

Mellem Laks, Lus og Putin.

Om erhvervsøkonomisk succes, storpolitik og bæredygtighed

Temanummer: Færøernes økonomi og politik

På trods af at være et lille perifert øsamfund i Nordatlanten med en ganske lille befolkning, så har Færøerne formået at udvikle en industriel sektor, der opretholder høje standarder og er internationalt konkurrencedygtig. Udviklingen af den færøske lakseindustri til en af verdens absolut førende eksemplificerer, hvordan småstater kan udnytte lokale

ressourcer og viden til stor lokal værdiskabelse, og hvordan små ø-jurisdiktioner kan manøvrere storpolitisk for at positionere sig gunstigt på det globale marked. Artiklen belyser, hvordan den færøske lakseindustri er forankret i en meget lokal kontekst, og diskuterer udviklingen af den færøske lakseindustri i et storpolitisk og bæredygtighedsperspektiv.

Industriel udvikling i en småstat

Den færøske økonomi buldrer derudaf med vækstrater, der ville gøre enhver dansk finansminister dybt misundelig. Væksten i BNP har de senere år varieret mellem beskedne 3 pct. i 2018, 6 pct. i 2016 og hele 9 pct. i 2019 (Búskaparráðið, 2020). Udsigterne for 2020 var også ganske gode, men så kom Corona-pandemien, som vi endnu ikke kender konsekvenserne af. De gode tal i økonomien afspejles også i befolkningstallet, som har haft en kontinuerlig vækst over flere år. Som det højeste nogensinde nåede befolkningstallet de 52.816 i august 2020, en stigning på 1,6 pct. siden 2019 (Bertholdsen, 2019; HF, 2020).

Ligesom væksten i BNP og folketal har været markant i de senere år, har væksten i fiskeri og opdræt været tilsvarende eksplosiv. I 2017 var den totale fiskerifangst således omkring 700.000 tons eller 14 tons per capita, mens lakseproduktionen var omkring 70.000 tons eller op mod 1,5 tons per capita (Bogadóttir, 2020a). Det siges populært, at Færøerne har verdens højeste fiskerifangst per capita og verdens højeste produktion af laks per capita. Selv om begge industrier handler om at *høste* fisk, er der tale om vidt forskellige aktiviteter. Mens fiskeri er baseret på fangst af vilde fiskebestande, er lakseproduktion en form for landbrug, såkaldt *havbrug*, fordi der er tale om bevidst, dvs. teknologisk styret og kontrolleret avl og produktion af fisk i bure.

Den færøske lakseindustri er en økonomisk succeshistorie og derfor i sig selv en interessant beretning om innovation og entreprenørskab i et lille øsamfund. Vi vil i artiklens videre forløb argumentere for, at denne økonomiske succes skal forklares kontekstuel, dvs. ud fra de særlige socioøkonomiske, økologiske og kulturelle forhold, der gør sig gældende i en lille ø-nation – en

GESTUR HOVGAARD

Professor og institutleder,
Ilisimatusarfik/Grønlands
Universitet, gehov@uni.gl

RAGNHEIÐUR BOGADÓTTIR


Adjunkt, Fróðskaparsetur
Føroya/Færøernes Universitet,
Ragnheidurb@setur.fo

småstat – som den færøske. Mange små ø-nationer, hvad enten de er suveræne eller autonome områder, har med succes formået at bruge deres potentielle svagheder til at skabe bl.a. økonomiske fordele, hvilket Færøerne i høj grad har formået. De særlige udfordringer, der er ved at være et meget lille samfund, fortjener opmærksomhed, ikke mindst i en stadig mere globaliseret og foranderlig verden. Dette har de senere år givet udslag i, at laksen som industriel succes er blevet til både storpolitik og et globalt spørgsmål om miljø- og bæredygtighed. Det er i disse brydningspunkter mellem stormagtspolitik og bæredygtighed, at lakseindustriens og Færøernes fremtid formes.

Færøerne i et småstatsperspektiv

Der har de senere år været en voksende samfundsvidenskabelig interesse for “småstater”, “mikrostater”, “ø-stater”, “små jurisdiktioner” og de særlige udfordringer, vilkår og muligheder, disse samfund har i en stadig mere globaliseret verden (f.eks. Dommen og Hein, 1985; Baker, 1992; Baldacchino, 2018; Thorhallson, 2018; Baldacchino og Milnes, 2000). Denne interesse udspringer af, at stadig flere små nationer i den post-koloniale periode enten er blevet selvstændige stater eller har indgået forskellige grader af autonome aftaler med deres tidligere “moder-stater”. Begrebet “småstat” eller “mikrostat” dækker således over en nation med et lille befolkningstal, typisk også ø-nation, med en relativ autonomi, hvad også betegnes som en jurisdiktion. Selvom en del litteratur vil betragte Danmark som en småstat (f.eks. Katzenstein 1985, Steinmetz og Wivel, 2016), så opereres der i den litteratur, vi her refererer til, med samfund med typisk færre end tre millioner indbyggere og ofte færre end en million. Over 50 småstater og jurisdiktioner har en population under en million og 27 af disse færre end 100.000 indbyggere (Bray, 2011: 40).

En lilleput i en verden af store og magtfulde spillere betragtes gerne og ikke helt uden grund som sårbar og uden nødvendig kapacitet på vitale samfundsområder, f.eks. militær, statsadministration eller interne markeder. Denne sårbarhed og mangel på kapacitet var også en almindelig bekymring i den tidlige litteratur. Men når Island kan banke mægtige England i fodbold, og Færøerne, endda to gange, kan slå Grækenland, så viser det, at stor og stærk ikke altid er nok. Island, Færøerne og mange andre småstater tælles også i dag blandt verdens rigeste og mest udviklede lande, noget, der i sig selv berettiger til, at der rettes et særligt fokus mod småstater.

