentlig portalløsning til indberetning af data samt tilsvarende en offentlig portal, hvor offentligt tilgængelige data om fiskeriet kan tilgås, jf. bestemmelser derom i fiskeriloven og eventuelle følgebekendtgørelser i medfør deraf.**

3.7 Tekniske regler

Fiskerikommisjonen anbefaler at:

- Tekniske regler anvendes til opnåelse af specifikke formål,
- Behovet for tekniske regler indgår i udarbejdelsen af forvaltningsplaner,
- Formålet med de enkelte tekniske regler beskrives.

3.8 Effektiv fiskerikontrol

3.8.1 Anbefalinger fra kommissionen af principiel karakter

Kommissionen har identificeret elementer i forvaltningsregimet, som giver de optimale forudsætninger for kontrol, og som tager sigte mod overholdelse mere end mod håndhævelse af reglerne.

Det anbefales således at indføre et system med følgende karakteristika:

- 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.
- Supplerende reguleringer som målrettes det problem, der ønskes løst (eksempelvis tilpasning af fiskerikapaciteten).
- Forvaltningsplaner der er forankret i lovgivningen.
- Fokus på at digitalisere fiskeriindberetninger og -overvågning.
- Ekstern evaluering af fiskerikontrollen med passende mellemrum.

3.8.2 Evaluering

Hovedindholdet i kommissionens anbefalinger til evalueringen lyder som følger:

”En evaluering af fiskerilicenskontrollen bør som minimum omfatte følgende forhold:

1. Relevans, dvs. udfører GLFK de forskellige aktiviteter, der er brug for og fastlagte i lovgivningen?
2. Ressourcegrundlaget, dvs. er der tilstrækkelige ressourcer til at udføre, administrere og kontrollere fiskeriet og anvendes ressourcerne optimalt?
3. Dataindsamling, dvs. indsamles de relevante data, der er brug for i fiskeriforvaltningen, herunder data til brug i bestandsvurderinger og videnskabelig rådgivning, og er indsamlingsmetoderne rationelle og effektive?
4. Databehandling, dvs. er behandlingen af de indsamlede data effektiv og i overensstemmelse med behovene for data, herunder har fiskerikontrollen de tilstrækkelige IT-faciliteter og -kompetencer til datahåndtering, opbevaring af data og anvendelse af data?
5. Effektivitet, dvs. udfører GLFK sine opgaver på en økonomisk effektiv måde og på et niveau, som afspejler målsætningerne, herunder er administrative omkostninger for erhvervet rimelige, givet de givne kontrolopgaver?
6. Sammenhæng i opgaverne, dvs. er kontrolopgaverne på de forskellige områder koordineret, herunder også med andre relevante kontrolopgaver i Grønland?”

3.8.3 Konkrete anbefalinger mhp. mere effektiv kontrol

Kommissionen anbefaler:

- at der indføres regler for administrative bødeforlæg og udenretlig konfiskation på det ovenfor angivne grundlag, og
- Det at muligheden omfatter hele lovens område, således at også bøder eller konfiskation på baggrund af overtrædelse af lovens regler om rapportering og indhandling kan vedtages administrativt.

3.8.4 Bestemmelser der implementeres ved bekendtgørelse med hjemmel i fiskeriloven

Herunder anbefales:

Indførelse af Elektronisk logbog

- Fiskerikommisjonen har tidligere anbefalet øget digitalisering af blandt andet fiskerikontrollen, men der er i den nuværende lovgivning ikke de nødvendige regler for at pålægge fartøjer over 17 meter l.o.a. at gå over til E- logbog. Den fornødne hjemmel anbefales sikret snarest.

Klar og tydelig hjemmel til at kunne certificere fisk og skaldyr til eksport

- Det er en central forudsætning for vore muligheder for at kunne eksportere, at der er tillid til grønlandsk fisk og fiskeprodukter. Der skal i sagens natur være et solidt regelgrundlag herfor, og det anbefales, at et sådant regelgrundlag etableres.

Inkorporering af internationale aftaler

Grønland er medlem af en række internationale organisationer og har ratificeret en række internationale aftaler, herunder Port State Control, NAFO, NEAFC m.v. Det er ikke alle aftaler, som er ratificeret, hvorfor GFLK ikke har de fornødne værktøjer til at håndhæve de aftaler som Grønland har forpligtet sig til.

5 Mål og princippers anvendelse på fiskerikategorierne og tilhørende tilskudsordninger

5.3 Overordnet vurdering af de nuværende tilskudsordninger

Fiskerikommisjonen anbefaler på det grundlag

- En revision af støtteordningerne på fiskeriområdet, så der er overensstemmelse mellem formål for fiskeripolitikken - som blandt andet fremgår af fiskeriloven - og den førte støttepolitik på området, herunder for at undgå en forøgelse af overkapaciteten i støttede fiskerier.
- En konkret overvejelse af, om og hvordan de afsatte midler eller dele deraf på finansloven med fordel kan prioriteres til formål, der i højere grad fremmer en biologisk og økonomisk bæredygtig udvikling og herunder fremmer innovation og en ønsket strukturudvikling. Dette ikke mindst, hvor en sådan udvikling ikke kan forventes alene at kunne ske med privat finansiering.
- At støtte til områder, hvor der er behov for offentlig støtte for at udvikle fiskeriet, gives mere målrettet og fokuseret end tilfældet er i dag.
- At der fremover jævnligt gennemføres en systematisk effektvurdering af støtteordninger til sektoren.
- At sådanne fremtidige evalueringer ikke begrænses til selve fiskeriet, men også omfatter tilskud, der gives til den landbaserede fiskerindustri.

6 Tværgående mål og princippers anvendelse på de enkelte bestande

Ad 1. Bindende forvaltningsplaner baseret på bæredygtig udnyttelse

Kommisjonen anbefaler, at fiskeriloven kommer til at indeholde en bestemmelse om, at der skal udarbejdes flerårige forvaltningsplaner for alle væsentlige fiskerier og bestande, som er bindende og som bl.a. omfatter regler for fastlæggelse af TAC'er i overensstemmelse med målsætningen om opnåelse af maksimal bæredygtig udbytte. For bestande, hvor fastsættelsen af TAC'er og kvoter i dag ikke er i overensstemmelse med målsætningen om maksimal bæredygtig udbytte, tilpasses TAC'erne og kvoterne, så de kommer i overensstemmelse med den biologiske rådgivning. Dette kan som led i en tilrettet forvaltningsplan ske gradvist, hvor der er behov for en overgangsordning, der mulighedsvis en tilpasning i fiskeriet over nogle år.

Ad 2. Ens vilkår for fiskerier der udnytter den samme bestand.

Kommisjonen anbefaler, at forvaltningen af fiskerier på samme fiskebestande som udgangspunkt

sker på ens vilkår. Fravigelse fra dette princip bør kun ske, hvis det er nødvendigt for at sikre særlige hensyn.

Ad 3. Fiskeressourcerne er samfundets ejendom, og retten til at udnytte en ressource sker via tidsbegrænsede udnyttelsesrettigheder.

Kommissionen anbefaler at kvoteandele tildeles for en periode, jf. følgende punkter:

- I alle fiskerier med IOK anbefales det, at der årligt sker en sådan tildeling af udnyttelsesrettigheder for et bestemt antal år frem i tiden, der afspejler investeringshorisonten i de enkelte fiskerier.
- At der indføres en model, hvorefter der sker automatisk fornyelse af udnyttelsesretten efter udløbet af den hidtidige ret, med mindre udnyttelsesretten positivt tilbagekaldes.
- At nye betingelser for en automatisk fornyelse meddeles med en lovfastsat tidsfrist, på mindst 3 år. Længden af sådanne frister bør være afhængige af omfanget af indgrebet.
- At der i de tilfælde, hvor der ikke sker en fornyelse af udnyttelsesretten, anvendes en af mekanismerne nævnt under punkt 2 i ovenstående afsnit, dvs., at en reallokering af kvoteandele, som er blevet tilbageleveret, sker efter en auktions-/licitationsmodel, således at kvoteandelen udbydes til salg på politiske fastsatte, objektive vilkår, som skal dokumenteres opfyldt ved afgivelse af bud samt efterfølgende vægtes ved behandlingen af de indkomne bud til brug for licensstyrelsens efterfølgende afgørelse heraf.
- at opsigelse af kvoteandele herefter skal varsles med en periode, som mindst svarer til kvoteandelsperioden, og
- at der med udgangspunkt i salg i frit udbud indføres klare principper for allokering af kvoter over kvoteloftet.

Kommissionen anbefaler, at forvaltningen skal bygge på klare lovfaste rammer i fiskeriloven, der skal være en offentlig portal om udnyttelsesrettigheder, og at der skal være en eller flere klart definerede former for mekanisme til fordeling af licenser og overskydende udnyttelsesrettigheder.

Ad 4. Mekanisme til håndtering af tildelingen af licenser og kvoteandele ud fra armslængdeprincippet

Det lægges på baggrund heraf op til, at forvaltningen af de enkelte fiskerier sker som anbefalet i medfør af kommissionens anbefaling om etablering af en licensstyrelse, som løser nogle i fiskeriloven nærmere definerede opgaver og træffer afgørelser, hvortil der etableres en særlig klageinstans, uafhængigt af Naalackersuisut.

Ad 5. Individuelle Omsættelige Kvoteandele (IOK) som hovedprincip for forvaltningen af TAC'er med Individuelle Kvoteandele (IK) som ikke er omsættelige eller olympisk fiskeri som alternativer.

Flertallet i kommissionen anbefaler, at IOK lægges til grund for forvaltningen af udnyttelse rettigheder.

Medlemmet fra SQAPK anbefaler, at forvaltningen af udnyttelsesrettigheder i det kystnære fiskeri med joller baseres på enten et IK-system eller på den nuværende forvaltningsmodel med udstedelse af et- eller flerårige licenser.

Ad. 6. Etablering af IOK og IK.

Kommissionen anbefaler, at etablering af IOK og IK sker med afsæt i historiske fangster i de enkelte fiskerier. Dette på basis af den enkelte licenshavers andel af den samlede fangstmængde opgjort ud fra de tre bedste af de seneste fem år som hovedregel.

Ad. 7. Adgang til kvoteflex

Kommissionen anbefaler med henblik på at sikre maksimal udnyttelse af årskvoter, at en licenshaver kan overføre op til 15 pct. af sin årskvote mellem årene. Der er anbefales desuden en kobling af kvoteflex med kommissionens anbefalingerne om bestemmelser om salg af årskvote, jf. nedenstående.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE modsætter sig principielt ikke en grænse for kvoteflex, men hvis der fastsættes en grænse på 15 %, som GE mener burde være 20 %, bør der være muligheder for at dispensere fra kvoteflexgrænsen, f.eks. i tilfælde af havari, situationer med force majeure m.v.

Ad 8. Bestemmelser om adgang til salg af årskvote og krav om kvoteudnyttelse

Kommissionen anbefaler, at en licenshaver kan overdrage op til 8 % en årskvote. Kommissionen anbefaler desuden, at andelen af årskvoten, der overdrages, fratrækkes kvoteflexen.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE ser ingen grund til at ændre den nuværende fleksible adgang til overdragelse af årskvoter og at sætte en grænse herfor. Forslaget om at sætte en grænse på 8 % vil efter mindretallets opfattelse indebære, at de mindre uafhængige rederier vil miste kvoter, som overdrages fra de større rederier. Resultatet vil alt andet lige blive, at disse rederier ikke overlever, og at indhandlingen til fabrikkerne falder med negative følger for beskæftigelsen.

Mindretallet er bekymret for, at der kan blive alvorlige samfundsmæssige konsekvenser, hvis restriktionerne bliver så rigide, at man risikerer, at ressourcerne ikke fiskes så effektivt, som det sker i dag. Restriktioner som disse risikerer også at modvirke selve formålet med indførelse af individuelt omsættelige kvoter (IOK), som jo skal medvirke til en gradvis strukturtilpasning i fiskeriet.

Kommissionen anbefaler, at licenshaver bliver pålagt en udnyttelsespligt på 85 pct. af årskvoten. De resterende 15 pct. kan licenshaver vælge at overføre mellem år eller sælge op til 8 pct. af dens årskvote som bliver fratrukket den andel som kan overføres. Salg af større dele af årskvoter kan kun ske, hvis licenshaveren kan begrunde, at det af særlige grunde ikke vil være muligt at fiske årskvoten. Dette kan være som følge af havari, personlige forhold eller som følge af et investeringshensyn, hvor eksempelvis opbygningen af et kvotegrundlag sker over flere år.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE finder ikke de praktiske konsekvenser af at indføre en udnyttelsespligt, og hvordan det skal ske i praksis er belyst, og GE kan derfor ikke tilslutte sig forslaget. I kombination med restriktioner for kvoteflex og overdragelse af årskvoter frygter GE, at man risikerer at havne i situationer, hvor kvoterne ikke opfiskes – hvilket er selve begrundelsen for at fastsætte en udnyttelsespligt.

Ad 9. Lettere adgang til egenkapitalfinansiering med grønlandsk kapital via åbning for investeringsforeninger, pensionskasser mv.

Kommissionen anbefaler med henblik på at muliggøre en spredning af ejerskabet i fiskeriet, at fiskerilovens bestemmelse om ejerskab til fiskerfartøjer tilføjes, at de vil kunne ejes af enkeltpersoner, af selskaber (herunder partrederier) samt af "pensionskasser, investeringsforeninger eller lignende sammenslutninger af enkeltpersoner".

6.2 Rejefiskeriet

Kommissionen anbefaler, at forvaltningen af rejefiskeriet med de nuværende fangstmuligheder ikke lægger op til en udvikling, der baserer sig på at øge antallet af fartøjer til at fange den samme mængde rejer.

Kommissionen anbefaler i stedet, at et eventuelt politisk ønske om at øge spredning af ejerskabet i rejefiskeriet sker ved, at det bliver lettere for flere at investere i eksisterende rederier i rejefiskeriet, at gøre adgangen til køb og salg af kvoteandele mere transparent samt at muliggøre et større udbud af kvoteandele ved at gøre udnyttelsesretten til kvoterne tidsbegrænsede.

Ad 1. Ligestilling af muligheder for licenshavere i det havgående og det kystnære rejefiskeri og afledt tilpasning af kvotelofter.

Kommissionen anbefaler, at rammerne for fiskeri efter rejer ved Vestgrønland principielt gøres ens for

alle aktører, og at fiskerimulighederne forvaltes i én enhed, og opdelingen af forvaltningen i et hav- og kystsegment fjernes. Der bør dog tages særligt hensyn til mindre fartøjers fiskeri, jf. senere særskilt anbefaling derom.

Afledt tilpasning af kvotelofter

Kommissionen anbefaler derfor:

- at et passende loft for ejerskab til kvoteandele for enkeltpersoner implementeres, og
- at ejerskabet opgøres som andelen, man ejer i et selskab, som har en kvoteandel ganget med den kvoteandel, selskabet har. Det betyder eksempelvis for NN, der ejer 10% af et rederi med en kvoteandel på 15 % af TAC'en, at NN har en kvoteandel på 1,5% af TAC'en i kraft af sin andel i selskabet.

Såfremt der ud over det nuværende samlede kvoteloft på 25 % i de gældende regler ønskes yderligere stramninger, så kan kommissionen foreslå følgende to modeller:

1. Kvoteloftet fastsættes til 10% for rederier såvel som for enkeltpersoner, men sådan, at rederiers eventuelle indirekte ejerskab ikke indregnes i opgørelsen, og
2. Indirekte ejerskab indregnes i opgørelsen og kvoteloftet fastsættes på 18-20% af TAC'en. I det følgende anvendes 20%.

Kommissionen anbefaler, at der fastsættes et kvoteandelsloft som i model 2 med indregning af indirekte kvoteandele, og at:

- En licens højst kan omfatte en kvoteandel på 20 pct.
- Et rederi, selskab eller enkeltperson inklusiv vedkommendes nærtstående højst må eje en samlet kvoteandel på 20 pct.
- Indirekte kvoteandele tælles med i beregningen af kvoteloft

GE repræsenteret ved Brian Buus Pedersen (BBP) og Knud Østergaard (KØ), udpeget af revisorerne udtaler vedrørende kvoteloft som instrument til spredning af ejerskab.

Der er omfattende evidens for i betænkningen, at flere rederier og/eller øget tonnage vil medføre et økonomisk tab for samfundet pga. af faldende effektivitet i fiskeriet. Værdien af den fællesejede ressource reduceres og skaber store negative samfundsøkonomiske effekter i form af faldende ressourceafgifter, skatter, beskæftigelse mv.

Det foreliggende forslag til kvotelofter, hvis man politisk beslutter at bruge et lavere kvoteloft end i dag til at sprede ejerskabet i fiskeriet, vil have dramatiske konsekvenser for ikke mindst de store aktører som bl.a. Royal Greenland A/S og Polar Seafood Greenland A/S, som står til at miste så store kvoter, at forudsætningerne for de nuværende værdikæder (fiskeri, fabrikker, salg) i selskaberne ændres dramatisk.

Det vil skabe store uforudsigelige ændringer i den grønlandske fiskerisektor og betydelige risici for finansieringen af fiskeriet, som den sker i dag, foruden anskaffelse, drift og løbende udvikling af en moderne trawlerflåde, fastholdelse eller udvikling af Grønlands adgang til det internationale marked for fiskeprodukter m.v.

GE, repræsenteret ved BBP, og repræsentanten for revisorerne, KØ, har løbende i kommissionsarbejdet kritiseret, at der bl.a. ikke kan redegøres for, hvem der kan og vil finansiere nye eller eksisterende rederier, der skal overtage de store kvoter, som skal omfordeles. GE's repræsentant, BBP, og repræsentanten for revisorerne, KØ, mener, at det er urealistisk, at omlægningen kan finansieres, og slet ikke uden at der gives mulighed for øget udenlandsk medejerskab i det grønlandske fiskeri.

På den baggrund, og med de mangeartede risici, som det foreslåede kvoteloft vil indebære for hele samfundet, anbefaler GE, repræsenteret ved Brian Buus Pedersen, og Knud Østergaard, udpeget af revisorerne, en fastlåsning af den maksimale kvoteandel på det nuværende niveau på 25 %, som et rederi kan eje direkte eller indirekte.

Ad forhandlingsmodel

Kommissionen anbefaler, at der ikke indføres særlige regler for Royal Greenland A/S med hensyn til nye kvoteloftsregler.

Afledt tilpasning af indhandlingspligten

Kommissionen anbefaler med henblik på at sikre, at en passende del af fangsterne indhandles, at der indføres omsættelige indhandlingspligtige kvoteandele og ikke-indhandlingspligtige kvoteandele.

I udgangspunktet foreslås indhandlingspligten fastsat på samme niveau som i dag. Fastsættelsen heraf foreslås reguleret via bekendtgørelse for at sikre muligheder for en tilpasning, der afspejler behov på arbejdsmarkedet mv. Samtidigt foreslås, at Naalakkersuisut fastsætter det relative forhold mellem den indhandlingspligtige og den ikke-indhandlingspligtige del af TAC'en.

Ad 2. Rammer der kan muliggøre en forøgelse af produktiviteten i det kystnære rejefiskeri gennem bedre rammer for modernisering af denne del af flåden.

Kommissionen anbefaler, at rammevilkårene fremmer moderniseringen af det kystnære rejefiskeri.

Ad 3. Særlig hensyntagen til mindre fartøjers fiskeri

Kommissionen anbefaler, at der gives mulighed for at tilgodese mindre fartøjer. Dette anbefales gjort ved i forvaltningsplaner samt ved bekendtgørelse at fastlægge områder, hvor alene fartøjer, som er kendetegnet ved bestemte egenskaber, eksempelvis størrelse, har adgang til at fiske.

Ad 4. Overgangsordninger

Samlet set bemærkes i forhold til punkt 1 til 4, at anbefalingerne er indbyrdes tæt forbundne, og kommissionen anbefaler med henblik på at muliggøre den kommende modernisering af den kystnære rejeflåde på kommercielle vilkår og sikring af den langsigtede ressourcerente i rejefiskeriet, at en ny fiskerilov bygger på kommissionens samlede anbefalinger af både generel karakter og anbefalinger, der særligt er rettet mod rejefiskeriet.

Fremtidig administration/forvaltning af udnyttelsesretten

Kommissionen anbefaler ved indførsel af opstramning af kvoteloftregler for rejer, jf. afsnittet om overvejelser ved overgang til nyt forvaltningsregime i forhold til eksisterende forvaltninger med IOK:

- at kvoteandele tildeles, jf. følgende principper:
 - de nuværende kvoteandele tildeles for ti år frem i tiden,
 - kvoteandele tildeles hvert år, ti år frem (rullende)
 - at der som i de nugældende regler kan ske en afhændelse af kvoteandele ved salg, som gør det muligt at komme under et nyt kvoteloft,
 - Efter udløbet af opsigelsesperioden på 10 år skal den nye struktur være gennemført inden udløbet af de næste 5 år Hvis det ikke er sket, tilfalder overskudskvoten det offentlige, som herefter kan uddele eller sælge den til interesserede. at der med udgangspunkt i salg i frit udbud indføres klare principper for allokering af overskudskvoter, jf. anbefalinger derom i afsnittet om Armslængdeprincippet og herunder etablering af en lovfæstet licensstyrelse.

Kommissionen anbefaler endvidere, at forvaltningen skal bygge på klare lovfaste rammer i fiskeriloven, at der skal være en offentlig portal om udnyttelsesrettigheder, og at der skal være en eller flere klart definerede former for mekanisme til fordeling af licenser og overskydende udnyttelsesrettigheder.

6.2.12 Nærmere juridisk vurdering af et kommende lovforslag med ændring af nuværende kvoterettigheder

Det anbefales, at et lovforslags mulige bestemmelser, der ændrer de nuværende kvoterettigheder forinden endelig fremsættelse i Inatsisartut vurderes nærmere juridisk i forhold til et eventuelt ekspropriationsspørgsmål/overgangsreglerne. Dette vurderes særligt vigtigt i forhold til forslaget til ændringer i forhold til rejefiskeriet.

6.3 Havgående fiskeri efter andre arter end rejer og pelagiske arter

Fiskerikommissionens anbefalinger

- Udarbejdelse af forvaltningsplaner i de forskellige fiskerier, som også sikrer adgangen til en passende kvote-andel og en rimelig frist for eventuel opsigelse deraf, mest oplagt i form af IOK-systemet for at skabe langsigtede rammer for en finansiering.
- Indførelse af IOK-system for havgående fiskeri efter hellefisk, torsk og rødfisk.
- Fastsættelse af fordelingsnøgle for overgangen fra de nuværende et-årige licenser til IOK.
- I udgangspunktet foreslås det at den enkelte licenshavers fremtidige kvoteandel baseres på historiske fangster, eksempelvis de 3 bedste ud af de seneste 5 år.
- I forbindelse med indførelse af IOK-system lovfæstes en rimelig opsigelsesfrist for IOK-system, som i dette meget kapitalintensive fiskeri foreslås sat til 10-15 år.
- Indførelse af kvoteflex, som tillader at 15 pct. af den enkelte licenshavers kvote kan overføres mellem år, og som bidrager til effektiv udnyttelsen af kvoterne. Heraf skal der maksimalt kunne sælges 5 pct. af kvoten som årskvoter.
- Salg af hele årskvoten eller større årskvotemængder skal ikke tillades, med mindre licenshaver har en god begrundelse, f.eks. større vedligeholdelse eller havari af licenshavers fartøj.
- Det skal pålægges udnyttelsespligt af den enkelte licenshavers kvote på 85 pct.
- Ensartede vilkår for fastsættelse af landingspligt for alle i de enkelte fiskerier for alle licenshavere.
- Ved opsigelse af kvotebytteaftaler med Norge og Rusland skal de kvotemængder, der fiskes af disse to lande i grønlandsk farvand, gives tilbage til Grønland. Fordelingen af kvoterne skal ske under hensyntagen til på den ene side spørgsmålet om velerhvervede rettigheder, og dermed om risiko for retskrav fra de hidtidige rettighedshavere, og udfordringen ved indlemning af nye rederier i et eksisterende IOK-system på den anden side.
- Fra året, hvor IOK indføres, begynder en overgangsperiode på 10-15 år, hvor rederierne skal begynde at tilpasse sin kvoteandel af de havgående hellefiskekvoter til kvoteloftet på 16,67 pct.
- Det tværgående samlede kvoteloft for de mest værdifulde arter i fiskeri efter rejer og havgående fiskeri efter hellefisk bør ikke være lavere end 19,6 pct. Dette hvis kvoteloftet for det samlede rejefiskeri i Vestgrønland sættes til 20 pct. og til 16,67 pct. for det havgående fiskeri efter hellefisk i Vest- og Østgrønland.

Kommissionen har ikke anbefalet kvoteloft på de øvrige hvidfiskebestande. Vurderingen heraf er foretaget på baggrund af, hvordan eksempelvis torskefiskeriet ser ud i dag.

Så længe torskebestanden er så svag som nu, så finder GE ikke basis for at indføre IOK i dette fiskeri udenskærs på nuværende tidspunkt. Der er meget få aktører på kvoterne i dette fiskeri, som med indførelse af IOK her og nu vil komme til at sidde på hele det udenskærs fiskeri, hvis der i fremtiden gives mulighed for en meget større TAC.

6.4 Det havgående fiskeri efter pelagiske arter

Fiskerikommissionens anbefalinger:

- Udarbejdelse af forvaltningsplaner i de forskellige pelagiske fiskerier.
- Kvotefastsættelsen i de enkelte fiskerier i det pelagiske fiskeri anbefales at ske med henblik på at sikre Grønland en kvoteandel, som afspejler landets position som kyststat, henholdsvis ud fra ønsket om at blive det.
- Det anbefales, at det havgående pelagiske fiskeri forvaltes som olympisk fiskeri med udgangspunkt i brug af grønlandsk registrerede fartøjer. At kvoter for makrel, sild og blåhvilling i grønlandsk fiskerizone fiskes med licenser uden kvotebegrænsningen, og fiskeriet stoppes, når den samlede kvote for den enkelte art er opfisket. Dette for at tilskynde til et så stort grønlandsk fiskeri som økonomisk rentabelt for derved også at påvise silden og makrellens tilstedeværelse i Østgrønland.
- Det anbefales, at kvoter på pelagiske arter ved Færøerne og Island, som tildeles grønlandske fartøjer igennem fiskeriaftaler forsat fordeles som årskvoter, men at det nærmere vurderes, om der kan blive en bedre udnyttelse og mindre administration, hvis bytte, leje og udleje mellem selskaber med årskvoter tillades.
- Det anbefales, at det indføres IOK-system i det havgående fiskeri efter pelagisk arter, når Grønland har forhandlet sig til en varig kvoteandel i nord-Atlantehavet, og fiskeriet er videreudviklet med et mere permanente kvotegrundlag.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten fra GE kan ikke tilslutte sig, at de hidtidige historiske rettigheder i makrelfiskeriet tilsidesættes med forslaget om, at dette fiskeri skal forvaltes som olympisk fiskeri. Det er efter GE's opfattelse ikke rimeligt, at de rederier, der hidtil har fisket på makrelbestanden gennem flere år og for egen risiko har investeret heri mister den nuværende sikkerhed for kvoter. Det er ikke et acceptabelt argument for at indføre olympisk fiskeri, at administrationen skal bruge ressourcer på en årlig kvotefordeling mellem de nuværende få aktører i dette fiskeri. Det er heller ikke sandsynliggjort, hvordan et olympisk fiskeri vil gøre fiskeriet mere effektivt end i dag.

6.5 Kystnært fiskeri efter hellefisk

Fiskerikommissionen anbefaler, at TAC og kvoter i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47 tilpasses til den biologiske rådgivning, samt at der skal være en overgangsordning for tilpasning af kvoterne til denne rådgivning. Der er her taget udgangspunkt i en gradvis tilpasning af TAC'en i område 47 til rådgivningen over 5 år.

Kommissionen anbefaler, at der som led i en overgangsperiode er særlig opmærksomhed på at sikre tilrettelæggelse af sideløbende arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, som giver fiskere, der af egen drift ønsker at gå ud af dette fiskeri, reelle alternative muligheder. Dette kan være i andre dele af fiskerisektoren eller i andre sektorer med efterspørgsel efter arbejdskraft.

Et mindretal i Fiskerikommissionen bestående af SQAPK's alternative forslag til IK i Jollefiskeriet vil indebære følgende:

Flytning af kvoter imellem segmenterne

- En permanent flytning af kvoter ved at ændre kvotefordelingsnøglen mellem fartøjer og joller i hvert af de tre forvaltningsområder.
 - Det vil betyde en permanent reduktion i fartøjernes kvotegrundlag.
 - En ændring af kvotefordelingsnøglen vil kræve, at IOK-systemet hos fartøjssegment skal opsiges med en varsel på 10 år.
 - Flytningen af kvoterne fra fartøjerne kan derfor først ske, når TAC og kvoterne er fuldt tilpasset den videnskabelige rådgivning.
- Tillade i en overgangsperiode på 5-6 år fartøjssegmentet at sælge ikke udnyttede årskvoter til jollesegmentet eller permanent at sælge kvoteandele til jollesegmentet.

- Det kan bidrage til at den samlede kvote for fartøjerne og jollerne bliver udnyttet.
- Sikre jollefiskerene højere kvoter i en periode, hvor deres kvotegrundlag falder, og antal licenshavere skal reduceres.
- Kan indføres samtidig og IK-systemet i jollefiskeriet træder i kraft.
- Salg af årskvoter fra fartøjer til jollerne bør være tidsbegrænset ordning.
- Fremadrettet bør licenshavere i både fartøjssegmentet og jollesegmentet blive pålagt kvoteudnyttelse, hvor salg af årskvoter er kun tilladt inden for hvert segment, hvis havari eller lignende kan bekræftes.

Overvejelser om maksimalstørrelse på jollesegmentet og afgrænsning af segmenter

Fiskerikommissionens anbefalinger fra et flertal

Det eksisterende IOK-system fastholdes for fartøjssegmentet i område 47 (FK-47)

- Der indføres et IOK-system for jollesegmentet (JK-47 og JK-46) og fartøjssegmentet i område 46 (FK-46). kvoteandele tildeles på baggrund af historiske fangster i de bedste tre af de sidste fem år.
- TAC tilpasses til rådgivningen over en 5-årig periode, hvor TAC for hvert forvaltningsområde nedsættes med differencen mellem sidste års TAC og indeværende års rådgivning, divideret med det resterende antal år i tilpasningsperioden. Det vil betyde at TAC'en i område 47 reduceres med ca. 2.000 tons årligt.
- Det anbefales, at et kvoteloft ved indførelsen af IOK-systemet i det kystnære jollefiskeri efter hellefisk i område 47 passende kan ligge inden for et interval på 0,4-0,6 pct. med den nuværende størrelsesbegrænsning på 6 meter.
- Det anbefales, at der forinden indførelse af IOK og fastsættelse af et kvoteloft laves en særskilt vurdering af hensigtsmæssigheden af den hidtil fastsatte maksimale størrelse på joller på 6 meter.
- Det anbefales, at der indføres kvoteloft ved indførelsen af IOK-systemet i det kystnære hellefiskefiskeri i område 46, og at der foretages et analysearbejde svarende til det der har været i kommissionen for at bestemme størrelsen på dette.
- Det anbefales, at der indføres begrænset tilladelse for fartøjssegmentet til i en overgangsperiode på 5-6 år, når TAC tilpasses den videnskabelige rådgivning i område 47, at sælge ikke udnyttede årskvoter og/eller kvoteandele til jollesegmentet.
- Ved indførelsen af IOK-systemet bør der i overgangsperioden, hvor TAC tilpasses rådgivningen, ikke tages særlige hensyn til unge fiskere ved at reserve andele af kvoten til dem. Derefter kan der evt. oprettes støtteordninger, som kan gøre det nemmere for unge fiskere at købe en kvoteandel og komme ind i fiskeriet.

Mindretalsudtalelse fra SQAPK

SQAPK er til afsnittet om kystnære hellefisk fremkommet med en mindretalsudtalelse som kan læses i sin fulde længde i bilag F. I denne beskriver SQAPK, at de er imod indførelse af IOK i jollesegmentet i det kystnære hellefiskefiskeri. Deres væsentligste problem med indførelse af IOK er, at det vil føre til en koncentration af kvoterne på færre fiskere. SQAPK mener ikke, at et kvoteloft på 0,65% i jollesegmentet er lavt nok sat. Desuden er de bekymrede for de unges muligheder for at blive fiskere i fremtiden, når de skal betale for kvoterne og der generelt bliver færre fiskere.

Håndtering af kommende overgangsfasen

Kommissionen anbefaler, at en analyse og afvejning indgår som led i en samlet planlægning i forbindelse med tilrettelæggelsen af den af kommissionen anbefalede gradvise kvotereduktion til det biologisk bæredygtige niveau. Denne analyse skal belyse behovet for og komme med eventuelle forslag til konkrete arbejdsmarkeds- og uddannelsesinitiativer samt vurdere hensigtsmæssigheden af en eventuel midlertidig forøgelse af indhandlingspligten af hellefisk fanget i det havgående fiskeri.

6.5.2. Kystnært hellefiskefiskeri i resten af Grønland

Fiskerikommisjonen anbefaler derfor at:

- der udarbejdes forvaltningsplaner for de fem områder, Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk, Paamiut-Qaqortoq samt Qaanaaq og Østgrønland.
- de fire områder Sisimiut-Maniitsoq, Nuuk, Paamiut-Qaqortoq samt Qaanaaq forvaltes separat med selvstændige kvoter.
- der indføres kvote i forvaltningsområdet Østgrønland.
- der indføres IOK-system i alle fire forvaltningsområder. Også i Østgrønland når området er blevet kvoteret.
- kvoteandelene beregnes på grundlag af de tre bedste fangstår ud af de seneste fem.
- Størrelse af kvoteloft
- kvoteandelene tildeles for en løbende periode på 3 til 5 år,
- der til de enkelte licenser knyttes en udnyttelsespligt på 85 pct.
- der indføres en kvoteflex på 15 pct., hvoraf 5 pct.-point maksimalt kan overdrages til en anden licenshaver,
- overdragelse af hele årskvoten eller en større årskvotemængde end de 5 pct. point kan tillades hvis licenshaveren kan begrunde at licenshaveren af tekniske grunde ikke kan fiske sin årskvote. Dette kan både være som følge af havari eller som følge af et investeringshensyn, hvor eksempelvis opbygningen af et kvotegrundlag sker over flere år.

Fiskerikommisjonen anbefaler desuden,

- at der indføres et kvoteloft på udnyttelsesretten ift. kvoteandele, der kan give grundlag for en passende indkomst for fiskere, der primært fisker hellefisk, samt at det overvejes, om der er behov for et todelt IOK-system, nemlig et for fartøjer på eller over 6 meter og et for joller (fartøjer under 6 meter). Spørgsmålet er, om særlige hensyn i tilstrækkelig grad taler for at fravige det overordnede princip, at forvaltningen af fiskerier på samme fiskebestande som udgangspunkt sker på ens vilkår, sådan som kommissionen har vurderet det i forhold til det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47.
- at der forinden laves en særskilt vurdering af hensigtsmæssigheden af den hidtil fastsatte maksimale størrelse på joller på 6 meter.