 **Kort sagt, ikke kun størrelsen, men også gørelsen tæller.**
Lilleputterne er – i det mindste nogle gange – i stand til at udvikle respons og strategier, der gør dem mere resiliente, end hvad deres folketal eller militær kraft umiddelbart tilsiger

Der har også været et skift i interessen for småstater og deres vilkår og muligheder, og at strategier for små juridistinktioner kan være anderledes sammenlignet med større og eventuelt selvstændige stater. Det kan være særlige

sociale, politiske, kulturelle eller regionale forhold, som har betydning for evnen til innovation og entreprenørskab (Baldacchino, 2015; 2007), hvilket den færøske lakseindustri succes, som vi skal se senere, også er et eksempel på (Hovgaard, 2015). Kort sagt, ikke kun størrelsen, men også gørelsen tæller. Lilleputterne er – i det mindste nogle gange – i stand til at udvikle respons og strategier, der gør dem mere resiliente, end hvad deres folketal eller militære kraft umiddelbart tilsiger.

Absolutte definitioner af, hvornår et land kan defineres som en småstat, har ikke vist sig særlig produktive. Småt er i sigens natur et relativt begreb, hvor mere u håndgribelige forhold og begreber om, hvordan småstater navigerer i en kompleks verden, har betydning, hvorved netop fleksibilitet i definitionsmuligheder er en styrke (for uddybning se Baldacchino, 2018; Maass, 2009).

Det er dog vigtigt at holde for øje, at et karakteristikon ved småstater stadig er, at de er sårbare over for store forandringer eller chok, hvad enten de er udefrakommende eller selvforskyldte, noget, Færøerne meget konkret fik erfaret under 1990'ernes dybe krise (Apostle o.a., 2002). Dette skyldes klassiske strukturelle svagheder som små interne markeder, høj grad af økonomisk åbenhed samt lav diversificering baseret på høj grad af udnyttelse af naturens ressourcer. Verden er samtidig i konstant og omfattende forandring, og især små østater/jurisdiktioner udfordres af f.eks. ændrede geopolitiske eller klima- og miljømæssige situationer. Mest bogstaveligt kan dette ses i, at der er små øsamfund, der er ved at forsvinde under havets overflade grundet klimaforandringerne. At være en småstat gør, at man ikke mindst i dag må tænke strategisk og innovativt, ikke kun i en strikt økonomisk forstand, men også i de politiske, institutionelle og miljømæssige sammenhænge, man indgår i (Kelman, Burns og Johansson, 2015; Hovgaard, 2016).

Set i lyset af antallet af småstater i verden, og uagtet definitionsspørgsmålet, er der behov for bedre teoretisk indsigt i småstater, både fordi småstater kan bidrage med svar på store spørgsmål, dette ikke kun ift. større stater, men også med udgangspunkt i deres egne meritter (Baldacchino, 2018: 11; Thorhallson, 2018). Teorier om international politik har f.eks. påpeget det teoretiske hul, der ligger i at forstå verden binært, dvs., enten er man en suveræn stat, eller også er man ikke. Som svar er opstået begrebet *paradiplomati*, der dækker over den 'udenrigspolitik' eller 'eksterne' aktivitet, som en ikke fuldt autonom småstat fører (Bartmann, 2006). Adler-Nissen og Gad (2014) taler om *suverænitetspil* i deres kritik af international politisk teori, der typisk ser Norden som bestående af fredelige og harmoniske stater, og dermed ignorerer, at der findes fire nordiske småstater, der udvikler egne eksterne praksisser. Foruden Færøerne er der selvfølgelig tale om Grønland, Island og Ålandsøerne. Det færøske fiskerikompleks, herunder lakseindustrien, er qua sin størrelse ekstremt dominerende nationalt og af samme årsager også supranationalt, dvs. netop i spørgsmål om Færøernes internationale relationer og bæredygtighed.

Laks som industriel succes

Færøernes økonomiske succes skyldes i høj grad udviklingen af et fiskeindustrielt kompleks, der har ekspanderet voldsomt over de seneste 15-20 år. Lakseindustrien udgør en meget væsentlig del af denne udvikling, en industri, der over en 60-årig periode er vokset fra en filantropisk drøm hos nogle enkeltpersoner til i dag at bestå af tre store selskaber, som opererer på det globale marked.

De første spæde skridt i udviklingen af den færøske lakseindustri blev taget med dannelsen af interesseforeningen Føroya Sílaveiðufelag (Færøernes Ørredfiskeriforening) tilbage i 1947, og dernæst da de to entreprenører Elith Gotfred (1915-1958) og Menning Geyti (1912-1988) forsøgte at kommercialisere en landbaseret opdrætsindustri. Føroya Sílaveiðufelag begyndte at sætte ørred ud i de færøske vandløb, hvor de tidligere ikke havde været. Her arbejdede man med avlsteknikker og foder, og man lærte, hvordan fisken tilpassede sig den færøske natur. Gotfred og Geyti var inspireret af de danske dambrug, som dengang i 1950'erne blev betragtet som førende. Disse forsøg viste sig ikke at være nogen kommerciel succes, men man var nu nogle erfaringer rigere (Hovgaard, 2015).

I midten af 1960'erne forsøgte fiskeskipperen Júst í Túni (1919-1995) sig i en årrække som entreprenør i fiskeopdræt. Han havde sejlet i Norge og havde ved selvsyn set udviklingen inden for opdræt dér. Dertil var han inspireret af en rapport om færøsk lakseopdræt skrevet af en dengang ung biolog, Andrias Reinert. Reinert var nyansat og den ene af dengang to medarbejdere ved Færøernes Fiskeriundersøgelser. Reinert blev igennem sit lange arbejdsliv i det offentlige og sin vedholdende interesse for opdrætsindustrien mere end nogen en drivkraft bag og et symbol på industriens udvikling (Hovgaard, 2015).