6.6 Kystnært fiskeri efter torsk

Fiskerikommisjonen anbefalinger:

- At den kystnær torskekvote gradvist skal tilpasses til den biologiske rådgivning.
- At der udarbejdes en forvaltningsplan for det kystnære torskefiskeri i samarbejde mellem forskere, brugere og forvaltere med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne.
- Forvaltningsplanerne skal være i overensstemmelse med internationale standarder og principper.
- At det indføres IOK-kvotestystem i det kystnære torskefiskeri.
- At det overvejes ved indførelsen af IOK-system, at det laves et todelt IOK-system, et for fartøjer over 6 meter og et for jollerne.
- At der forinden laves en særskilt vurdering af hensigtsmæssigheden af den hidtil fastsatte maksimale størrelse på joller på 6 meter.
- At kvoteandele i det nye IOK-system beregnes på grundlag af de tre bedste fangstår ud af de sidste fem.
- Det skal pålægges udnyttelsespligt af den enkelte licenshavers kvote på 85 pct.
- At det indføres kvoteflex, som tillader at 15 pct. af den enkelte licenshavers kvote kan overføres mellem år, og som bidrager til effektiv udnyttelse af kvoterne. Heraf skal der maksimalt kunne sælges 5 pct. af kvoten som årskvoter.

- Salg af hele årskvoten eller større årskvotemængder skal ikke tillades, med mindre licenshaver har en god begrundelse, f.eks. større vedligeholdelse eller havari af licenshavers fartøj.
- I forbindelse med indførelse af IOK-system lovfæstes en rimelig opsigelsesfrist for IOK-system, som i dette arbejdsintensive fiskeri forslås sat til 3-5 år.
- At det indføres kvoteloft på ejerskabet af kvoteandele.

Kommissionen anbefaler, at der som led i en overgangsperiode er særlig opmærksomhed på at sikre tilrettelæggelse af sideløbende arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, som giver fiskere, der af egen drift ønsker at gå ud af dette fiskeri, reelle alternative muligheder. Dette kan være i andre dele af fiskerisektoren eller i andre sektorer med efterspørgsel efter arbejdskraft.

6.7 Krabbefiskeriet

Fiskerikommissionens anbefalinger

- Det generelle princip om *lovfæstede* forvaltningsplaner vil også for krabbefiskeriet betyde fastsættelse af TAC, som bygger på den videnskabelige rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne. Forvaltningsplanen, der er indført som en 5-årig forvaltningsplan i januar 2021, bliver således bundet op på dette generelle princip.
- Restriktionen til licens i 3 ud af 8 forvaltningsområder foreslås fjernet
- TAC'en bør følge rådgivningen, jf. kommissionens generelle principper herom.
- IOK bør indføres i krabbefiskeriet
 - Kvoteloft
 - De mest effektive fartøjer fanger 15% af den samlede kvote
 - Kvoteandele bør tildeles efter de generelle principper (historisk fiskeri)
 - Kvoteandel meddeles for hvert underområde, og man skal således alene kunne fiske i de farvande, som man har kvoteandel til.
 - Der til de enkelte licenser knyttes en udnyttelsespligt på 85 pct.
 - der indføres en kvoteflex på 15 pct., hvoraf 5 pct.-point maksimalt kan overdrages til en anden licenshaver,
 - overdragelse af hele årskvoten eller en større årskvotemængde end de 5 pct. point kan tillades hvis licenshaveren kan begrunde at licenshaveren af tekniske grunde ikke kan fiske sin årskvote. Dette kan både være som følge af havari eller som følge af et investeringshensyn, hvor eksempelvis opbygningen af et kvotegrundlag sker over flere år.

6.8 Fiskeri efter stenbider

Fiskerikommissionens anbefaler:

- Forvaltningsplanen for fiskeri efter stenbider udvikles i samarbejde mellem forskere, brugere og forvaltere og bygge på den biologiske rådgivning med indbyggede stabilisatorer ift. udsving i fangstmulighederne og være i overensstemmelse med internationale standarder og principper.
- At fiskeriet efter stenbider omlægges fra olympisk fiskeri til IOK regulering.
- I udgangspunktet foreslås det at den enkelte licenshavers fremtidige kvoteandel baseres på historiske fangster, eksempelvis de 3 bedste ud af de seneste 5 år.
- I forbindelse med indførelse af IOK-system lovfæstes en rimelig opsigelsesfrist for IOK-system, som i dette meget lidt kapitalintensive fiskeri foreslås sat til maks. 5 år.

7. Andre emner

7.1 Grønlandsk fiskeri i internationalt farvand

Fiskerikommissionen anbefaler:

- At undersøge de langsigtede potentielle gevinster og tab for rederierne og samfundet ved at udnytte Grønlands fiskerimuligheder i internationalt farvand.
- At det undersøges nærmere, om og hvordan havgående rederier får bedre incitamentter til at sikre fremtidige fiskerirettigheder i internationalt farvand, herunder
- At undersøge behovet for at lempe ressourcerentebeskatningen og bemandingsreglerne for at fremme udnyttelsen af grønlandsk fiskeri i internationalt farvand.

7.2 Forsøgsfiskeri

Fiskerikommissionens anbefalinger

- Definitionen af forsøgsfiskeri skal udformes, så det dækker fiskeri, der har til formål at skaffe ny viden, som kan bidrage til øget værditilvækst i fiskeriet, og/eller reducere uønsket påvirkning af økosystemet, herunder uønskede bifangster. Denne bredere definition af forsøgsfiskeri vil ikke alene give mulighed for at støtte udviklingen af nye fiskerier, men også udviklingen af eksisterende fiskerier. Kommissionen har udarbejdet et konkret forslag til bestemmelser derom til en ny fiskerilov, som indgår i bilag D.
- Forsøgsfiskeri skal styrke fiskerisektoren. Tilladelsen gives af Naalakkersuisut efter ansøgning fra aktørerne ud fra de i fiskeriloven fastsatte rammer. Naalakkersuisut kan indhente en udtalelse fra Grønlands Naturinstitut, hvilken vil indgå i den samlede vurdering.
- Naalakkersuisut skal fastsætte de nærmere betingelser for det enkelte forsøgsfiskeri såsom regler for gennemførelse og afrapportering, samt hvem der har adgang til fiskeriet, hvis forsøgsfiskeriet giver adgang til et alment fiskeri. Reglerne kan videre omfatte eksempelvis størrelsesbegrænsninger, eksklusivitet, løbende afrapportering m.v. Dette indføres for at sikre, at resultaterne af forsøgsfiskeriet bliver registeret og i fornødent omfang offentliggjort til gavn for fiskeriet. Det foreslås, at der indføres et krav om udarbejdelse og offentliggørelse af en årlig beretning, der generelt indeholder oplysninger om fiskeriet. Det er hensigten, at alle forsøgsfiskeri, herunder resultaterne af forsøgsfiskeriet offentliggøres i den årlige beretning.
- Aktører, der har opnået tilladelse til erhvervmæssigt forsøgsfiskeri, skal forpligte sig til at gennemføre fiskeriet i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i den udstedte tilladelse. Manglende overholdelse af betingelserne kan under iagttagelse af proportionalitetsprincippet medføre inddragelse af tilladelsen til det erhvervmæssige forsøgsfiskeri. Således sikres det, at resultaterne af forsøgsfiskeriet bliver registeret og i fornødent omfang offentliggjort til gavn for fiskeriet.

7.3 Akvakultur

Fiskerikommissionens anbefalinger

Fiskerikommissionen understreger, at aquakultur lovmæssigt hører under landbrugslovgivningen, men at Kommissionen alligevel kan komme med følgende anbefalinger for området:

- For at fremme en mere smidig samlet procedure på området for aquakultur bør der indføres et one-door-princip i sagsbehandlingen for den del af ansøgningerne, som er under Selvstyret.
- For at fjerne barrierer for forsøg, bl.a. med søpølser, bør det ressortansvarlige medlem af Naalakkersuisut rette henvendelse til den ansvarlige danske minister for at få den ovenfor omtalte lov sat i kraft for Grønland.

7.4 Principper for anvendelse af indhandlings- og omladningsfartøjer

Kommissionen har på baggrund heraf følgende overordnede anbefalinger:

- De nuværende principper for forvaltning bør erstattes med reel regulering, som enten indarbejdes direkte i ny fiskerilov eller via en bekendtgørelse, som udformes, så at et armslængdeprincip for forvaltningen i praksis håndhæves.
- De fremtidige principper for et egentligt regelgrundlag bør tage udgangspunkt i en biologisk bæredygtig forvaltning (som vil tage en del af presset på at indsætte ekstra kapacitet i dele af året ressourcegrundlaget), afstemning af fiskerikapaciteten i forhold til dele og hensyntagen til den lokale, langsigtede samfundsøkonomi.
- IOK bør indføres i de relevante fiskerier bl.a. med henblik på at sikre jævn indhandling til fabrikkerne og dermed på reducere behovet for indhandlingsfartøjer.¹
- Ovennævnte hensyn er i sagens natur ikke statiske størrelser og stiller krav til såvel indholdet i kommende forvaltningsplaner af de enkelte bestande samt den løbende monitorering og synliggørelse deraf.
- Sikring af stærkere forvaltning og mere ensartet sagsbehandling. Herunder via en ensretning og digitalisering af ansøgningsprocedure og efterfølgende udstedelse (via LULI), så alle tilladelser ensrettes, og man fremadrettet kan trække statistik mv., herunder i forhold til overholdelse af forskellige vilkår for en given tilladelse. Opgaven bør ligge hos licensstyrelsen, som kommissionen anbefaler etableret.
- Der bør generelt stilles krav om, at der er mest mulig lokal beskæftigelse om bord på indhandlings- eller omladningsfartøjer.

Anbefaling om konkrete situationer, hvor der bør kunne gives tilladelse til indhandlings- og omladningsfartøjer:

- For at opretholde indhandling i periode, hvor fabriksanlæg skal igennem større vedligeholdelse.
- Når det reelt er besluttet at bygge fabrik, og der faktisk er igangsat planlægning og finansiering deraf i en by/bygd, som:
- ikke har et indhandlingsanlæg i forvejen eller har begrænset produktionskapacitet og kan dokumentere, at produktionskapaciteten forøges, og
- der er langt til næste indhandlingssted.

Dette skal være reelle og dokumenterede planer, herunder mht. finansiering.

- I forbindelse med fragt af fisk fra den ene by til den anden. Hvis det opstår problemer med produktion det ene sted.
- Der kan gives tilladelse til at indsætte indhandlings- eller omladningsfartøjer, hvor der ikke er nogen kapacitet på land inden for rimelig afstand, og tilladelsen derfor ikke undergraver indhandlingen på eksisterende landanlæg.

¹ Det bemærkes, at et mindretal i kommissionen, bestående af SQAPK ikke anbefaler IOK, men IK, i det kystnære fiskeri efter hellefisk.

7.5 Øget værditilvækst

Kommissionen anbefaler, at:

- Der sker en systematisk opfølgning på den anden del af værdikædeanalysen i et samarbejde mellem det relevante offentlige aktører i samarbejde med relevante private aktører og institutioner i og omkring fiskerierhvervet, når den endelige rapporten foreligger senere i 2021.
- At bestræbelserne på at øge værditilvæksten først og fremmest tager afsæt i, hvad fiskerierhvervet selv finder mest interessante at pege på som realistiske udviklingspotentialer her i lande og herunder naturligvis også tager hensyn til relevante regionale forskelle i potentialer og begrænsninger.
- At der i den forbindelse også søges mulig inspiration og samarbejde med partnere fra andre lande,

Den politisk ønskede udvikling i retning af blandt andet øget udnyttelse af hele fisken søges fremmet ved forskellige initiativer. Herunder anbefaler Kommissionen, at dette sker via:

- Hurtigere myndighedsbehandling ift. blandt andet adgang til vand
- Opprioritering og målretning af kompetenceopbygning ud fra fiskeindustriens behov
- Fremme af øget målrettet samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner
- Tilskyndelse til tværnationale samarbejder, klyngedannelser, mv.
- Mulige incitamentter til blandt andet at nedbringe udsmid af restaffald.

I forhold til at fremme mulig eksport af fersk fisk og skaldyr vil der opstå nye potentialer i forlængelse af den igangværende forbedring af infrastrukturen på især lufthavnsområdet om få år, og i den forbindelse anbefaler Fiskerikommissionen:

- Et målrettet og tillidsfuldt privat-offentligt samspil, herunder
 - En nærmere afklaring aktørerne imellem af, hvordan dette mest hensigtsmæssigt kan ske ud fra muligheder og begrænsninger i markedet
 - En egentlig analyse af muligheder og forudsætninger med henblik på en konkret handlingsplan, som blandt andet tager hensyn til afsætningsmuligheder, logistikudvikling og eventuelt kommende myndighedskrav.

7.6 Arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold

7.6.1 Uddannelses- og kompetenceudviklingsbehov inden for fiskerisektoren

Dette leder frem til følgende anbefalinger fra kommissionen for at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at nå en række i kommissoriet beskrevne udviklingsmål:

Planlægningshorisont og sammenhæng med strukturforhold i fiskeriet

- Planlægningshorisonten for at nå den af alle ønskede udvikling på alle områder skal ses over en 10-15-årig periode.
- Behovet for tilpasning af strukturen i fiskerierhvervet, som beskrevet i kommissionens behandling af og anbefalinger om de vigtigste fiskerier, kan bidrage til at skabe et rekrutteringsgrundlag på tværs af flådekomponenter. Dette bør indgå som led i uddannelsesplanlægningen.
- Der bør være fokus på at sikre attraktive forhold på fartøjerne for at kunne rekruttere, idet der er problemer hermed i store dele af den indenskærs flåde og i fiskeindustrien i dag.

Behov for løbende udvikling og strukturovervågning

- Der vil være en løbende teknologisk baseret produktivitetsudvikling i hele fiskerisektoren, der gør, at uddannelses- og kompetenceudviklingsbehovene ikke er statiske.
- Der er et sideløbende behov for strukturtilpasning i fiskerierhvervet, der ligeledes påvirker uddannelses- og kompetenceudviklingsbehovene.

Behovsstyret uddannelsesplanlægning og -struktur

- Virksomhedernes behov bør systematisk og løbende samles op til brug for uddannelsesplanlægning.
- Fasthold vekseluddannelser med afsæt i virksomhedernes behov og en afstemning mellem virksomhedernes interne uddannelses- og karriereplanlægningsinitiativer med uddannelsesinstitutioners indsatser.
- Muligheder for at bygge oven på realkompetencer og modulopbyggede forløb.
- Omskolingsmuligheder rettet mod behov i andre sektorer.
- Behov for at bygge op nedefra og skabe sammenhæng i indsatserne.
- Prioritering af at imødekomme de fundamentale behov før indsatser, som hjælper forholdsvis få.
- Behov for en langsigtet indsats med fokus på at opbygge stærke faglige miljøer. Skolestrukturen skal understøtte dette og ikke styres af lokalpolitiske særinteresser.
- En kommende uddannelses- og kompetenceudviklingsplan bør bygge på en konsolideret behovsbeskrivelse med anbefalinger, der tager hensyn til, at der er flere rederier og fiskeindustrivirksomheder end der pt. er data fra.

Forslag til prioriterede indsatser

- Samlet plan for og højere prioritering af uddannelses- og kompetenceudvikling for fiskerisektoren, udformet og gennemført i dialog med erhvervet.
 - Etablering af et stærkt fagligt miljø omkring uddannelser rettet mod fiskeriet med passende brugerindflydelse i forhold til blandt andet planlægning.
 - Prioritere behov mellem forskellige typer af uddannelser og kompetenceudviklingsbehov. Måske er der behov hele vejen rundt, men alt er ikke lige påtrængende.
 - Opprioritere uddannelser og kompetenceudvikling på områder med stor volumen. Fremme skalérbare uddannelses- og kompetenceudviklingstiltag.
- Fokuser på "lavthængende frugter", der er hurtige at iværksætte og giver stor effekt.
- Målrkning i forhold til behov i forskellige dele af fiskeriet og afstemt med den forventede strukturudvikling i fiskeriet. Acceptere det faktum, at ikke alle uddannelser nødvendigvis skal kunne tages her i landet.
- Imødegåelse af flaskehalse på uddannelsesområdet, herunder
 - i relevant omfang gennemførelse af decentrale udbud og sikring af lærepladser.
 - identificere eventuelle investeringsbehov ift. nødvendige øget eller fornyet kapacitet omkring uddannelses- og kollegiefaciliteter, herunder afdække muligheder for finansieringsbidrag fra fonde og andre relevante parter til anlæg og udstyr.

7.6.2 Andre uddannelses- og kompetenceudviklingsbehov for at forstærke værdikæden i Grønland

Fiskerikommissionen anbefaler,

- at der i dialog mellem relevante aktører søges gennemført en nærmere analyse af de reelle muligheder og forudsætninger for på sigt at hjemtage flere arbejdspladser fra Danmark, som i dag er genereret af grønlandske fiskeressourcer, og
- at dette analysearbejde ses i sammenhæng med det videre arbejde omkring kommissionens anbefalinger om opbygning af relevante, stærkere faglige uddannelsesmiljøer og om etablering af et fiskeriøkonomisk institut.

7.6.3 Arbejdsmarkedsforhold

Fiskerikommissionen anbefaler både af hensyn til udviklingen i selve fiskeriet, en række lokalsamfund og samfundsudviklingen mere overordnet, at:

- der finder en systematisk koordination og tværgående planlægning sted på uddannelses- og arbejdsmarkedsområdet, som opfølgning på kommissionens samlede anbefalinger.

Herunder anbefaler kommissionen særlig fokus på, at der er:

- Generel sammenhæng mellem uddannelse, beskæftigelsesfrekvens og indtjeningsforhold.
- Generel mangel på arbejdskraft i mange brancher, og som må forventes at stige blandt andet i forbindelse med fiskefabrikker, mineprojekter og på bygge- og anlægsområdet.
- Mangel på uddannet arbejdskraft i fiskerisektoren.
- Store geografiske forskelle mht. erhvervs- og beskæftigelsesmuligheder.

Kommissionen anbefaler i forlængelse heraf, at der som led i planlægningen sikres bedre beslutningsgrundlag og løbende udvikling deraf, idet:

- Der ikke kan lægges samme vurdering ned over behovene på arbejdsmarkedet over hele landet, og at der vil ske ændringer heri over tid.
- Dette giver behov for, at der løbende gennemføres fiskeriøkonomiske analyser, som tager nævnte forhold med i betragtningerne – og indgår i relevante beslutningsgrundlag.
- Der herunder bør indgå den statistik, der findes og kan udvikles.

Kommissionen anbefaler, at der gennemføres konkrete initiativer til at sikre bedre koordination og sammenhængende planlægning på tværs af sektorer og aktører, herunder

- Løbende og gensidigt forpligtende tværgående koordination mellem fiskeri-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken og indsatser, herunder en løbende strukturovervågning.
- Udformning af konkrete planer, som muliggør, at der over kort tid – og efter behov skal kunne flyttes arbejdskraft til områder, der mangler arbejdskraft, og at der i den forbindelse er fokus på vigtigheden af uddannelse, også mht. fiskeriområdet.

7.7 Om et Fiskeriøkonomisk Institut i Grønland

Fiskerikommissionen ser en række potentielle gevinster på længere sigt ved at få fiskeriøkonomi op-prioriteret, både mht. forskning og anvendelsesorienterede analyser og vil på det grundlag anbefale, at der igangsættes initiativer, der i fremtiden sikrer et fagligt solidt grundlag for at gennemføre fiskeriøkonomiske analyser til gavn for både samfundsøkonomien, fiskerierhvervets og som led i en opprioritering af uddannelser inden for og med relevans for fiskerierhvervet.

Bilag F

Mindretalsudtalelser fra Fiskerikommissionens medlemmer

Indhold:

- Mindretalsudtalelser fra repræsentanten udpeget af Grønlands Erhverv (GE), Brian Buus Pedersen
- GE repræsenteret ved Brian Buus Pedersen (BBP) og Knud Østergaard (KØ), udpeget af revisorerne udtaler vedrørende kvoteloft som instrument til spredning af ejerskab
- Mindretalsprotestskrivelse fra SQAPK
- Mindretalsudtalelse fra SQAPK

Mindretalsudtalelser fra repræsentanten udpeget af Grønlands Erhverv (GE), Brian Buus Pedersen:**Ad Kvoteflex**

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE modsætter sig principielt ikke en grænse for kvoteflex, men hvis der fastsættes en grænse på 15 %, som GE mener burde være 20 %, bør der være muligheder for at dispensere fra kvoteflexgrænsen, f.eks. i tilfælde af havari, situationer med force majeure m.v.

Ad salg af årskvoter og udnyttelsespligt

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE ser ingen grund til at ændre den nuværende fleksible adgang til overdragelse af årskvoter og at sætte en grænse herfor. Forslaget om at sætte en grænse på 8 % vil efter mindretallets opfattelse indebære, at de mindre uafhængige rederier vil miste kvoter, som overdrages fra de større rederier. Resultatet vil alt andet lige blive, at disse rederier ikke overlever, og at indhandlingen til fabrikkerne falder med negative følger for beskæftigelsen.

Mindretallet er bekymret for, at der kan blive alvorlige samfundsmæssige konsekvenser, hvis restriktionerne bliver så rigide, at man risikerer, at ressourcerne ikke fiskes så effektivt, som det sker i dag. Restriktioner som disse risikerer også at modvirke selve formålet med indførelse af individuelt omsættelige kvoter (IOK), som jo skal medvirke til en gradvis strukturtilpasning i fiskeriet.

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten udpeget af GE finder ikke de praktiske konsekvenser af at indføre en udnyttelsespligt, og hvordan det skal ske i praksis er belyst, og GE kan derfor ikke tilslutte sig forslaget. I kombination med restriktioner for kvoteflex og overdragelse af årskvoter frygter GE, at man risikerer at havne i situationer, hvor kvoterne ikke opfiskes – hvilket er selve begrundelsen for at fastsætte en udnyttelsespligt.

Pelagisk fiskeri

Et mindretal i kommissionen bestående af repræsentanten fra GE kan ikke tilslutte sig, at de hidtidige historiske rettigheder i makrelfiskeriet tilsidesættes med forslaget om, at dette fiskeri skal forvaltes som olympisk fiskeri. Det er efter GE's opfattelse ikke rimeligt, at de rederier, der hidtil har fisket på makrelbestanden gennem flere år og for egen risiko har investeret heri mister den nuværende sikkerhed for kvoter. Det er ikke et acceptabelt argument for at indføre olympisk fiskeri, at administrationen skal bruge ressourcer på en årlig kvotefordeling mellem de nuværende få aktører i dette fiskeri. Det er heller ikke sandsynliggjort, hvordan et olympisk fiskeri vil gøre fiskeriet mere effektivt end i dag.

Udenskærs fiskeri efter torsk

Så længe torskebestanden er så svag som nu, så finder GE ikke basis for at indføre IOK i dette fiskeri udenskærs på nuværende tidspunkt. Der er meget få aktører på kvoterne i dette fiskeri, som med indførelse af IOK her og nu vil komme til at sidde på hele det udenskærs fiskeri, hvis der i fremtiden gives mulighed for en meget større TAC.

GE repræsenteret ved Brian Buus Pedersen (BBP) og Knud Østergaard (KØ), udpeget af revisorerne udtaler vedrørende kvoteloft som instrument til spredning af ejerskab:

Der er omfattende evidens for i betænkningen, at flere rederier og/eller øget tonnage vil medføre et økonomisk tab for samfundet pga. af faldende effektivitet i fiskeriet. Værdien af den fællesejede ressource reduceres og skaber store negative samfundsøkonomiske effekter i form af faldende ressourceafgifter, skatter, beskæftigelse mv.

Det foreliggende forslag til kvotelofter, hvis man politisk beslutter at bruge et lavere kvoteloft end i dag til at sprede ejerskabet i fiskeriet, vil have dramatiske konsekvenser for ikke mindst de store aktører som bl.a. Royal Greenland A/S og Polar Seafood Greenland A/S, som står til at miste så store kvoter, at forudsætningerne for de nuværende værdikæder (fiskeri, fabrikker, salg) i selskaberne ændres dramatisk.

Det vil skabe store uforudsigelige ændringer i den grønlandske fiskerisektor og betydelige risici for finansieringen af fiskeriet, som den sker i dag, foruden anskaffelse, drift og løbende udvikling af en moderne trawlerflåde, fastholdelse eller udvikling af Grønlands adgang til det internationale marked for fiskeprodukter m.v.

GE, repræsenteret ved BBP, og repræsentanten for revisorerne, KØ, har løbende i kommissionsarbejdet kritiseret, at der bl.a. ikke kan redegøres for, hvem der kan og vil finansiere nye eller eksisterende rederier, der skal overtage de store kvoter, som skal omfordeles. GE's repræsentant, BBP, og repræsentanten for revisorerne, KØ, mener, at det er urealistisk, at omlægningen kan finansieres, og slet ikke uden at der gives mulighed for øget udenlandsk medejerskab i det grønlandske fiskeri.

På den baggrund, og med de mangeartede risici, som det foreslåede kvoteloft vil indebære for hele samfundet, anbefaler GE, repræsenteret ved Brian Buus Pedersen, og Knud Østergaard, udpeget af revisorerne, en fastlåsning af den maksimale kvoteandel på det nuværende niveau på 25 %, som et rederi kan eje direkte eller indirekte.

Mindretalsprotestskrivelse fra SQAPK

Fiskerikommissionens forslag til indstilling i bestemmelser og drøftelse af beslutning om situationen om kystnært fiskeri efter hellefisk under fiskerikommissionens møde d. 13. april 2021. SQAPK er imod individuelt omsættelige kvoter til joller.

Indholdsfortegnelse:

- 1. Indledning**
- 2. Grundlaget for at man er imod omsættelige kvoter**
- 3. Største grundlag at vi er imod**
- 4. Derfor er fremtiden bekymrende**
- 5. Forgæves forslag til Fiskerikommisionen**
- 6. Afsluttende**

Kystnært fisker- og fangerorganisation
The Organisation in near coast greenland for fishermen and hunters
www.sqapkgi.dk e-mail: sqapk.00@gmail.com M:+299 25 37 93

Til

Grønlands Selvstyre

Fiskerikommissionen

Til Formandsskabet

Att/ Formand Jens Paulsen

Lørdag, april 14, 2021

Mindretalskrivelse fra SQAPK vedr. protest om beslutning

Indledning

Hermed indgiver Kystnært fisker- og fangerorganisation SQAPK sin skriftlig protest i mindretal om drøftelse om kystnært fiskeri efter hellefisk under fiskerikommissionens møde d. 13. april 2021. Dette betyder at skrivelsen skal medtages i fiskerikommissionens overdragelse af indstillinger til Inatsisartut.

Kystnært fisker- og fangerorganisation har altid ment, at kystnært fiskeri bør være det grønlandske befolkningens erhverv. Dette betyder at fiskerne fra i dag og i fremtiden altid vil være fiskere og vi er allerede bekendt med, at kystnært fiskeri efter hellefisk i nordgrønland samt resten af landet er én af det vigtigste for landets økonomi. Endvidere giver erhvervet fundament hos en masse familier i landet, for det første for selve fiskeren, derefter fiskefabriksarbejdere samt deres familier, ejerne og ansatte af transportfartøjer i byerne, diverse butikker, kommuner og ikke mindst har den en stor indflydelse i Grønlands økonomi samt velfærdsøkonomi.

Grundlag for at man er imod omsættelige kvoter

Siden starten af Fiskerikommissionen har vi været medlemmer, og i forhold til kystnært fiskeri efter hellefisk er det blevet vores kendetegn at vi er stærkt imod hvis jollefiskerne får tildelt individuel omsættelige kvoter. Dette blev desværre ikke imødekommet af resten af medlemmer i Fiskerikommissionen og vi mener, at dette ikke er hensigtsmæssigt både kortsigtet og langsigtet, og at vi stadigvæk står fast ved vores beslutning. Jeg har blandt andet under mødet sagt at, for at opnå enighed og blive enige om, at tildeling af kvoteandel på nuværende tidspunkt ikke er hensigtsmæssigt og at vi derfor sætter spørgsmålstegn ved det, for at komme ud af vores uenighed, dette er heller ikke lykkedes.

Største grund hvorfor vi er imod

Den største grund til vi ikke kan støtte forslaget er, at der i dag i 2021 ikke er færre end 1120 licenser til kystnært jollefiskeri efter hellefisk. I den tredelte forvaltningsområde 47 er der olympisk fiskeri kvoteret på 14.300 tons. I løbet af Fiskerikommissionens møder nærmer beslutningen sig, og i takt med vi nærmer os beslutningen har der været nogle voldsomme drøftelser.

Endvidere har flertallet af kommissionsmedlemmerne d. 13. april besluttet at indstillingen skulle indeholde beslutning om kvoteforhøjelse fra 0,4 % til 0,6%. Dette skal således ende med, at man uddeler individuelle kvoter til jollefiskere fra kvoter på mellem 57,2 tons og 85,8 tons. Det kan således ikke ignoreres, at det for fremtiden kan ende med at der kun er 250-166 jollefiskere ud af 1120 licenser. Og det er netop det vi nægter at acceptere, det var lige netop det jeg ellers vil komme i kompromis med. I den situation vi står i nu, kan man nu bevise at uddelingen af kvoter ikke er hensigtsmæssigt.

Derudover bad jeg formandskabet om at undersøge økonomiske konsekvenser for kommunerne, hvis man tog mellem 870-954 fiskere op til land dette blev hellere ikke imødekommet.

Derfor er fremtiden bekymrende

Det jeg skrev i det forrige betyder ikke, at det kan opnås hurtigt i løbet af det næste kommende år, hvis man tildeler kvoteandel vil der uanset hvordan man drejer og vender den være fiskere som ikke kan fiske længere, da dette vil resultere i centralisering af kvoter. Dette vil medføre større udfordring for samfun-

det, derfor vil denne beslutning kræve at man hurtigt finder nye fiskeri erhvervs muligheder. Uddeling af individuelt omsættelige kvoter til joller er tydeligvis uhensigtsmæssig til nutidige forhold, derfor ser vi fra SQAPK dette som en bekymrende for de fremtidens traditionelle fiskere, lad os kalde sådan da de har været fiskere gennem generationer.

Tidligere hvor fisken har været livsfornødenhed bliver nu fisket op af andre lande og det er meget uacceptabelt at kun være tilskuer.

Forgæves forslag til Fiskerikommisionen

Fra kystnært fisker- og fangerorganisationen foreslog vi ellers til Fiskerikommisionen den nemmeste løsning mht. kystnært fiskeri efter hellefisk, der kræver mere forvaltning af fiskeri af myndighederne som vil have været nemmere for samfundet, selvom der var stor forståelse blev den på mærkeligvis ikke imødekommet. Jeg tror at manglen af imødekomelse skal forstås sådan, at man allerede har taget beslutningen før man startede med planlægning af Fiskerikommisionens arbejde, og samarbejdet har været forvirrende.

Afslutning

Til sidst vil vi fra SQAPK bemærke, at vi respekterer Fiskerikommisionens medlemmernes flertals beslutning om individuelt omsættelige kvoter til kystnært jollefiskeri. Vi skal igen understrege at vi i mindre tal er imod indstillingen sådan som den ser ud.

Endvidere skal jeg pointere at konsekvenserne ved formålet med kystnært fiskeri efter hellefisk med mulighed for finansiering af fiskeriet, at det er nødvendigt at undersøge så det kun kan ske via Selvstyret. Dette skal forstås med den formål at anskaffe nye fiskeredskaber eller anskaffelse af nye fartøjer. Det skal forstås at enkelte personer, selskaber, indhandlingssteder eller banker ikke må gældsætte individuelle omsættelige kvoter for at udelukke centraliseringen. Alene på denne måde kan fiskere som benytter og udnytter ressourcerne i vores land beskyttes for altid.

Venligst

Medlem af Fiskerikommisionen på vegne af SQAPK

Erik Lange

Mindretalsudtalelse fra SQAPK

Fiskerikommisionen

Vedr. beslutning om forslag til udtalelse

Under Fiskerikommisionen møde den. 23. juni 2021

Omkring dagsordenspunkt om kystnært fiskeri efter hellefisk

Udtalelse vedr. kvotefri områder og omfanget forvaltningsområderne

Indhold:

1. Indledning
2. Fastlæggelse af forvaltningsområderne tilpasses fiskerne og kvotemængderne
3. Begrundelse for vi er imod
4. Derfor er fremtiden bekymrende
5. Forgæves forslag overfor Fiskerikommisionen
6. Afslutning
7. Naggasiut

Sinerissap Qanittuani Aalisartut Piniartullu Kattuffiat
The Organisation in near coast greenland For Fisherman and hunters
www.sqapkgi.dk e-mail: sqapk.00@gmail.com M:+299 25 37 93

Til

Selvstyret

Fiskerikommissionen

Formandsskabet

Att/ Forman Jens Paulsen

Tirsdag, Juni 24, 2021

Bemærkninger til Grønlands Naturinstituts notat vedr. hellefiskenes gydning i det kystnære område

Indledning

For det første anser vi fra Sinerissap Qanittuani Aalisartut Piniartullu Kattuffiat som vigtigt, og at det uden tvivl vil have positive konsekvenser for samfundsøkonomien, Naalakkersuisuts udenom styrelserne gives mulighed for at fastlægge kvotefrie områder.

Vedrørende forskellige arter og årskvoter, er det vigtigt, at Naalakkersuisut altid skal have mulighed for at fastlægge fiskesteder udenom styrelserne. Man har allerede erfaringer omkring dette inden for fiskeri efter hellefisk og som set fra fiskernes side have positive konsekvenser og dette har banet vejen for, at samfundet kan have yderligere prilige indtægter og endda har banet vejen for, at fiskerne kan forny deres udstyr. Derfor støtter SQAPK altid at der fastlægges fiskesteder uden om styrelserne. Efter denne indledning har jeg kommentarer til den af Grønlands Naturinstitut fremlagte omkring gydning.

Hellefiskenes gydning.

Under Fiskerikommissionens 14. møde fokuserede vi blandt andet på hellefiskenes gydning i det kystnære område, herunder, at småyngel af hellefisk vandrer til kysten og lever uden at vandre meget mellem områderne og ud fra, at hellefiskene ikke gyder i det kystnære område.

Som SQAPK-fiskere har vi dokumenteret viden om, at hellefiskene gyder fire gange om året i fjordsystemerne. De gyder i bestemte måneder ved i farvandene ved Upernavik, Uummannaq Bugten og Diskobugten. Dette dokumenteres også ved, at Naturinstituttet selv under møde WWF i København i 2014 med power-points fremlage, at hellefiskene gyder i store dele af det kystnære område, derfor er det uden grund at Naturinstituttet siger, at hellefiskene ikke gyder i det kystnære område. Og under det 14. møde blev det sagt, at Naturinstituttet ikke har dokumentation for, om hellefiskene gyder i det kystnære område eller ej.

SQAPK kan ikke støtte op om, at Fiskerikommissionen fremlægger en så utroværdig udmelding. Man ikke acceptere et sådan utroværdige udmelding, som sker bare for at gennemføre IOK-systemet i jollefiskeriet og for at kvoterne skal koncentrerer i få hænder.