Nordmænd havde fundet ud af, at opdræt fungerede bedst i saltvand, og sidst i 1960'erne lavede Júst í Túni mange eksperimenter, hvad angår foder, avlsarbejde, udvikling af net mv. i saltvand. Han blev støttet af førnævnte Reinert, og på den måde kom der også et offentlig-privat udviklingsarbejde i gang, og i 1971 blev det offentlig-private aktieselskab Fiskaaling dannet. Udviklingsarbejdet begyndte at fungere, fisken voksede, og den afgørende del lykkedes også, nemlig at skabe et marked for produktet. Det lykkedes også at finde investorer, så der kunne skales op på et industrielt niveau. Reinert har påstået, at færinger på det tidspunkt var foran nordmænd i udviklingen af opdræt. Men så gik der politik i sagen, og man kunne ikke finde frem til en fornuftig organisatorisk model mellem de danske investorer og den færøske regering. Private investorer var ikke at finde i Færøerne. I skuffelse trak Júst í Túni sig fra projektet, mens Reinert fortsatte alene som direktør for Fiskaaling (Hovgaard, 2015).

En af de ting, Júst í Túni havde fundet ud af fra sine norske forbindelser, var, at laksen voksede bedre end ørreden. Andrias Reinert fortsatte derfor et avlsarbejde i den retning. Han gjorde dog den genistreg, at han via sine norske

kontakter fik adgang til norske rogn, og dermed reduceredes tidsrummet til eget avlsarbejde betragteligt. Denne laksestamme har siden udgjort kernen i det færøske lakseopdræt, mens man for nogle år siden helt udfasede opdræt af ørred (Hovgaard, 2015).

Ved indgangen til 1980 stod seks selskaber, alle med delvis oplæring fra Norge, klar til at sætte en større produktion af laks i gang, blandt disse det nuværende selskab Bakkafrost. Man havde endelig fundet en model for kommerciel drift, og den blev på tidspunktet godt hjulpet på vej af stigende priser på verdensmarkedet. Derfor var indtægterne også rigtig gode i de første år af 1980'erne (Hovgaard, 2015).

Lakseindustrien gik i disse år fra at være marginal til at være en central del af færøsk politik. Ønsket fra det politiske system var, at så store dele af Færøerne som muligt skulle få andel i denne nye industris udvikling og vækst. Mange bød sig også til og ville gerne være en del af det eventyr, der udspillede sig. I 1985 var der således 50 opdrætsselskaber og 10 smoltstationer i drift, og næsten 300 flere aktører stod og ventede på deres mulighed. Opdræt i småskalafarme blev anset som en ny livsmulighed for de færøske bygdesamfund, som var udsat for nedgang i de traditionelle erhverv, et lignende hensyn man også så andre steder, bl.a. i Norge (Liu, Olaussen og Skonhøft, 2011). Verdensmarkedspriserne var dog igen dalende fra 1986, og naturen svarede også igen med bl.a. gentagne sygdomsudbrud. Dertil opstod der organisatoriske udfordringer og spændinger. I 1990 begyndte de første selskaber at gå fallit, og i 1995 var kun 20 af 63 selskaber stadig i drift, og produktionen faldet fra 19.000 til 8.000 tons (Reinert, 1997).

Industrien blev reorganiseret igennem første halvdel af 1990'erne, hvilket blev en dyr proces for mange, og der blev reduceret kraftigt i antallet af aktører. Den store udfordring for industriens fortsatte ekspansion var nu finansieringen, noget, som typisk blev løst gennem aftaler mellem banker og foderproducenterne. Fra 1990'erne viser udenlandske investorer også interesse for den færøske lakseindustri, og især den norske globale aktør PanFish blev en stor spiller i opkøb og sammenlægninger i Færøerne. PanFish-imperiet kollapsede dog allerede i 2002 på grund af dets risikofyldte og globalt orienterede investeringer i det pelagiske fiskerikompleks (Berge, 2005). Nye aktører på markedet, især i Chile, presser samtidig priserne, og der er igen nye sygdomsudbrud at kæmpe med. Af samme årsager er den færøske lakseindustri igen i knæ i perioden 2004-2005 uden den store udenlandske interesse i at investere, selv om mulighederne institutionelt set var der. De få tilbageværende aktører på det færøske marked pressede nu selv hårdt på det politisk-institutionelle system for at reorganisere industrien ift. ændrede miljø- og sundhedskrav. EU's fødevarerpolitik gennemgik i 1990'erne store ændringer med et skift fra fødevarerikring (security) til fødevarerikkerhed (safety) og deraf følgende krav til industrien inden for sundhed og miljø i produktionen (Phyne, Apostle og Hovgaard, 2006). Dette skift mod sundheds- og miljøfaktorer i produktionen fandt også vej til Færøerne og betragtes i dag som en helt afgørende faktor for

de seneste mange års succes, ofte populariseret i udtrykket “verdens bedste opdrætssystem” (Jacobsen, 2011: 395).

De seneste 10-15 år er færøsk lakseindustri vokset til at være en betydelig global aktør og derved også en magtfaktor i det færøske samfund. I en årrække har tre selskaber udgjort det lakseindustrielle kompleks i Færøerne

Den nuværende industrielle struktur er vokset ud af omlægningerne i midten af 2000'erne og en sidste omgang af sammenlægninger og opkøb i perioden herefter. De seneste 10-15 år er færøsk lakseindustri vokset til at være en betydelig global aktør og derved også en magtfaktor i det færøske samfund. I en årrække har tre selskaber udgjort det lakseindustrielle kompleks i Færøerne. Det største af disse selskaber er Bakkafrost, som i dag sidder på over 80 pct. af den totale produktion. Selskabet startede tilbage i 1968, oprindeligt som producent af sildeprodukter og andre fiskerirelaterede aktiviteter, men bevægede sig omkring 1980 ind på opdræt. Det er i dag et stærkt vertikalt integreret selskab, som i snart 10 år med stor succes har været registreret på Oslo Børs, endda i en lang periode med hele branchens højeste indtjening pr. kilo (Gardar, 2010; Sørensen 2014a-d). Det næststørste selskab er Luna, som også oprindeligt er et familieejet selskab og med en historie tilbage til 1929, og som har fastholdt en familiebaseret ejerstruktur (www.hiddenfjord.fo). Den tredje aktør i Færøerne er Mowi, tidligere Marine Harvest, i dag verdens største producent af atlantisk laks i en række lande (mowi.com/fo).