Til slut skal jeg sige, og Grønlands Naturinstitut og SQAPK for tiden har kontakt med hinanden med henblik på at opnå nært samarbejde og som vil have et godt resultat for selskaberne. Der skal jo være koordination, specielt med henblik på at nå til et resultat for en så stor uenighed, såfremt der skal nås et for alle et synligt positivt resultat.

Til slut skal fra SQAPK over for Fiskerikommissionen kræve, at notatet, der her er tale om, skal udgå fra kommissionens arbejde, for det kan jo ikke være rigtigt, at man fremlægger noget uden dokumentation og fremlægger det som virkeligheden.

Med venlig hilsen

Med af Fiskerikommissionen på vegne af SQAPK

Erik Lange

Bilag G

NOTAT

Overvejelser om erstatningsfri regulering

Thomas Rassing

Indledning

I forbindelse med Fiskerikommissionens anbefalinger om individuelle omsættelige kvoter (IOK'er) som udgangspunkt for fiskeriet, er nærværende notat udarbejdet med henblik på en klarlægning af de juridiske overvejelser i forbindelse med omstrukturering og indførelse af IOK'er.

Implementering af kvoteandele og refordeling af rettigheder indebærer en række ekspropriationsretlige overvejelser. Vurderingen af, om et indgreb har karakter af afståelse eller erstatningsfri regulering, er ifølge den statsretlig litteratur baseret på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed¹. Ved vurdering af indgrebets beskaffenhed indgår traditionelt 1) overførelseskriteriet, 2) kriteriet generelt vs. konkret, 3) intensitetskriterium og 4) causa-kriterium (begrundelse).

Retsgrundlag

2.1 Grundloven

Ejendomsretten er beskyttet ved Grundlovens § 73, og det følger af § 73, stk. 1, at ejendomsretten er ukrænkelig, og ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning. Ekspropriation kan således kun foreligge, såfremt der foretages indgreb i "ejendom" overfor en "beskyttet ejer" og indgrebet har karakter af afståelse.

Grundlovens § 73 har følgende ordlyd:

"§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Stk. 2. Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til Folketinget har fundet sted, og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende Folketing.

Stk. 3. Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed."

¹ Jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. Ved Peter Germer (1979), s. 412 ff., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. Ved Ole Espersen (1980), s. 665 ff., og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), s. 459 ff.

Grundlovens § 73, stk. 1, er relevant i det omfang regulering sigter mod tilbageførelse eller fratagelse af et gode, som udgør en "ejendom" i grundlovens forstand. En tidsbegrænset licens enten i form af en rejelicens eller en kystnær hellefiskelicens må anses som en beskyttet ejendomsret i grundlovens forstand, og er derfor beskyttet af Grundlovens § 73. Det følger dog af den statsretlige litteratur, at en indehaver af en rettighed, der følger af lov eller tilladelse og er baseret på et offentligretligt grundlag ikke kan have samme forventning om rettighedens uforanderlige karakter, som indehaveren af en rettighed, der hviler på privatretlig karakter².

Ved vurdering mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering afhænger efter retspraksis af en samlet vurdering af indgrebets karakter, hvor der 1) lægges vægt på indgrebets begrundelse, 2) i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, 3) indgrebets intensitet, og 4) om indgrebet går ud på at overføre rettigheder fra den hidtidige ejer en ny eller om der sker en tilintetgørelse af rettigheden.

Ved **overførelseskriteriet** peger det i retning af ekspropriation, når en ejendom eller rettighed overføres til en anden part. I dom U.1980.9550 fremhævede Østre Landsret (Greendane dommen), at genmonopoliseringen af søtransporten til og fra Grønland udgjorde et ekspropriativt indgreb, idet den indebar en overførelse til staten af den af rederiet Greendane hidtil drevne rederivirksomhed.

Det peger dog mod erstatningsfri regulering, såfremt ejeren beholder sin rettighed, men der blot indføres begrænsninger i sin hidtidige adgang til at råde over rettigheden. Ved dom U.1981.394H, der omhandler forkortelse af enekoncessioners løbetid (mælkekoncessionsdommen) fandt Højesteret, at der ikke var tale om ekspropriation, idet koncessionshaverne ikke blev afskåret fra fortsat at drive mejerivirksomhed, men alene blev udsat for konkurrence fra andre aktører. Dommen omhandler en forkortelse af mejeriernes enekoncessions løbetid, der var nødvendiggjort af Danmarks indtræden i EF. Højesteret lagde vægt på at mejerivirksomheden ikke fik frataget retten til at drive virksomhed, men blot blev udsat for øget konkurrence.

Som nævnt ovenfor hører det til vurderingen om reguleringen er **generel eller konkret**. Det vil sige om indgrebet rammer få konkrete ejere, eller mange ejere på et mere generelt grundlag. Som udgangspunkt vil et indgreb, der rammer på et generelt grundlag oftest ikke betragtes som ekspropriation, hvori- mod et konkret indgreb, der rammer få og bestemte aktører indikerer, at indgrebet er ekspropriativt. I U.1972.603H (Moledommen) anså Højesteret ikke indgrebet for værende ekspropriativt. Dommen handler om et aktieselskab, der foretog gravning af moler på en ejendom på Fur, hvorefter ejendommen blev fredet efter naturfredningsloven. Aktieselskabet påstod, at eftersom området blev fredet var der tale om ekspropriationslignende karakter, som var beskyttet efter Grundlovens § 73. Domstolen fandt at indgrebet ikke havde ekspropriationslignende karakter eftersom indgrebet ikke var rettet mod bestemte ejere, men derimod alle kystejere.

Intensitetskriteriet medfører, at jo mindre intensivt, desto mere peger det i retning af, at der ikke foreligger ekspropriation. Ved intensitetsvurderingen har man i praksis lagt vægt på størrelsen af det tab, som indgrebet påfører de ramte. I U.1981.394H (Mælkekoncessionsdommen) fandt Højesteret, at bortfald af enerettigheder til salg af mælk ikke udgjorde et ekspropriativt indgreb, idet der i forhold til de to omhandlende mejerier var tale om en foranstaltning af forholdsvis begrænset rækkevidde.

I forhold til intensitetskriteriet bør der ved overvejelser om refordeling af rettigheder og indførelse af IOK'er, indrettes ordninger, der giver aktørerne mulighed for at indrette og tilpasse sig efter de nye regler, hvilket vil afsvække indgrebets intensitet³. Dette kan ske i form af en overgangsperiode samt indførelse af dispensationsmuligheder for aktører, der bliver ramt særligt hårdt. Afskrivningsperioden vil dog være afhængig af de konkrete vilkår, herunder vedrørende indhandling og afgifter, som fiskeriet er underlagt.

2 Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), s. 453.

3 Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), s. 458.

Ifølge **causa-kriteriet** tillægges indgrebets begrundelse betydning. Det vil sige, at indgreb, der er generelle og sagligt begrundet oftest vil pege væk fra ekspropriation. Det skal bemærkes, at den juridiske litteratur ikke er fuldstændig enig med hensyn til, med hvilken vægt det skal tælle, at et indgreb tjener generelt saglige hensyn, og må derfor vurderes ud fra retspraksis.

I U.1981.394H (Mælkekoncessionsdommen), som er gennemgået ovenfor, udtalte den medvirkende højesteretsdommer, at det indgik i den samlede vurdering, at indgrebet var sagligt begrundet og ikke vilkårligt. Omvendt nåede Østre Landsret til et andet resultat i U.1980.955Ø (Greendane-sagen) der handler om indførelse af en lov, der unddrog private rederier retten til søtransport af gods til og fra Grønland. Østre Landsret lagde bl.a. vægt på, at der ved den omhandlede lov måtte antages at være tilgodeset betydelige erhvervsøkonomiske interesser i at gennemføre Den Kgl. Grønlandske Handels monopol og undgå yderligere økonomiske tab som følge af flytning af besejlingsafdelingen til Aalborg.

Det er generelt blevet gjort gældende, at jo stærkere samfundsinteressen i et ejendomsindgreb er, jo mere indgribende kan indskrænkninger i ejerens rådighed blive, uden at der foreligger ekspropriation⁴.

2.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 1. tillægsprotokol, artikel 1.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er implementeret i Grønland ved anordning nr. 814 af 19. september 2001 om ikrafttræden af Grønland af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Anordningen er udstedt med hjemmel i § 5, i lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998.

Artikel 1 i 1. tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

"Artikel 1

Beskyttelse af ejendom

1. *Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.*
2. *Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder"*

Ifølge denne bestemmelse har enhver fysisk eller juridisk person ret til respekt for sin ejendom, og må ikke berøves for sin ejendom, medmindre det sker i samfundets interesse og i overensstemmelse med de principper, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper. Indgreb efter denne bestemmelse skal således tjene et anerkendelsesværdigt formål, der har samfundets interesse som mål, og skal stå i rimeligt forhold til målet (proportionalitetsprincippet) samt være lovligt.

2.3 Norges Høyesteretts dom af 23. oktober 2013

Norges højesteret har ved dom af 23. oktober 2013 i sag nr. HR-2013-2200-P (Rt-2013-1345) taget stilling til en sag om tidsbegrænsning af strukturkvoter til 25 år, som blev indført ved en bekendtgørelse i 2007.

⁴ Orla Friis Jensen m.fl., Rapport fra Det uvildige udvalg, Omsættelige kvoter og andre metoder til regulering af rejefiskeriet, 2005, side 117.

Sagen omhandler spørgsmålet om Strukturvotesystemet, som oprindeligt havde til formål at reducere antallet af fiskefartøjer ved at tillade, at et andet fartøj kunne overtage et kondemneret fartøjs grundkvote. Fra 2005 og indtil indførelsen af tidsbegrænsningen på 25 år i 2007 blev strukturkvoterne givet uden tidsbegrænsning. Rederiet Volstad AS, som var indehaver af en tidsubegrænset strukturkvote, anlagde sag med påstand om, at tidsbegrænsningen var i strid med den norske grundlovs § 97 om forbud mod lovgivning med tilbagevirkende kraft, samt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 1. tillægsprotokol, artikel 1. Volstad AS lagde til grund, at strukturkvoteforskriften var ugyldig for så vidt, angik strukturkvoter som blev tildelt før 2007.

Domstolens flertal på 9 dommere fandt, at tidsbegrænsningen hverken var i strid med grundlovens § 97 om forbud mod lovgivning med tilbagevirkende kraft eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 1. tillægsprotokol, artikel 1. Domstolen lagde til grund, at tidsbegrænsningen ikke havde stor- eller urimelig virkning overfor rederiet, hvorfor Grundlovens § 97 og EMRK artikel 1, ikke var overtrådt.

3. Konklusion

Vurderingen af hvorvidt der er tale om erstatningsfri regulering eller ekspropriation kommer an på en konkret vurdering af ovenstående forhold. Overordnet giver ovenstående anledning til en række overvejelser ved omstrukturering af kvoteandele, herunder:

- Indførelse af en overgangsordning med behørigt varsel, der giver aktører mulighed for at tilpasse sig ny regulering. Det anbefales, at der foretages en nærmere undersøgelse for at fastsætte en passende overgangsordning, førend omstrukturering træder i kraft.
- En dispensationsmulighed der giver aktører, der bliver særlig hårdt ramt af indgrebet, mulighed for individuelle dispensationsansøgninger, der giver mulighed for at forlænge overgangsordningen.
- Der kan eventuelt etableres en nedtrapning af hjemtagelsesperioden, der giver mulighed for en gradvis omstrukturering af kvoteandelene.
- Endelig skal den efterfølgende fordeling af kvoteandele være saglig.



Underbilag til bilag G

22. marts 2021

Bemærkninger til Fiskerikommissionens anbefaling vedrørende rejefiskeriet

Gorrissen Federspiel



1 Indledning og konklusion

1. Polar Seafood A/S ("**Polar Seafood**") har bedt os foretage en indledende vurdering af Fiskerikommissionens anbefalinger vedrørende rejefiskeriet i Grønland. Vi har modtaget notat til Fiskerikommissionens 10. møde den 23.-26. marts 2021 med foreløbigt forslag til anbefalinger vedrørende rejefiskeriet med henblik på at løse forskellige strukturingsbehov. Notatet er benævnt bilag 169.
2. Notatet indeholder en række anbefalinger, dom overordnet har til formål at sprede udnyttelsesretten til fiskeri af rejer. Notatet indeholder for det første en anbefaling om, at den nuværende skillelinje imellem det kystnære og havgående rejefiskeri (ved 3-sømilsgrensens) ophæves, således at der ikke længere sondres imellem kystnært og havgående rejefiskeri. Det fremgår videre, at notatet anbefaler en reduktion af kvoteloftet for fiskeri af rejer ved Vestgrønland således, at blandet andet loftet for kvoteandele tilhørende et selskab, fastsættes til 10%. Så vidt vi forstår konklusionerne i notatet, anbefales det at indføre det reducerede kvoteløft efter udløbet af en periode på 10 år.
3. Det fremgår endelig af notatet, at det reducerede kvoteløft potentielt ikke vil gælde for Royal Greenland A/S ("**Royal Greenland**"), da dette i realiteten vil indebære en "*overførsel af rettigheder fra selskabet [Royal Greenland] til private rederier*", hvilket ifølge notatet er at sidestille med en privatisering af Royal Greenland. anbefalinger indeholder blandt andet en anbefaling om, at indføre et kvoteløft på 10 % pr. selskab.
4. Det er vores vurdering, at anbefalingerne i notatet, herunder reduktionen af kvoteloftet såvel som overvejelserne om at fritage Royal Greenland fra den nye regulering af kvoteløft, giver anledning til en række retlige overvejelser. Vi har nedenfor redegjort for de spørgsmål og betæneligheder, som den foreslåede regulering i hvert fald rejser, og som Kommissionen bør tage med i sine overvejelser. Såfremt Kommissionen desuagtet går videre med sin anbefaling, vil vi redegøre for nedenstående spørgsmål og betæneligheder i et egentligt notat.

2 Reduktionen af kvoteloftet har karakter af ekspropriation

5. Indgreb i næringsrettigheder er også beskyttet er Grundlovens § 73 samt artikel 1 i tillægsprotokollen til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ("**EMRK**"), jf. blandet andet den såkaldte Greendane dom (U 1980.955 Ø). Reduktion af kvoteloftet vil efter vores vurdering være omfattet af Grundlovens § 73, hvilket indebærer, at Kommissionen bør inddrage følgende i sine overvejelser:
 - Beskyttelsen efter Grundloven og EMRK indebærer, at reduktion af kvoteandele kun kan ske imod betaling af erstatning og med behørigt varsel. Ifølge retspraksis bør man ved vurderingen af erstatningen tage udgangspunkt i det konkrete tab samt den forventede fremtidige indtjening. Ved vurderingen af det konkrete tab, bør der tages udgangspunkt i den investeringshorisont, der ligger til grund for det gode, der bliver udsat for et ekspropriativt indgreb. Reduktio-



nen af kvoteloftet vil ikke kun have betydning for ejerskabet af fartøjer, men en række led i værdikæden, herunder fabriksanlæg og salg, som også skal medregnes i beregning af erstatning og varsel.

- Det er vores vurdering, at et varsel bør være på mindst 25 år henset til investeringshorisonten.
- Baseret på den nuværende indtjening og forventninger om udviklingen i fiskeriet vil tabet ifølge vores oplysninger beløbe sig til flere milliarder kr., såfremt varslet fastholdes på 10 år.

3 **Anbefalingerne kan være i strid med det grundlæggende princip om beskyttelse af borgeres berettigede forventninger**

6. Parallelt med reglerne om ekspropriation gælder der et princip om beskyttelse af borgeres berettigede forventninger. Borgere, der har handlet i rimelig tillid til konkrete myndighedshandlinger, kan få erstatning for tab, der skyldes at myndighederne handler i strid med den berettigede forventning.
7. Etableringen af de tidsbestemte kvoter må ses i lyset af den politiske situation i 1990'erne, hvor fiskeriet i Grønland befandt sig i en alvorlig krise. Myndighedernes svar herpå var en ændring af kvotesystemet, som i hovedtræk stadig er gældende i dag, herunder den væsentlige ændring, at kvoterne blev tidsubegrænsede. Formålet hermed var at fremme investeringer i erhvervet og blandt andet Polar Seafood har efterfølgende foretaget investeringer i tillid til denne ordning. Såfremt kvoterne nu gøres tidsbegrænsede, vil erhvervet også på dette grundlag være berettiget til erstatning.

4 **Anbefalingerne kan være i strid med forbuddet mod diskrimination og eventuelt Grønlands internationale forpligtelser**

8. Som nævnt ovenfor vil en ændring af den nuværende fordeling af rejekvoter for fiskeriet vest for Grønland ikke kun have konsekvens for investeringer i fartøjer, men vil berøre hele produktionskæden. Polar Seafood har fabriksanlæg, der befinder sig uden for Grønland, som også vil blive berørt af indgrebet. Det er derfor nødvendigt at vurdere, om der kan være tale om et indgreb, som vil stride imod Grønlands internationale forpligtelser, herunder særligt da indgrebet har karakter af forskelsbehandling til fordel for staten, da Royal Greenland ikke vil være omfattet heraf.
9. Det er endvidere tvivlsomt om det efter almindelige forvaltningsretlige principper samt Grundlovens § 74 kan indføre lovgivning som åbenbart vil favorisere Royal Greenland.

5 **Anbefalingerne rejser en række konkurrenceretlige betænkeligheder**

Det er endvidere vores vurdering, at den ordning, som notatet lægger op til, hvorefter Royal Greenland ikke omfattes af kvoteloftet, kan udgøre konkurrenceforvridende støtte, jf. § 12 i Grønlands



Konkurrencelov¹. Reguleringen vil give Royal Greenland en dominerende stilling i markedet, udelukkende som følge af ændringen i kvoteloftet. Dette vil givet øge risikoen for misbrug til skade for industrien og samfundet, jf. § 11 i Grønlands Konkurrencelov.

-oOo-

København, den 22. marts 2021

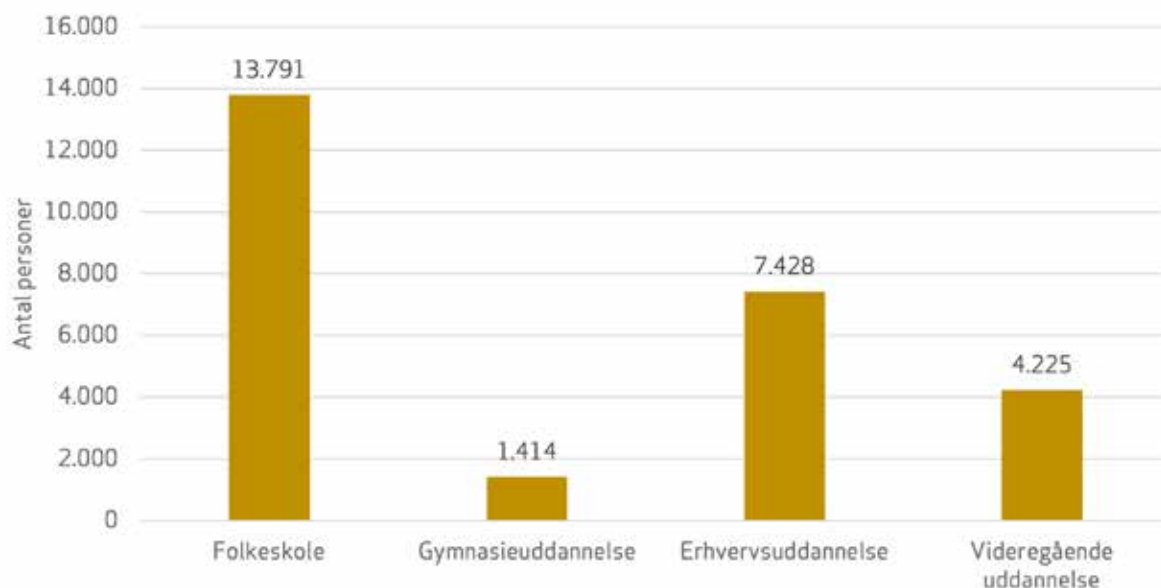
Jacob Skude Rasmussen

¹ Inatsisartutlov nr. 1 af 15. maj 2014 om konkurrence.

Bilag H

Figurer og tabeller fra afsnit om arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold

Figur H1. Arbejdsstyrken blandt fastboende 18-65-årige efter uddannelse i 2019.



Kilde: Grønlands Statistik.

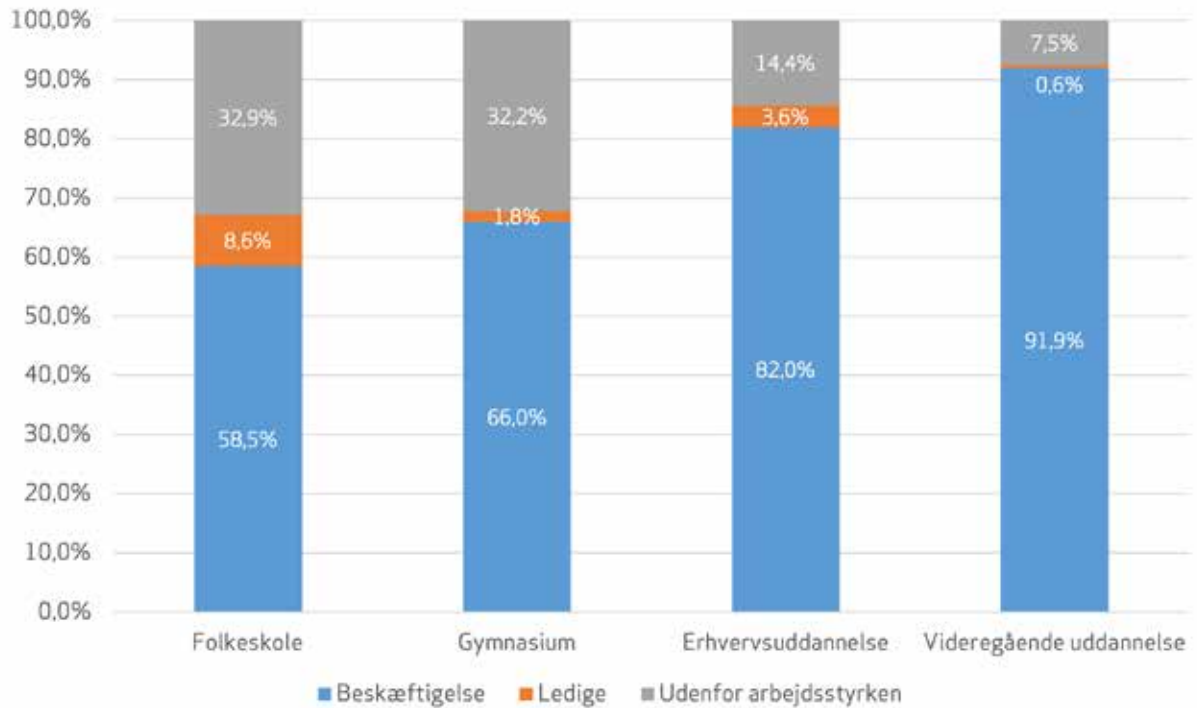
Tabel H1. Vekslede beskæftigelse mellem at være jollefisker og i forskellige andre sektorer, 2019.

Hovederhverv	Antal observationer	Andel
01. Landbrug og skovbrug og relateret industri	11	0,9%
02. Fiskeri og fiskerirelateret industri og handel	581	48,3%
03. Råstofindvinding	3	0,2%
04. Fremstillingsvirksomhed	12	1,0%
05. Energi- og vandforsyning	26	2,2%
06. Bygge- og anlægsvirksomhed	79	6,6%
07. Engroshandel og detailhandel: rep. af motorkøretøjer	81	6,7%
08. Transport og godshåndtering	70	5,8%
09. Overnatningsfaciliteter og restaurationsvirksomhed	19	1,6%
10. Information og kommunikation	12	1,0%
11. Pengeinstitut og finansvirksomhed, forsikring	3	0,2%
12. Fast ejendom	3	0,2%
14. Administrative tjenesteydelser og hjælpetjenester	13	1,1%
15. Offentlig forvaltning og service	271	22,5%
16. Øvrige serviceerhverv	16	1,3%
17. Uoplyst	2	0,2%
Hovedtotal	1.202	

Kilde: GFLK og Grønlands Statistik.

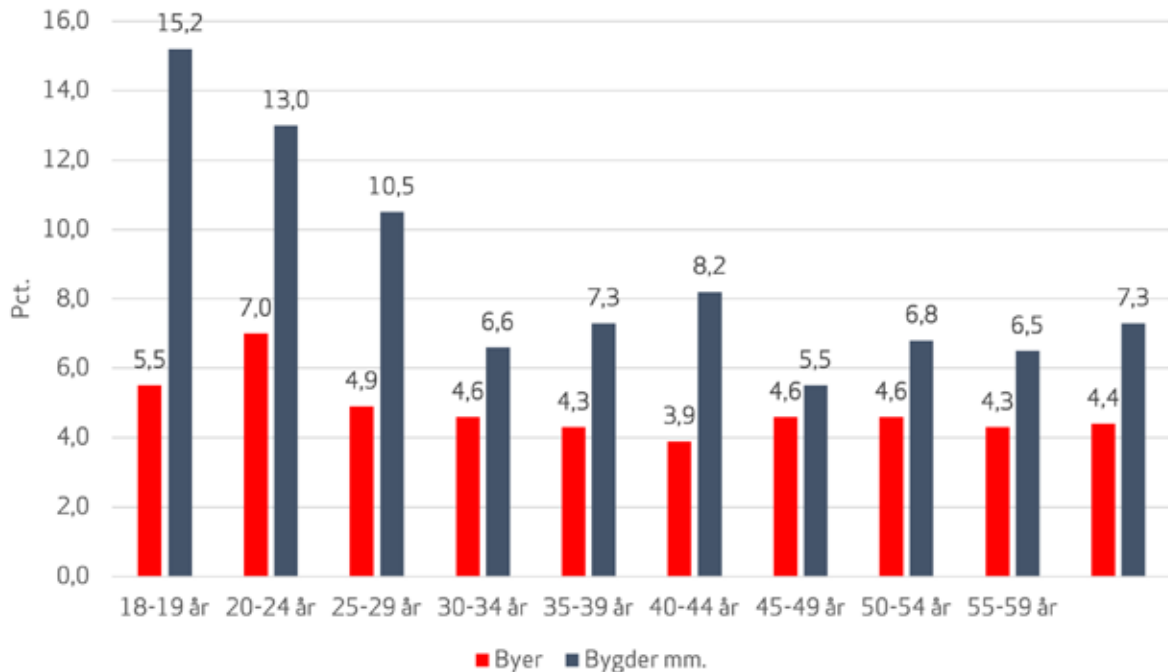
Note: Der er 1.007 personer i det kystnære jollefiskeri, som ikke har beskæftigelse ved siden af jollefiskeri.

Figur H2. Erhvervsdeltagelse efter uddannelse, 18-65 årige i 2010-2018.



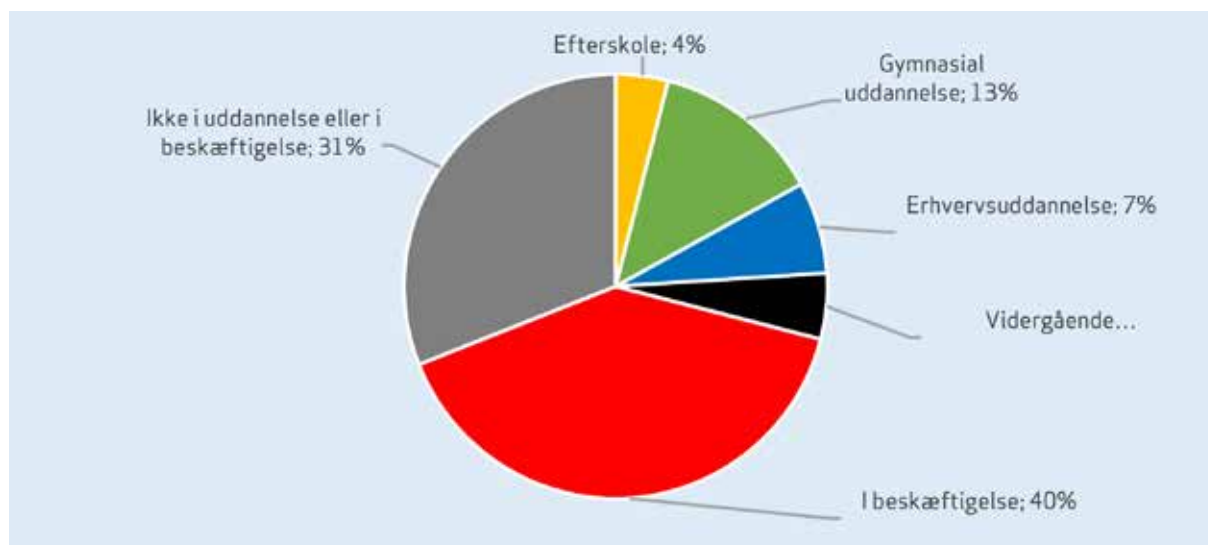
Kilde: Grønlands Statistik.

Figur H3. Ledighedsprocent (gennemsnit) pr. måned i 2019 efter alder.



Kilde: Grønlands Statistik.

Figur H4. Status for 2019 for de unge mellem 18 og 25 år henholdsvis i uddannelse, i beskæftigelse eller ingen af delene.



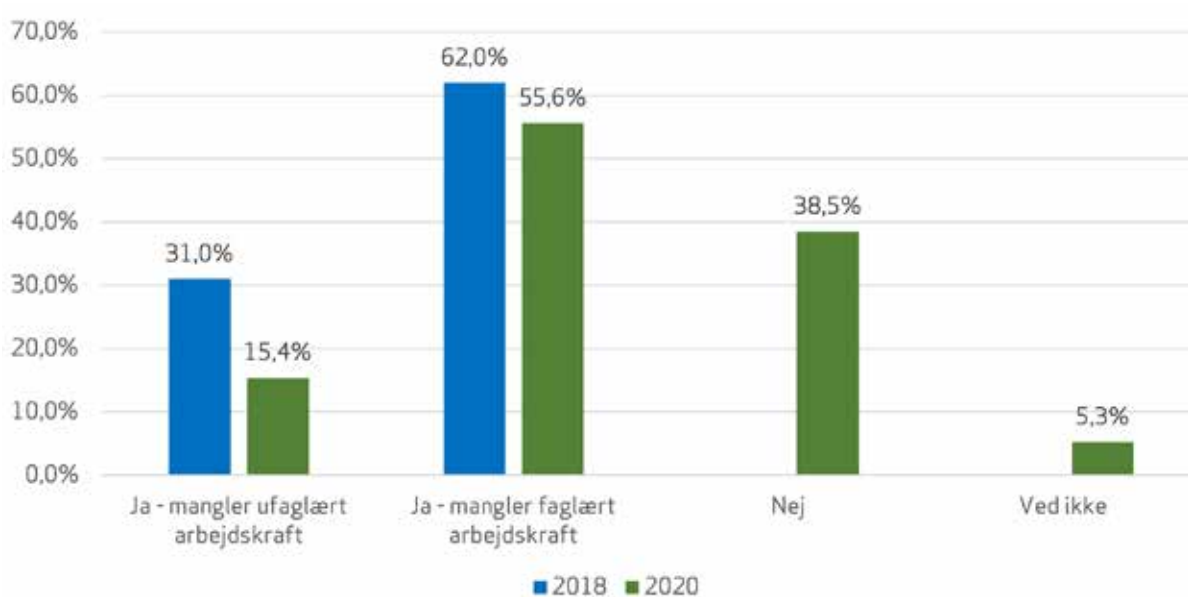
Kilde: Grønlands Statistik.

Tabel H2. Antal dimitterede fra maritimeuddannelse, 2014-2020.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fiskeskipper af 1. grad, EUD	0	4	4	1	3	3	4
Fiskeskipper af 3. grad, EUD	5	6	4	4	5	9	7
Sætteskipper, EUD	1	5	2	3	1	0	1
Kystskipper, EUD	5	5	7	4	2	5	6

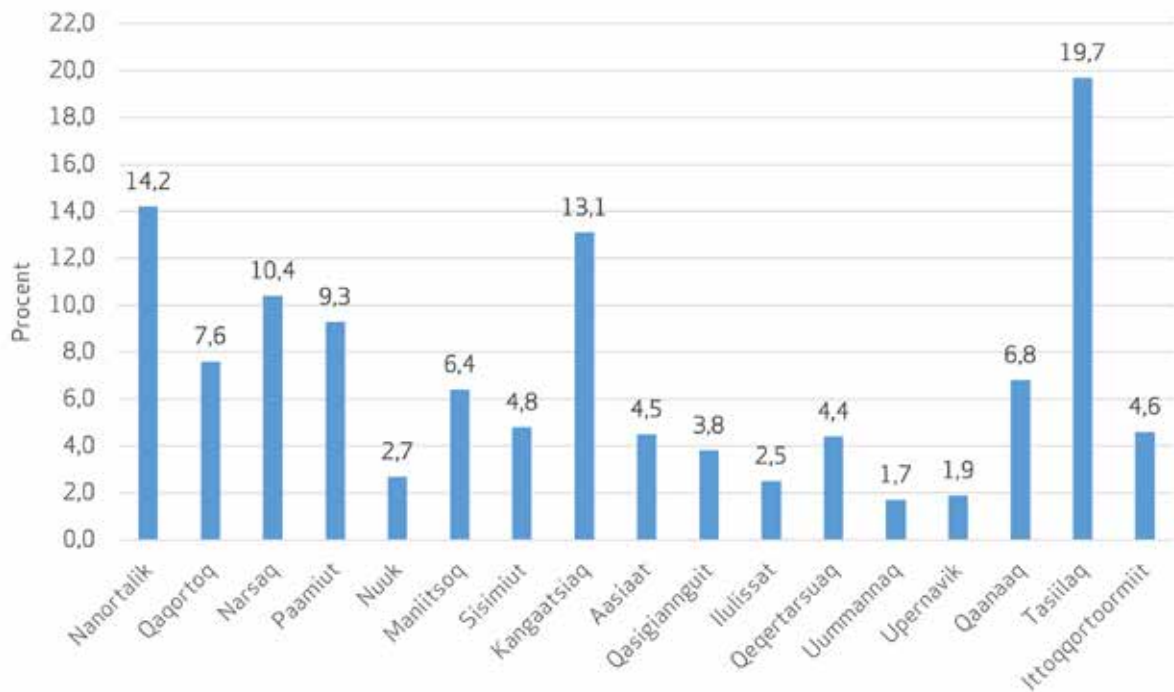
Kilde: Grønlands Statistik - tal fra Grønlands Maritime Center.

Figur H5. Data fra Grønlands Erhverv om mangel på arbejdskraft.



Kilde: Grønlands Erhverv.

Resultat af undersøgelse (december 2020) fra Grønlands Erhverv blandt de ca. 350 medlemsvirksomheder fordelt på 10 brancher om deres oplevelse af mangel på arbejdskraft. Der er sendt invitationer ud til ca. 320 virksomheder og modtaget 172 svar (svarprocent 54 % / 2018: 51,3 %).