en lang færøsk tradition med at rejse ud i verden – typisk regionalt – og samtidig fastholde lokalt engagement og tilhørsforhold er helt central for evnen til innovation og entreprenørskab, noget der klart gør en forskel for vellykkede småstater

At den færøske lakseindustri bliver en industriel succes, skyldes selvfølgelig at nogle entreprenører har været centrale drivkræfter, hvor også erfaringerne fra dem, der så at sige fejlede, tæller med. Entreprenørskab skal som tidligere nævnt forstås kontekstuel, og karakteristika forbundet med det at være en småstat/-samfund ligger f.eks. i, hvor stor betydning nogle helt få personer og forbindelserne imellem dem egentlig har. Disse personer, dvs. entreprenører og f.eks. institutionelle repræsentanter, formår at kombinere lokal viden om f.eks. naturlige forhold med ekstra-lokal viden om teknologi, produktionsformer, miljø osv. Her kan det observeres, at en lang færøsk tradition med at rejse ud i verden – typisk regionalt – og samtidig fastholde lokalt engagement og tilhørsforhold er helt central for evnen til innovation og entreprenørskab, noget, der klart gør en forskel for vellykkede småstater. Dertil bør den offentlige

sektors og civilsamfundets institutioners betydning, herunder de særlig tætte bånd i småstaten, ikke undervurderes (for uddybning, se Hovgaard, 2015).

Laksen og storpolitikken

Som en småstat i det danske rige har Færøerne nogle udenrigspolitiske beføjelser, som man enkelt sagt kan opdele i, at Færøerne selv varetager vitale interesser på sagsområder, bl.a. handelsrelaterede, hvor den lovgivende og udøvende magt i forvejen ligger hos Færøerne. Danmark varetager de store eller tunge områder, som udenrigs- forsvars- og sikkerhedspolitik (for uddybning, se í Dali, 2015: 19ff).

Når Færøernes helt overvejende eksportværdi kommer fra fisk (90+ pct.), så undrer det ikke så meget, at handels- og fiskeripolitiske interesser får særlig stor samfundsmæssig betydning. Det er gennem høje eksport- og importtæller, at småstater kompenserer for deres små interne markeder. Fisk har dog altid haft en høj eksportandel, og Færøerne har siden 1970'erne lavet egne fiskerihandelsaftaler, som noget af det første med det daværende Sovjetunionen. Selv om det dengang heller ikke var uden sværds slag ift. datidens øst-vest konflikt, så er der ingen tvivl om, at Færøerne (og Grønland for den sags skyld) i praksis har påtaget sig en mere markant og egen udenrigspolitisk rolle. Som et led i denne udvikling har Færøerne åbnet repræsentationskontorer i en række lande, deriblandt Bruxelles, London, Moskva og Beijing, dog alle under samme tag som Danmarks ambassader (Bertelsen og Justinussen, dette nummer). Siden 1970'erne er der sket en gradvis tilpasning af de færøske beføjelser, noget, som sidst blev formaliseret i 2005 med en udenrigspolitisk fuldmagtslov og den såkaldte Fámjin-erklæring, og som formelt set udvidede Færøernes hidtidige udenrigspolitiske muligheder (í Dali, 2015).

Set i lyset af de geopolitiske ændringer er handelspolitik og sikkerhedspolitisk vævet sammen på nye måder, og Færøernes politiske og økonomiske interesser er siden 2005 flere gange kollideret direkte med den danske stats/EU's interesser.

Højest sandsynligt pga. klimatiske ændringer har man de senere år konstateret en betydelig vækst i pelagisk fisk i de færøske farvande. Uden held gennem forhandlinger valgte Færøerne i 2013 at tildele sig selv en øget andel af den nordatlantiske makrelkvote, hvilket resulterede i en EU-bojkot. Dermed måtte man lide den tort at se færøske skibe blive nægtet adgang i EU-havne, de danske havne inklusive (Hartmann og Waibel, 2013; Financial Times, 2013; Ellefsen og Justinussen, dette nummer).

I kølvandet på Ruslands annektering af Krimhalvøen i 2014 blev relationerne mellem Rusland og EU betydeligt forværret og medvirkede til den stadige debat om udbruddet af en ny kold krig. Konflikten eskalerede, da EU-landene indførte sanktioner mod Rusland, hvilket fik Rusland til at svare igen med et importforbud fra EU. Men Krim-krisen førte ikke til kold luft mellem Færøerne og Rusland. Tværtimod gjorde den daværende færøske lagmand, Kaj

Leo Holm Johannesen fra Sambandsflokkurin, det klart, at Rusland og Færøerne i årtier havde haft et tæt venskab og samarbejde, og derfor deltog man ikke i sanktionerne mod Rusland. Endda slog lagmanden fast, at Færøerne ville åbne et repræsentationskontor i Moskva (í Dali, 2015: 6). Også senere koalitioner i Færøerne har fastholdt denne linje, og den senere færøske “udenrigsminister” Poul Michelsen fra partiet Framsókn gjorde det i 2018 klart, at Færøerne ikke er del af de vestlige sanktioner, denne gang i kølvandet på Moskvas formodede rolle i forgiftningen af oppositionspolitikeren Sergei V. Skripal og hans datter i Salisbury, England (Castle, 2018). Michelsens argumenter for at fastholde den færøske handel med Rusland var, i lighed med den tidligere lagmand, handelsøkonomiske. Ikke mindst påpegede Michelsen den danske dobbeltstandard i forhold til Rusland. Godt nok eksporterede Danmark ikke grise til Rusland, men man holdt sig ikke tilbage med at eksportere en lang række andre varer af ikke-militær og anden strategisk betydning (Breum, 2018).

De økonomiske konsekvenser for færøsk eksport ville uden tvivl have været enorme i tilfælde af, at Færøerne var en del af boykotten. I stedet gik de russiske sanktioner hårdt ud over verdens største producent af laks, Norge, som mistede et stort marked. Til gengæld steg den færøske eksport af laks markant, kilopriserne steg til vejrs, og aktierne hos Bakkafrost strøg tilsvarende op (Sørensen, 2014c+d). Det viser, som litteraturen om småstaters *paradiplomati* eller *suverænitetspil* også peger på, at småstatens interesser primært er varetægelse af landets økonomiske interesser – eller økonomisk diplomati. Disse interesser kan både komme gennem pres fra indenlandske aktører, som i tilfældet med laksen er blevet markant mere koncentrerede og magtfulde de senere år, og fra udenlandske aktører. Det er klart med til at fordrø en mere proaktiv linje, når det gælder forsvaret af Færøernes økonomiske kerneaktiviteter.

Man kan med rimelighed sige, at EU’s/Danmarks boykot i 2013 var med til at kaste Færøerne i favnen på Putin i 2014, men det interessante her er, at grænserne mellem handel og udenrigs- og sikkerhedspolitik – mellem økonomi og politik – inden for Rigsfællesskabets rammer er blevet mere flydende og modsatrettede. Danmarks regering valgte i forhold til Færøerne og Rusland en pragmatisk/undvigende rolle, men det var f.eks. ikke tilfældet, da Danmarks udenrigsminister i 2017 annullerede en planlagt frihandelsaftale mellem Grønland, Island og Færøerne (Eythórsson og Hovgaard, 2018). Trods den officielle danske accept af færøsk eksport af laks til Rusland kan der dog observeres stor utilfredshed hos flere medlemmer af Folketinget, herunder det færøske medlem Edmund Joensen, og særligt i Venstre (Redder, 2018; Jensen, 2020; Joensen og Jensen, 2020). Lignende overlap mellem handelsøkonomiske og udenrigspolitiske interesser kan også ses i andre sammenhænge (f.eks. Karner, 2019), så Færøerne risikerer også fremadrettet at skulle agere lus mellem Putin og Danmark/EU, hvilket vi kort skal vende tilbage til længere nede.

Laks i et miljø- og bæredygtighedsperspektiv

Historien om det færøske lakseeventyr fortælles ofte som historien om enkelt-individer, der grundlagde og skabte en milliardindustri, og drives som en af de mest miljøvenlige i verden med miljøcertificeringer og lavt aftryk på fjordene (Vinnuhúsið, 2016). Men industriens succes skal som allerede påpeget også ses i lyset af de institutionelle og kulturelle forudsætninger, der har været gældende i Færøerne. Dertil tæller ikke mindst de gunstige natur- og miljømæssige forhold. De færøske fjorde udgør særdeles gode produktionsforhold for laks pga. et forholdsvis mildt havklima og god vandcirkulation som følge af stærke tidevandsstrømme. Den voksende lakseproduktion har medført en appropriation af stort set alle færøske fjorde og sunde, der er egnede til lakseopdræt. Dette har samtidigt betydet, at andre økonomiske praksisser f.eks. det lokale fiskeri efter jomfruhummer næsten helt er stoppet, da fjordbunden er hårdt ramt. Med al sandsynlighed har de store mængder af hydrogenperoxid (brintoverilte), der blev anvendt i lakseopdrættet i en årrække, også haft negative konsekvenser for hummerfiskeriet, selv om det ikke er tilstrækkeligt undersøgt. Lakseindustriens ekspansion og dominans manifesterer sig derfor meget tydeligt i det politiske såvel som det materielle landskab i Færøerne, men visse aspekter og konsekvenser gemmer sig også under overfladen. De synlige manifestationer er blandt andet laksennettene i havoverfladen og den tilknyttede industri og infrastruktur på land, blandt andet foderproduktion og smoltfabrikker – Europas største smoltfabrik ligger f.eks. på Borðoy i Færøerne. Dertil kommer en række meget store infrastrukturelle investeringer i energiproduktion, transport- og vejnet osv., hvor industriens interesser er afgørende. Den ikke-synlige miljøpåvirkning med forurening af havbunden, udslip af opdrætslaks i naturen m.m., har ikke fået stor opmærksomhed, men en meget omtalt tv-dokumentar i 2018 fik sat et mere folkeligt og dermed også politisk fokus på disse aspekter af opdrætsindustrien (KVF, 2018).

Ud fra det klassiske og holistiske bæredygtighedsprincip, der først blev defineret i den såkaldte Brundtland-rapport fra 1987, kræver bæredygtighed og bæredygtig udvikling en balance mellem de sociale, økonomiske og miljømæssige aspekter, og som »opfylder de nutidige generationers behov uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare«. Som nævnt indledningsvis har væksten i det færøske samfund været misundelsesværdig de senere år, og væksten i BNP og befolkningstal ledsages af væksten inden for fiskeri og opdræt. Fra et klima- og miljøperspektiv er denne vækst ikke misundelsesværdig i samme grad, da det industrielle fiskeri for eksempel står for næsten halvdelen af de færøske udledninger af drivhusgasser, som ligger meget højt, omkring de 20 tons per capita (Bogadóttir, 2020b). Lakseopdrættet bidrager ligeledes meget til de høje udledninger både direkte gennem produktion og indirekte gennem afhængigheden af især det pelagiske havfiskeri.