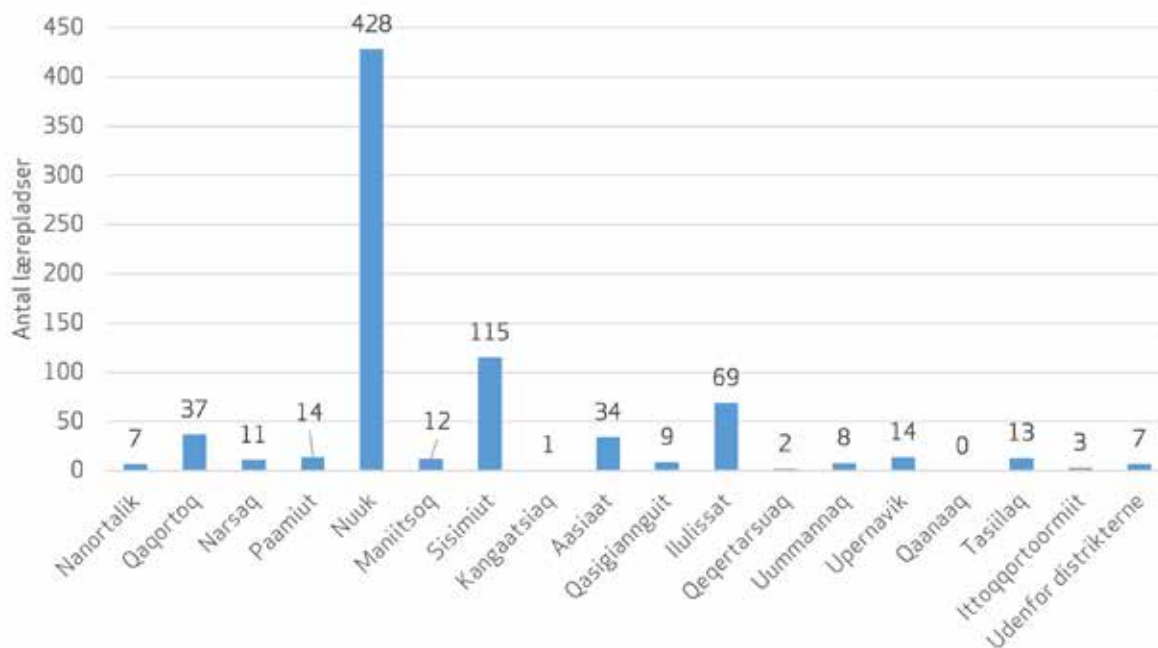
Figur H6. Ledighedsprocent i gennemsnit i 2019 (fastboende 18-65-årige).

Kilde: Grønlands Statistik.

Tabel H3. Importeret arbejdskraft 2019 - Antal hovedbeskæftigede i gennemsnit pr. måned.

Energi- og vandforsyning	Danmark (født i Grønland)	383
	Danmark (født uden for Grønland)	65
	Norden	1
	Europa	2
	Afrika	0
	Amerika	0
	Asien	0
Bygge- og anlægsvirksomhed	Danmark (født i Grønland)	1.692
	Danmark (født uden for Grønland)	302
	Norden	11
	Europa	13
	Afrika	0
	Amerika	1
	Asien	5

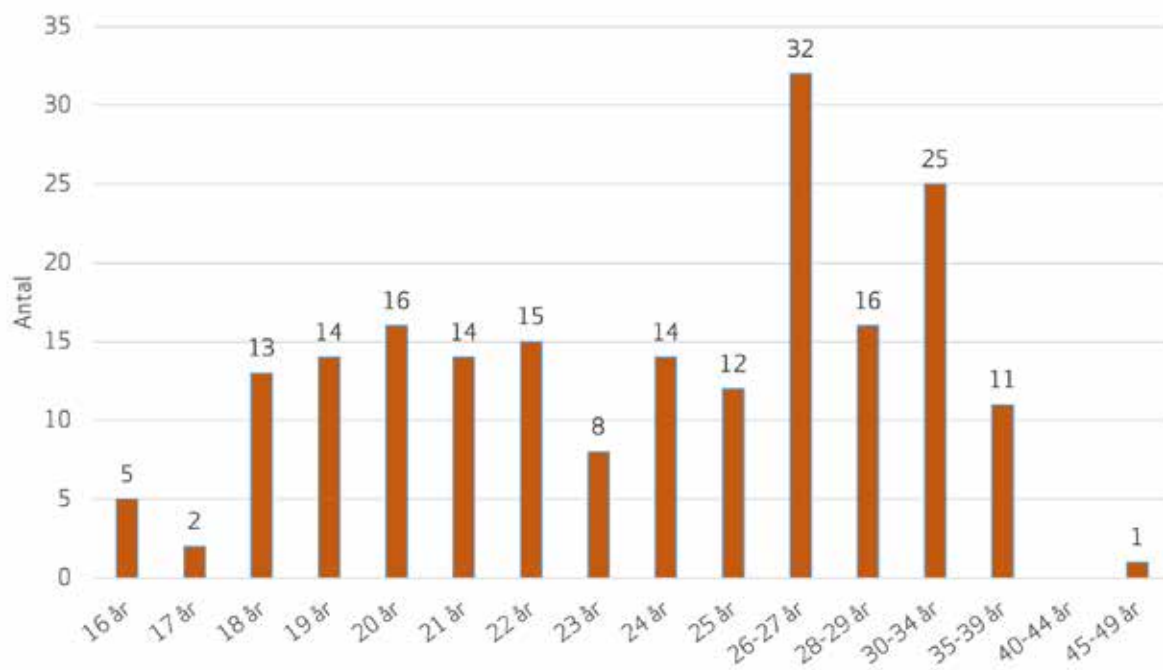
Kilde: Grønlands Statistik.

Figur H7. Lærepladser - fordelt efter distrikter, december 2020.

Kilde: Grønlands Statistik. Lærlingestatistik. December 2020.

Figur H8. Udvikling i antal lære- og praktikpladser fordelt på måneder, 2012-2020.

Kilde: Grønlands Statistik. Tal fra 2012-2020 fra lærlingestatistik. Figur omhandler kun lærlinge i virksomheder, som får lærlingetilskud af selvstyre.

Figur H9. Antal lærlinge aldersfordelt i bygge og anlæg i december 2020.

Kilde: Grønlands Statistik. Lærlingestatistik. December 2020.

Bilag I

Liste over figurer og tabeller i betænkningen

- Figur 1. Antal ansatte samt resultat før skat for perioden 2015-2019 i selskaberne inden for branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel.
- Figur 2. Afkastningsgrad, egenkapitalens forrentning og soliditetsgrad i selskaberne inden for branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel, 2015-2019.
- Figur 3. Omsætning per ansat inden for selskaberne i branchen fiskeri og fiskeri-relateret industri og handel i perioden 2010-2019.
- Figur 4. Den samlede økonomi hos selvstændig erhvervsdrivende fiskere 2012-2019.
- Figur 5: Samlet beskæftigelse i Grønland og beskæftigelse i fiskerierhvervet, 2010-2019.
- Figur 6: Antallet af registrerede ledige i hele landet i april måned i perioden, 2011-2021.
- Figur 7: Offentlige indtægter fra skatter og ressourcerenteafgifter på fiskerierhvervet, 2014-2019.
- Figur 8: Provenu i mio. kr. fra henholdsvis rejefangster og hellefiskeafgifter i perioden 2006 – 2020.
- Figur 9. Offentlige indtægter fra fiskeriet som andel af Selvstyrets indtægter, 2014-2019.
- Figur 10. Det Internationale Havforskningsråds (ICES) brug af referencepunkter til vurdering af bestandssituationen i forhold til biologisk sikre grænser.
- Figur 11. Den fastsatte TAC i forhold til den biologiske rådgivning, udvalgte bestande, 2013-2021.
- Figur 12: Fiskeriers placering i fiskeripolitikens diamant.
- Figur 13. De kapitalintensive fiskerier (rejer hav/kyst, hellefisk mv. og pelagisk) og deres placering i den fiskeripolitiske diamant.
- Figur 14. De arbejdsintensive fiskerier (kystnært fiskeri efter hellefisk med fartøjer over 6 m og med joller samt kystnært fiskeri efter torsk, krabber og stenbiderrogn) og deres placering i fiskeriets diamant.
- Figur 15. Udvikling i den biologiske rådgivning for rejer, TAC og rejefangster i Vestgrønland, 1990-2021.
- Figur 16. Udviklingen antal fartøjer i rejeflåden, 2002-2021.
- Figur 17. Udvikling i fordeling af rejefangsten i Vestgrønland på havgående og kystnær flåde, 2002-2020.
- Figur 18. Salg af årskvoter fra det havgående rejefiskeri til det kystnære, 2010-2020.
- Figur 19. Udvikling indhandlingsmængder af rejer, 2000-2020.
- Figur 20. Udvikling priserne på rejer, 2010-2020.
- Figur 21. Provenu fra rejefangsten, 1996-2020.
- Figur 22. Udvikling i det samlede antal fartøjer i det pelagiske fiskeri, 2012-2020.
- Figur 23. Udviklingen i antal udstedte og udnyttede kystnære hellefiskelicenser i område 47, 2013-2020.
- Figur 24. Udviklingen i den gennemsnitlige længde i cm af indhandlet hellefisk i område 47, 2010-2018.
- Figur 25. Udviklingen i antal fartøjer i fartøjssegmentet og antal joller i jollesegmentet i område 47, 2013-2020.
- Figur 26. Indhandlingsmængder hellefisk i jollefiskeriet pr. jolle i område 47 fordelt på intervaller, 2020.
- Figur 27. Udviklingen i indhandlingsværdien i område 47 fordelt på joller og fartøjer, 2013-2020.
- Figur 28. Udviklingen i provenuet fra ressourceafgift på kystnær hellefisk, 2016-2020.

- Figur 29: Forventede ændringer for den kystnære hellefiskeflåde i indhandlingsværdi og overskud før skat, 2022-2026.
- Figur 30. Forventet nedgang i offentlige indtægter fra det kystnære hellefiskefiskeri, 2022-2026.
- Figur 31. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne, 2022-2029.
- Figur 32. Forventede ændringer for den kystnære hellefiskeflåde i indhandlingsværdi og overskud før skat, 2022-2029.
- Figur 33. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra det kystnære hellefiskefiskeri, 2022-2029.
- Figur 34. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne, 2022-2029.
- Figur 35. Forventede ændringer for den kystnære hellefiskeflåde i indhandlingsværdi og overskud før skat, 2022-2029.
- Figur 36. Udvikling i antal licenshaver (kvoteandelshavere) i jollefiskeriet efter hellefisk i område 47, 2021-2029.
- Figur 37. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra det kystnære hellefiskefiskeri, 2022-2029.
- Figur 38. Forventede ændringer i offentlige indtægter fra hellefiskefabrikkerne, 2022-2029.
- Figur 39. Udvikling i den årlige økonomi hos en jolle ud fra stigende hellefiskefangster.
- Figur 40. Udvikling i minimum fangstmængde for at drive et rentabelt jollefiskeri ved faldende indhandlingspriser.
- Figur 41. Udviklingen i antal udstedte og udnyttede kystnære hellefiskelicenser i område 46, 2013-2020.
- Figur 42. Samlede hellefiskefangster i område 46 fordelt på fartøjer og joller, 2013-2020.
- Figur 43. Udviklingen i indhandlingsværdien i område 47 fordelt på fartøjer og joller, 2013-2020.
- Figur 44. Udviklingen i den kystnære torskeflåde, 2013-2020.
- Figur 45. Udvikling i indhandlingsværdier på kystnær torsk fordelt på erhvervs- og fritidsfiskeri, 2013-2020.
- Figur 46. Indhandlingsmængder torsk i jollefiskeriet pr. jolle fordelt på intervaller, 2020.
- Figur 47. De samlede fangstmængder af krabber, 2013-2020.
- Figur 48. Fangstmængder af krabber fordelt på antal fartøjer i intervaller efter mængde i 2020.
- Figur 49. Andel af omsætning fra krabber hos fartøjer som også har fisket andre arter i 2020.
- Figur 50. Rådgivning, TAC og fangstmængder for kystnært stenbiderfiskeri i Vestgrønland 2013-2020.
- Figur 51. S sammensætning af indhandlingsværdi for fiskere med optag af stenbider i 2020.
- Figur 52. Antallet af fiskedage efter rejer ved Svalbard, som Grønland har udnyttet i perioden 2012-2020.
- Figur 53. Økonomiske konsekvenser ved at reducere antallet af kystnære rejefartøjer som udelukkende fisker ferske rejer i dag (100 pct. indhandlingspligt)
- Figur 54. Kystnært fiskeri efter hellefisk – udvikling i gennemsnitsindkomster hos jollefiskerene i det kystnære hellefiskefiskeri i område 47 ved uændret forvaltningssystem og TAC, henholdsvis indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning.
- Figur 55. Kystnært fiskeri efter torsk – udvikling i gennemsnitsindkomster hos fiskerene i det kystnære torskefiskeri i område 47 ved uændret forvaltningssystem og TAC og indførelse af IOK-system med tilpasning af TAC imod den biologiske rådgivning
- Figur 56. Sammenligning af udgifterne ved, at fiskere, der går ud af fiskeriet, alle overgår til offentlig hjælp med gevinsten for det offentlige, hvis alle de fiskere fik alternativ beskæftigelse.

Liste over tabeller i betænkningen

Tabel 1. Størrelsen af bruttoværditilvæksten, BVT i løbende priser forskellige dele af fiskeribranchen i perioden 2010-2020.

Tabel 2. Størrelsen af bruttoværditilvæksten (BVT) i fiskeribranchen i løbende priser i perioden 2010-2020 sammenlignet med tilsvarende tal for andre brancher (bygge- og anlægsvirksomhed, råstofudvinning, Hoteller og restaurant samt transport).

Tabel 3. Oversigt over antal udstedte og udnyttede licenser i det kystnære fiskeri, ekskl. Rejer.

Tabel 4. Oversigt over antallet af unikke CPR/CVR-numre med udnyttelse af kystnære erhvervslicenser (de enkelte år) 2013-20, for arterne hellefisk, krabber, torsk og stenbider.

Tabel 5. Udvikling i samlede indhandlingsværdier i mio. kr. (hav+kyst) fordelt på kommuner, 2013-2020.

Tabel 6. Udvikling i samlede indhandlingsmængder i tons (hav+kyst) fordelt på storkommuner, 2013-2020.

Tabel 7. Udvikling i antal årsværk på fiskefabrikker i Grønland, 2017-2019.

Tabel 8. Lønforhold i det havgående og kystnære rejefiskeri, 2017 niveau.

Tabel 9. Provenu fra ressourcerenteafgifter fra fiskeri efter hellefisk og rejer opgjort i perioden 2014 - 2020 for henholdsvis kystnært fiskeri og havgående fiskeri og for afgiftsprovenuet i alt.

Tabel 10. Oversigt over indkomstniveau for selvstændige erhvervsfiskere i 2012 og 2019.

Tabel 11. Oversigt over indkomster i fiskeindustrien pr. årsværk og per. ansat opgjort kommunevis i perioden 2017-2019.

Tabel 12. Bedømmelse af forskellige parametre i forhold til forskellige fiskerier.

Tabel 13. Opdeling af havgående og kystnære fiskerier i kapitalintensive og arbejdsintensive fiskerier.

Tabel 14. Oversigt over selskaber i det havgående rejefiskeriet i 2019 samt deres kvoteandele.

Tabel 15. Oversigt over selskaber i det kystnære rejefiskeri i 2019 samt deres kvoteandele.

Tabel 16. Økonomien i rejesektoren i udvalgte år, 2013-2019.

Tabel 17. Oversigt over selskaber, fartøjer og kvoter i det havgående hvidfisk-fiskeri, 2021.

Tabel 18. Beregnede kvoteandele for havgående kvoter for hellefisk, torsk og rødfisk i Grønland, 2021.

Tabel 19. Udvikling i kvoter tildelt de nye selskaber i det havgående hvidfisk-fiskeri, 2017-2020.

Tabel 20. Udvikling i antal licenser fordelt på pelagiske arter og områder samt antal selskaber der har fået licenser, 2012-2020.

Tabel 21. Udvikling i grønlandske kvoter for pelagiske arter, 2012-2020.

Tabel 22. Udvikling i fangstmængder i det pelagiske fiskeri fordelt på arter og fiskerizoner, 2012-2020.

Tabel 23. Oversigt over udviklingen i rådgivning, TAC og hellefiskefangst i tons totalt og pr. forvaltningsområde i område 47, 2013-2020.

Tabel 24. Forventet udvikling i TAC og fangstmængder i det kystnære hellefiskefiskeri, 2021-2026.

Tabel 25. Ændringer i gennemsnitlige fangster og økonomi fordelt på fartøjer og joller, 2022-2026.

Tabel 26. Forventede konsekvenser for omsætning, overskud og beskæftigelse på fabrikkerne, 2022-2026 under antagelse af et uændret forvaltningssystem, at 2021-kvoter i området fastholdes i perioden 2021-2026 og faldende fiskbarhed.

Tabel 27. Udvikling i TAC for kystnær hellefisk i område 47 ved tilpasning af kvoten til rådgivning, 2021-2029.

Tabel 28. Ændringer i gennemsnitlige fangster og økonomi fordelt på fartøjer og joller, 2022-2029.

Tabel 29. Forventede konsekvenser for omsætning, overskud og beskæftigelse på fabrikkerne, 2022-2029.

Tabel 30. Udvikling i TAC for kystnær hellefisk i område 47 ved tilpasning af kvoten til rådgivning, 2021-2029.

Tabel 31. Ændringer i gennemsnitlige fangster og økonomi fordelt på fartøjer og joller, 2022-2029.

Tabel 32. Forventede konsekvenser for omsætning, overskud og beskæftigelse på fabrikkerne, 2022-2029.

Tabel 33. Højeste hellefiskefangst pr. jolle i område 47 omregnet til andel af 2021-kvot.