Miljøhensyn og forsigtighedsprincippet har længe været en del af debatten om det færøske fiskeopdræt (Hansen, Kristiansen og Reinert, 1990; Young

o.a., 2019; Jacobsen, 2020), men de har sjældent haft nævneværdig indflydelse på udviklingen af industrien. De forandringer, der har været, har i langt større grad været et resultat af, at ikke-bæredygtige produktionsprocesser har bidt sig selv i halen og skabt så store problemer for industrien, at produktionen ikke længere har været økonomisk profitabel. Det er især udbrud af forskellige fiske sygdomme, der har forvoldt store problemer, og som ind imellem, senest i begyndelsen af det nye årtusinde, har bragt industrien helt i knæ. Oveni sygdommene er parasitter, særligt lakselus, et vedholdende problem, der hele tiden kræver nye tiltag. Det politiske pres med krav til bæredygtighed samt til øget gennemsigtighed i produktionsprocessen kommer dog ikke først og fremmest indefra, men udefra, fra investorer og andre aktører, der stiller krav i forhold til certificeringer og lignende kriterier, der kan give de færøske produkter en højere markedsværdi.

I Færøerne er det i øjeblikket især lakselusen, der for alvor udfordrer industriens fortælling om bæredygtighed og intentioner om at leve op til de voksende krav om bæredygtighed. For at komme luseproblemet til livs er store mængder af problematiske kemiske stoffer gennem de senere år endt i de færøske fjorde og på fjordbunden. Industrien har forsøgt sig med andre metoder. Fiskearter, der spiser lakselus, sættes sammen med laksen. Eller man prøver med mekaniske metoder, hvor luseinficeret laks bades i ferskvand, hvilket får lusene til at slippe grebet på laksen. Disse metoder har dog begrænset virkning og der til andre negative miljømæssige konsekvenser. De kontinuerlige og tiltagende problemer med parasitter og sygdomme fordrer i stigende grad, at produktionen flyttes op på land i isolerede systemer i modsætning til den nuværende produktionsmetode med åbne net i fjordene. Denne udvikling vil mindske nogle af industriens problemer, men vil samtidig i stigende grad øge et typisk småstatsproblem, dvs. kræve yderligere appropriation af landbaserede lokale ressourcer så som ferskvand, energi og landområder, og udledningen af diverse affaldsprodukter fra industrien vil komme nærmere beboede områder. Med tanke på det relativt begrænsede færøske landareal vil denne udvikling potentielt medføre meget store indgreb, især hvis intentionerne om kontinuerlig ekspansion fastholdes. Det vil samtidig medføre nye politiske konflikter, når der skal tages stilling til en fordeling af landområder til nye energiprojekter, turismeaktiviteter eller blot bibeholdelse af traditionelt færehold. Sammenfattende har lakseopdrættet endnu ikke fundet en balance mellem de tre dimensioner af bæredygtighed. Den økonomiske dimension dominerer over både den sociale og miljømæssige. Her har bæredygtig planlægning endnu ikke formået at følge med.

Som en lus mellem tre negle

Denne artikel har belyst, hvordan den færøske lakseindustri er vokset ud af en meget konkret færøsk lokal kontekst, hvor enkeltindivider har spillet en stor rolle, til at blive en stor og afgørende faktor i den færøske samfundsudvikling, både hvad gælder indenrigs- og udenrigspolitiske forhold. Ser man på fiskeri- og opdrætsindustrien ud fra det færøske eksempel, bliver det meget tydeligt,

hvordan fiskeri og lakseopdræt hænger sammen, både politisk og miljømæssigt. Væksten i den samlede færøske fiskerifangst gennem de seneste årtier kan forklares gennem de større mængder af pelagisk fiskeri. Det er også for en stor del pelagiske fiskearter, der bliver anvendt i opdrætsindustrien og indgår som essentiel ingrediens i det laksefoder, der nærer den færøske laksepopulation. Opdrætsindustrien er med andre ord afhængig af adgangen til især de pelagiske fiskeressourcer, samt de færøske fjorde og kystområder, for at opretholde deres produktion. Den succes, den færøske lakseindustri hidtil har haft, kan for stor del tilskrives disse forhold, fordi adgangen til pelagisk fisk og rent havmiljø er med til at sikre produktionen af kvalitetslaks. Dette betyder samtidig, at industrien er sårbar over for forandringer i de miljømæssige og politiske forudsætninger, foruden selvfølgelig markedspriser i al almindelighed. Selv om historien om færøsk lakseopdræt er relativt kort, har der allerede, som vi har set, været mange eksempler på, at det er gået meget galt.

I det storpolitiske perspektiv har vi set, hvordan Færøerne kan spille med og "sno sig", når det gælder fiskerirettigheder og handelsrelationer, men i længden er det tvivlsomt, hvor langt Færøerne kan sætte sin egen politiske dagsorden i denne forstand. Foranlediget af en kronik fra to folketingsmedlemmer har vi på det seneste set, at man gerne vil forsøge at få Færøerne "tilbage i folden", mindske handelen med Rusland og dermed tage et større sikkerhedspolitisk ansvar (Joensen og Jensen, 2020; Mouritzen, 2020). Det er ikke gået upåagtet hen hos dem, der forvarer Færøernes *ret* til at definere egen handelspolitik, herunder den ansvarlige færøske minister (Bertholdsen, 2020).

Når det gælder den færøske politiske dagsorden, har industrien haft meget gunstige politiske forudsætninger, men med den større dominans og vedvarende ekspansion kan også denne dagsorden blive mere problematisk. De miljømæssige forudsætninger er tidligere ofte blevet negligeret og opfattet som "baggrundstæppe" for fortællingen om innovation og entreprenørskab, men spørgsmål om bæredygtighed i forhold til ressourceforbrug, det store og ikke-bæredygtige pres på globale fiskebestande samt forurenedede lokalmiljøer træder i stigende grad i forgrunden. Fra et lokalt perspektiv bliver det store pres på de lokale ressourcer også mindre acceptabelt i takt med, at ejerskab og profit så at sige "løftes ud af det lokale".

Selv om de måske i dag kan betragtes som vidt forskellige politikområder, så vil Færøernes udenrigspolitiske relationer i stigende grad komme til at handle om deres bæredygtighed. Dette gør det færøske samfund sårbart i takt med, at den politiske indflydelse fra bl.a. opdrætsindustrien bliver en mere dominerende faktor i den færøske samfundsudvikling.

Med udgangspunkt i vores beskrivelse af lakseindustriens økonomiske succes har artiklen fremhævet udenrigsforhold og bæredygtighed som forhold af særlig relevans for Færøernes og lakseindustriens fremtid. I et længere tidsperspektiv bliver det tydeligt, at fortsat succes afhænger af politiske og bæredygtighedsmæssige forudsætninger. Som jurisdiktion i Rigsfællesskabet har

Færøerne formelt set ikke egne udenrigspolitiske beføjelser, men har dog en række relativt klare beføjelser inden for handelspolitikken. Det betyder, at man som en "småstat" selvfølgelig har nogle strenge at spille på, og det er også disse, man har brugt. Hvert afsnit har vist, at småstaten Færøerne forsøger at balancere forskellige dilemmaer, hvor økonomisk uafhængighed (første negl) er ønskeligt og tæt på, men også begrænset af storpolitik (anden negl) og bæredygtighed (tredje negl).

Litteraturliste

- Adler-Nissen, Rebecca og Ulrik P. Gad (2014), "Postimperial sovereignty games in the Nordic region", *Cooperation & Conflict*, 49(1): 3-32.
- Apostle, Richard, Dennis Holm, Gestur Hovgaard, Ólavur W. Høgnesen og Bjarni Mortensen, (2002), *The restructuring of the Faroese Economy*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Apostle, Richard, Ólavur W. Høgnesen og Andrias Reinert (2002), "Aquaculture as a diversification strategy in the Faroes" i Apostle, Richard, Ólavur W. Høgnesen, Dennis Holm, Gestur Hovgaard og Bjarni Mortensen, red., *The restructuring of the Faroese Economy*, Frederiksberg: Samfundslitteratur, pp. 123-54.
- Baker, Randall, red. (1992), *Public administration in small states and island states*, West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Baldacchino, Godfrey (2018), "Mainstreaming the study of small states and territories", *Small States & Territories*, 1(1): 3-6.
- Baldacchino, Godfrey, red. (2007), *A World of Islands: An Island Studies Reader*, Institute of Island Studies and Agenda Academic, Charlottetown and Malta.
- Baldacchino, Godfrey og David Milnes, red. (2000), *Lessons from the political economy of small islands: the resourcefulness of jurisdiction*, Basingstoke: MacMillan.
- Baldacchino, Godfrey, red. (2015), *Entrepreneurship in Small Islands States and Territories*, Palgrave.
- Bartmann, Barry (2006), "In or out: Sub-national island jurisdictions and the antechamber of para-diplomacy", *The Round Table*, 95(386): 541-59.
- Bogadóttir, Ragnheiður (2020a), "Blue Growth and its discontents in the Faroe Islands: An island perspective on Blue (De) Growth, sustainability, and environmental justice", *Sustainability Science*, 15(1): 103-15.
- Bogadóttir, Ragnheiður (2020b), "The social metabolism of quiet sustainability in the Faroe Islands", *Sustainability*, 20(12): 735.
- Berge, Aslak (2005), *Salmon fever. The history of Pan Fish*, Bergen: Octavian Publishing.
- Bertholdsen, Áki (2019), "Nú er vøksturin tálmaður", www.in.fo/news-detail/news/nu-er-voeksturin-talmadur/.
- Bertholdsen, Áki (2020), "Hetta er heilt ótrúliga groft" (Dette er ualmindelig groft), www.in.fo/news-detail/news/hetta-er-heilt-otruliga-groft/.
- Bray, Mark (2011), "The small-states paradigm and its evolution", i Michaela Martin og Mark Bray, *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization*, Paris: International Institute for Educational Planning.
- Breum, Martin (2018), "Salmon farming in Faroe Islands – exports to Russia are now booming due to the EU sanctions", <https://euobserver.com/foreign/142847>.
- Búskaparráðið (2020), Búskaparráðsfrágreiðing várið 2020. (I) Konjunkturmeting (II) Nýskipanir í fiskivinnuni. (Redegørelse fra det Økonomiske Råd på Færøerne, forår 2020: (I) Udsigterne for konjunkturudviklingen, (II) Fiskerireformer), www.setur.fo/media/6834/2b%C3%BAskaparr%C3%A1%C3%B0sfr%C3%A1grei%C3%B0ing-heyst-2020.pdf.
- Castle, Stephen (2018), "E.U. Joins U.K. in Denouncing Russia Over Poisoning of Spy", www.nytimes.com/2018/03/23/world/europe/britain-eu-russia-nerve-agent.html.
- Dali, Birita í (2015), "To Russia With Fish – En analyse af Færøernes paradiplomati over for Rusland", specialafhandling, Institut for Statskundskab, København Universitet. <http://www.samfelagid.fo/media/1126/to-russia-with-fish-en-analyse-af-faeroernes-paradiplomati-over-for-rusland2.pdf>
- Dommen, Edward og Philippe Hein, red. (1985), *States, Microstates and Islands*, London, Dover: Croom Helm.
- Gardar, Jógvan Hugo (2010), *Bra at Bakkafrost er på Oslo Børs*, www.intrafish.no/nyheter/bra-at-bakkafrost-er-pa-oslo-bors/1-1-707305.
- Hartmann, Jacques og Michael Waibel (2013), "The 'Mackerel War Goes to the WTO'", Blog of the *European Journal of International Law*, www.ft.com/content/51179418-f9f3-11e2-b8ef00144feabdc0.
- Hartmann, Jacques og Michael Waibel (2014), "The Mackerel War Called off"? Blog of the *European Journal of International Law*, www.ejiltalk.org/mackerel-war-called-off/