Tabel 34. Antal joller med fangstmængder over 60-90 tons i perioden 2016-2020.

Tabel 35. Størrelsen af kvoteandel i forhold til forskellige fangstmængder ved tilpasning af kvoten for hellefisk til jollesegmentet i område 47, 2021-2029.

Tabel 36. Rådgivning og kvoter i forvaltningsområderne i område 46, 2021.

Tabel 37. Udviklingen i antal kystnære torskelicenser til fordelt på erhvervs- og fritidsfiskeri, 2013-2020.

Tabel 38. Udviklingen i rådgivningen, TAC og fangstmængder i det kystnære torskefiskeri, 2013-2020.

Tabel 39. Udvikling i kystnære torskefangster fordelt på erhvervs- og fritidsfiskeri og fartøjstyper, 2013-2020.

Tabel 40. Rådgivning, TAC og fangstmængde for stenbider kystnært i Vestgrønland, 2013-2020.

Tabel 41. Antal personer/selskaber med licens til fiskeri efter stenbider.

Tabel 42. Aldersfordeling på samtlige kystnære fiskere som fiskede på jollelicens i 2020.

Tabel 43. Antal pensionister, der forventes at forlade det kystnære jollefiskeri, opgjort som jollefiskere, der er fyldt 67 år pr. 1. december i forhold til 1. december 2020.

Tabel 44. Fordeling på uddannelsesniveauer og kommuner for samtlige kystnære fiskere, som fiskede på jollelicens i 2020.

Tabel 45. Sammenligning af fire mulige modeller for forvaltningen af rejefiskeriet holdt op imod den nuværende situation (et basisscenarie ud fra den nuværende fiskerov og administration deraf).

Tabel 46. Beregnede konsekvenser af kommissionens anbefalinger for det kystnære fiskeri efter hellefisk ud fra en situation, hvor der fastholdes kvoter på det nuværende for høje niveau.

Tabel 47. Beregnede konsekvenser af kommissionens anbefalinger for det kystnære fiskeri efter torsk ud fra en situation, hvor der fastholdes kvoter på det nuværende for høje niveau.

Bilag J

Baggrundmateriale til Fiskerikommissionens arbejde

<https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/APN/Fiskerikommissionen/Baggrundsnotater>

Baggrundsnotater

1. Økonomiske forvaltningsprincipper - *Hilmar Ogmundsson og Peder Andersen*
2. Data vedrørende fiskerierhvervet dels til forvaltningsformål, dels til offentligheden - *Hilmar Ogmundsson og Thomas Rassing*
3. Rammer for den nuværende forvaltning og relevante fremadrettede hensyn herfor - *Eskild Kirkegaard*
4. Relevante data om økonomi og beskæftigelse i fiskerierhvervet - *Hilmar Ogmundsson*
5. Grønlands Kvotefond – forvaltning af samfundet fiskeressourcer - Overvejelser om etableringen og brugen af en kvotefond i Grønlands fiskeripolitik - *Peder Andersen*
6. Om et Fiskeriøkonomisk Institut i Grønland - *Peder Andersen*
7. Individuelle kvoter (IK), Individuelle omsættelige kvoter (IOK) og den fiskeripolitiske diamant - *Peder Andersen*
8. Status og udfordringer i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47 - *Hilmar Ogmundsson og Rasmus Bæk*
9. Status og udfordringer i rejefiskeriet - *Hilmar Ogmundsson og Peder Andersen*
10. Status og udfordringer i det kystnære fiskeri efter torsk - *Hilmar Ogmundsson og Rasmus Bæk*
11. Baggrundsnotat om arbejdsmarkedsforhold samt om uddannelse og kompetenceudvikling i fiskerisektoren - *Jens Paulsen og Peder Andersen*
12. Fiskefabrikkernes økonomiske og beskæftigelsesmæssige aktiviteter - *Hilmar Ogmundsson og Peder Andersen*
13. Status og udfordringer i det havgående fiskeri efter andre arter end rejer - *Hilmar Ogmundsson og Rasmus Bæk*
14. Overvejelser om klageadgang i forhold til fiskeriloven - *Thomas Rassing og Jens Paulsen*
15. Tilskud til fiskerierhvervet - *Peder Andersen og Jens Paulsen*
16. Om best-practice for udarbejdelse af forvaltningsplaner - *Eskild Kirkegaard*
17. Regulering af Grønlands fiskeressourcer og multiple målsætninger - *Peder Andersen og Jens Paulsen*
18. Status og udfordringer i det havgående fiskeri efter pelagiske arter - *Rasmus Bæk og Hilmar Ogmundsson*
19. Fiskeriaftaler med EU og andre lande - *Fiskerikommissionens Sekretariat*
20. Rejefiskeriet i Østgrønland og uden for Grønland - *Hilmar Ogmundsson*
21. Regulering af indhandlingspligten – kvoter eller afgifter - *Peder Andersen*
22. Økonomiske forvaltningsprincipper, ressourcerente og -beskatning - *Peder Andersen og Jens Paulsen*
23. Spredning af udenskærs rejekvoter – en vurdering af de økonomiske konsekvenser - *Peder Andersen og Jens Paulsen*

Bilag K

Ordforklaring til Fiskerikommissionens betænkning

forkortelse	Ord	Forklaring
	Afkastningsgrad	Afkastningsgraden viser, hvor stort et overskud i en virksomhed er blevet i forhold til den investerede kapital.
	Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate, Illegal, Unreported and Unregulated Fiserhing	Den første bindende aftale der specifikt er målrette bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (IUU). Formålet med aftalen er, at forhindre skibe der diver IUU-fiskeri, i at anvende havne og lande deres fangster.
	Algetoksiner	Fællesbetegnelse for giftstoffer produceret i alger
	Arbejdsintensive fiskerier	Fiskerier hvor det primære ressourceinput er arbejdskraft
AMA	Arbejdsmarkedsbidrag	
AKO	Arktisk Kommando	AKO varetager er den danske stats militære tilstedeværelse i Grønland
	Armslængdeprincip	Princippet om at der er en klar adskillelse af politiske beslutninger og om principper og retningslinjer på den ene side og administrationen af disse på den anden.
APK	Avataasiorluni Piginneqatigiit Kattuuffiat	Den Grønlandske havfiskeri og eksport sammenslutning
APN	Departementet for Fiskeri og Fangst	
	Barentshavet	Havet nord for Norge og Rusland
Blim	Blim angiver en grænseværdi for biomassen (bestanden)	Angiver den grænseværdi for bestanden, hvorunder reproduktionen kan være påvirket negativ, fordi der er for få gydende fisk
Bpa	Bpa angiver en forsigtighedsgrænseværdi for bestanden	Angiver en forsigtighedsgrænseværdi, hvor der er taget højde for usikkerheden ved fastsættelsen af bestandens størrelse Blim
BRT	Brutto register tons	Rumfanget af et skibs rum under dækket og alle lukkede rum over dækket, målt i registerton
BT	Bruttotonnage	Angivelse af et skibs størrelse, målt og beregnet af nationale søfartsmyndigheder efter internationale regler
BVT	Bruttoværditilvækst	BVT er bruttonationalproduktet (BNP) fratrukket nettoafgifter, dvs. opgjort i basispriser.
CBD	Convention on Biological Diversity	FN's biodiversitetskonvention
C&P	Cooked and peeled (prawns)	Kogte og pillede (rejer)
EBIT	Earnings before interest and taxes	Resultat af primær drift
	Egenkapitalens forrentning	Egenkapitalens forrentning er et udtryk for, hvordan den indskudte kapital forrentes
	E-logbog	Elektronisk logbog
EU	European Union	Den Europæiske Union er et samarbejde imellem en række stater i Europa
EEZ	Exclusive Economic Zone	Eksklusiv økonomiske zone
	Fangstsektoren	Den del af fiskeriindustrien der er står for selve fangsten af fisken

	FAO code of conduct for responsible fisheries	Kodeks under FN's fødevarer- og landbrugsorganisation med principper og internationale standarder med henblik på effektiv besvarelse, forvaltning og udvikling af levende akvatiske ressourcer med behørig respekt for økosystemet og biodiversiteten
	Fiskeindustrien	Sektorer med fangst eller forarbejdning af fisk
	Fiskerikontrol	Kontrol med og af at fiskeriet udføres efter gældende regler
3M	Flemish Cap	Internationalt fiskeriområde inden for NAFO's reguleringsområde
Flim	Flim angiver en grænseværdi for fiskeriindsatsen	Denne øvre grænse for fiskeriindsatsen for at bestanden ikke kommer under Blim.
	Forgsøgskvot	Kvot til forsøgsfiskeri
Fpa	Fpa angiver en forsigtighedsgrænseværdi for fiskeriindsatsen	Denne øvre grænse for fiskeriindsatsen for at bestanden ikke kommer under Bpa
	Gennemsigtighed	Betyder at alle relevante oplysninger om data, reguleringer, procedurer og beslutninger er tilgængelig, forståelige og fremkommer uden unødvendige forsinkelser.
GFLK	Grønlands Fiskeri Licens Kontrol	Kontrolinstans som sikre at Grønlands Selvstyres fiskeri- og fangstlovgivning overholdes
GN	Grønlands Naturinstitut	Grønlands Selvstyres center for naturforskning
	Gydebiomassen	Mængden af torsk der er store nok til at gyde
	Havgående fiskeri	Fiskeri udenfor 3 sømil
	Hvidfisk	Her hellefisk, torsk, rødfisk, kuller og sej (og brosme)
	Indhandlingspligtig kvoteandel	En kvoteandel der skal indhandles med henblik på videre forarbejdning i land
	Indhandlingspris	Den afregning fiskeren modtager direkte fra opkøberen
IOK	Individuelle omsættelige kvoter	Individuelle kvoter hvormed der kan handles (sælges og købes)
IK	Individuelle kvoter	Individuelle kvoter uden mulighed for at omsætte kvoterne
ICES	International Council of Exploration of the Sea	Det Internationale Havundersøgelsesråd
	Jollefisker	En person der fisker fra en jolle
	Jollelicens	En licens til fiskeri fra jolle, med snescooter, hundslæde mv.
KNAPK	Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiats	Sammenslutningen af fiskere og fanger i Grønland
	Kapitalintensive fiskerier	Fiskerier hvor det primære ressourceinput er kapital
	Kontraherende part	En part der indgår i et aftaleforhold med en anden part.
	Kvabso	Stenbider hun
	Kvotandel	Andel af den samlede TAC, ofte anvendt i forbindelse med IK og IOK
	Kvoteflytninger	Her aftaler imellem to lande om udveksling af fiskerirettigheder
	Kvoteflex	Muligheden for (delvist) at tage forstkud på og/eller udsætte udnyttelsen af en kvote
	Kvotefordelingsnøgle	Fordeling af en kvote mellem lande, kvoteandelsehave, segmenter, angiver kvoteandele i %
	Kvoteloft	En grænse for maksimalt ejerskab af en kvoteandele
	Kystnært fiskeri	Fiskeri indenfor 3 sømil
LOA	Lenght over all	Længde over alt

	Ligelighedsgrundsætningen	Kreditorer i et konkursbo, som ikke har særlig fortrinsret, skal have ligelig fyldestgørelse i boets aktiver.
LULI	LULI	GFLK's fiskeridatabase
	Magfordrejningslæren	Som kræver saglighed i forvaltningen
MSC	Marine Stewardship Council	Privat organisation der arbejder med certificering af fiskerprodukter
MSY	Maximum sustainable Yield	Maksimalt bæredygtigt udbytte
	Moniteringskvote	Kvotet til moniteringsfiskeri
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization	Regionale fiskeriforvaltningsorganisation for Nordvest-atlanten
	Overskudsgrad	Overskudsgraden er et nøgletal, der udtrykker, hvor stor en procentdel af virksomhedens nettoomsætning, der bliver til overskud, når driftsomkostningerne er betalt.
	Pelagisk fiskeri	Fiskeri efter arter der lever frit i vandet, dvs. ikke på bunden.
	Port State Control	Havnestatskontrol
	Produktionskvoteandel	En kvoteandel der kan produceres ombord og eksporteres direkte uden om opkøberne
	Provenu	I dette tilfælde den indtægt det offentlige får fra skatter og afgifter
RFMO	Regional Fisheries Management Organisation	Regional fiskeriforvaltningsorganisation (e.g. NAFO og NEAFC)
	Rekrut	Fiskeyngel
	Rekurs	Adgang til at indbringe for højere administrative myndigheder de af de underordnede truffne afgørelser (rekurrere)
	Rentabilitet	Rentabilitet er et begreb, som bliver anvendt til at give et billede af, hvor god en virksomhed er til at forrente sin investerede kapital.
	Ressourcegrundlag	Her den mængde fisk eller rejer der ligger til grundlag for et fartøjs økonomi
	Ressourcerente	Begrebet dækker over det udbytte, som er tilbage fra fiskeriet, efter at alle omkostninger og et rimeligt afkast til fiskeren/rederiet er betalt.
	Ressourcerenteafgift	Afgifter på de fangede mængder, relateret til omfanget af ressourcerente og medvirker til at sikre samfundet et afkast af udnyttelsen af de fælles fiskeressourcer.
SQAPK	Sinerissap Qanittuani Aalisartut Piniartullu Kattuffiat	Mindre forening for fiskere der fisker hellefisk fra en jolle i Nordgrønland
	Slutforbruger	Den endelige konsument af et produkt, her den der spiser fiskeproduktet
	Soliditetsgrad	Soliditetsgrad er et økonomisk nøgletal, der fortæller om en virksomheds evne til at bære et større tab
FAO	The Food and Agriculture Organization of the United Nations	FN's fødevarer- og landbrugsorganisation
NEAFC	The North East Atlantic Fisheries Commission	RFMO der arbejder med fælles fiskeriforvaltning i Nordøst-atlanten
3N	The Nose og the Bank	Internationalt fiskeriområde inden for NAFO's reguleringsområde
UNCLOS	The United Nations Convention on the Law of the Sea	FN's havretskonvention

TAC	Total allowable catch	Total tilladt fangstmængde
	United Nations Straddling Fish Stock Agreement	FN aftale for implementeringen af bestemmelserne i FN's havretskonvention relateret til bevaring og forvaltning af vandrende fiskeribestande
	Økonomisk Råd	Grønlands Økonomiske råd
	Årskvote	En kvotemængde (kg) tilgængelig for fiskeri i et givent fiskeriår
	Årsværk	En arbejdsmængde svarende til en helårsbeskæftiget. I dette tilfælde 2080 timer.

Bilag L

Litteraturliste

Bønsing, Sten, 2013, Almindelig Forvaltningsret, 3. udg.

Christensen, Jens Peter m.fl., 2015, Grundloven med kommentarer

Copenhagen Economics, 2013, Fiskeriets økonomiske aftryk i Grønland.

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi og Departementet for Fiskeri og Fangst, 2017, Rapport om muligheder for øget beskæftigelse i fiskerierhvervet i bygder og yderdistrikter.

Departementet for Finanser og Skatter, 2017, Redegørelse om ressourcerenten i det grønlandske fiskeri og forslag til nye ressourcerenteafgifter.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2021, Forvaltningsplan for krabber i Vestgrønland 2021-2025

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2021, Forvaltningsplan for fiskeri efter rejer i Vestgrønland 2021-2025.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2021, Forvaltningsplan for havgående hellefisk i Vestgrønland 2021-2025.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2021, Forvaltningsplan for havgående torsk i Øst- og Sydvestgrønland 2021-2023.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2021, Redegørelse vedrørende fiskeriet efter krabber i Vestgrønland. 2013-2019.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2020, Redegørelse vedrørende udviklingen i det kystnære fiskeri efter torsk

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2019, redegørelse vedrørende hellefiskefiskeriet. Upernavik, Uummannaq og Diskobugten. Besvarelse af kommissorium til fiskerikommissionen.

FAO, 1995, Code of Conduct for Responsible Fisheries.

FAO, 2008, Fisheries management. FAO Technical guidelines for responsible fisheries. 3. Managing fishing capacity.

Fiskerikommissionen, 2009. Fiskerikommissionens betænkning.

Fiskerikommissionen, 2019, Vores fisk – vores velfærd. Debatoplæg.

GFLK, Rapport Om Grønlands Fiskerilicenskontrols system til Ef-certificering. Fra arbejdsgruppen om EF – certificering.

Grønlands Hjemmestyre, 2005, Omsættelige kvoter og andre metoder til regulering af rejefiskeriet. Rapport fra det "uvildige udvalg".

KNAPK, Nordeco, Oceans North og University of Alberta/University of Greenland), 2021, Samarbejde mellem brugere, forskere og forvaltere i det grønlandske fiskeri. Anbefalinger til Fiskerikommissionen om inddragelse af brugerviden i forvaltningen af fiskeriet. Policy Brief.

Konkurrencenævnet, 2019, Henvendelse fra Konkurrencenævnet til Medlem af Naalakkersuisut for Fiskeri, Fangst og Landbrug efter konkurrencelovens § 2, stk. 4.

Revsbech, Karsten m.fl. 2016, Forvaltningsret Almindelige emner, 6. udg.

Ross, Alf, 1980, Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. ved Ole Espersen

Sørensen, Max, 1979, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer

Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011, Vores velstand og velfærd – kræver handling nu. Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning.

Vestergaard, Niels, 2020, Værdikædeanalyse for grønlandske fiskeprodukter – del 1.

Økonomisk Råd, 2020, Grønlands Økonomi. Årsrapport.

Økonomisk Råd, 2019, Grønlands Økonomi. Årsrapport.

Økonomisk Råd, 2018, Grønlands Økonomi. Årsrapport.

Økonomisk Råd, 2018, Høstningsregler (Harvest Control Rules) i fiskeriforvaltningen. Policy Brief 2018:1.

Økonomisk Råd, 2017, Grønlands Økonomi. Årsrapport.