- Hansen, Bogi, Andras Kristiansen og Jákup Reinert (1990), *Fiskirannsóknir* Nr. 6. Tórshavn: Fiskirannsóknarstovan.
- HF (2020), Hagstova Føroya (Færøernes Statistik) https://statbank.hagstova.fo/pxweb/fo/H2/H2__IB__IB01/fo_vit_md_t.px/table/tableViewLayout2/
- Hovgaard, Gestur (2015), "Entrepreneurs in Aquaculture. A Case Study From the Faroes", i Baldacchino, Godfrey, red., *Entrepreneurship in Small Islands States and Territories*, Palgrave, pp. 97-112.
- Hovgaard, Gestur (2016), "Master learning: a way to manage tertiary education in small island jurisdictions", *Higher Education*, 72, pp. 637-49.
- Jacobsen, Helgi (2020), *Úr eyga til varandi aling, Fiskaaling 50 ár*, Tórshavn: Fiskaaling.
- Jacobsen, Helgi (2011), *Ringar í sjónum*, Tórshavn: Havbúnaðarfelagið.
- Jensen, Michael Aastrup (2020), "Venstre: Kofods udenrigsstrategi skal trække Færøerne længere fra Rusland" *Altinget*, 7. oktober, www.altinget.dk/arktis/artikel/venstre-kofods-udenrigsstrategi-skal-traekke-faeroerne-laengere-fra-rusland.
- Joensen, Edmund og Michael Aastrup Jensen (2020), "Nýggja stóðan hjá ríkisfelagsskapinum krevur nýggjar handlingar", 1. oktober (Rigsfællesskabets nye situation kræver nye handlinger), www.in.fo/news-detail/news/nyggja-stoedan-hja-rikisfelagsskapinum-krevur-nyggjar-handlingar/?no_cache=1.
- Karner, Lasse (2019), "Kinas pres på Færøerne for at indkøbe Huawei viser, hvad vi kan forvente af Kina i fremtiden", *Information*, 12. december, www.information.dk/udland/leder/2019/12/kinas-pres-paa-faeroerne-indkoebe-huawei-viser-kan-forvente-kina-fremtiden.
- Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets – Industrial Policy in Europe*, New York: Cornell University Press.
- Kelman, Ilan; Tom R. Burns og Nora Machado des Johanson (2015), "Islander innovation: A research and action agenda on local responses to global issues", *Journal of Marine and Island Cultures*, 4, pp. 34-41.
- KVF (2018), *Undir laksin*. <https://kvf.fo/dokumentarurin?sid=87477>.
- Liu, Y, J.O. Olaussen og A. Skonhoft (2011), "Wild and farmed salmon in Norway – A review", *Marine Policy*, 35: 413-8.
- Maass, Matthias (2009), "The elusive definition of the small state", *International Politics*, 46(1): 65-83.
- Mouritzen, Kristian (2020), "Færøerne skal beskyttes mod russisk aggression med radar og frihandelsaftale", *Berlingske Tidende*, 24. oktober, www.berlingske.dk/globalt/faeroerne-skal-beskyttes-mod-russisk-aggression-med-radar-og-frihandel.
- Phyne, John, Richard Apostle og Gestur Hovgaard (2006), "Food safety and farmed salmon. Some implications of the European Union's food policy for coastal communities", i David L. VanderZwaag og Gloria Chao, red., *Aquaculture law and policy. Towards principled access and operations*, New York: Routledge, pp. 385-420.
- Redder, Hans (2018), "Mens Danmark er i ophedet konflikt med Putin, går Færøerne den modsatte vej", *TV2 Nyheder/Politik*, 4. juni, <https://nyheder.tv2.dk/politik/2018-06-04-mens-danmark-er-i-ophedet-konflikt-med-putin-gaar-faeroerne-den-modsatte-vej>.
- Reinert, Andrias (1997), "Aquaculture: Fish farming on the Faroe Islands", i Lise Lyck, red., *The Faroese economy in a strategic perspective*, Stockholm: NordREFO, pp. 60-77.
- Steinmetz, Robert og Anders Wivel (2016), *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, London: Routledge.
- Sørensen, Bent Højgaard (2014a), "Færøerne sniger sig udenom russisk boykot", *Berlingske Business*, 19. august, www.berlingske.dk/virksomheder/faeroerne-sniger-sig-uden-om-russisk-boykot.
- Sørensen, Bent Højgaard (2014b), "Færøsk lakseeventyr skaber milliardærfamilie". *Berlingske Business*, 8. September, www.berlingske.dk/virksomheder/faeroesk-lakseeventyr-skaber-milliardaerfamilie.
- Sørensen, Bent Højgaard (2014c), "Russisk boykot skaber lakseeventyr på Færøerne". *Berlingske Business*, 25. August, www.berlingske.dk/virksomheder/russisk-boykot-skaber-lakseeventyr-paa-faeroerne.
- Sørensen, Bent Højgaard (2014d), "Færøsk børskommet er en guldgrube", *Berlingske Business*, www.berlingske.dk/virksomheder/faeroesk-boerskommet-er-en-guldgrube.
- Thorhallson, Baldur (2018), "Studying small states: a review", *Small States & Territories*, 1(1): 17-34.
- Vinnuhúsið (2016), "Havbúnaðarfelagið: Burðardygg føroysk framleiðsla av laks", www.industry.fo/ti%C3%B0indi?Action=1&NewsId=1627¤tPage=1&PID=11933
- Young, Nathan, o.a. (2019), "Limitations to growth: social-ecological challenges to aquaculture development in five wealthy nations," *Marine Policy*, 104, pp. 216-24.