

ANALYSE | November 2024

Fra Krim til Kyiv

En analyse af forholdet mellem
Færøerne og Rusland

 FRÓÐSKAPARSETUR FØROYA
UNIVERSITY OF THE FAROE ISLANDS

Fakultetet for Historie og Samfund

Fra Krim til Kyiv:

En analyse af forholdet mellem Færøerne og Rusland

PUBLICERET AF

Fakultetet for Historie og Samfund, Færøernes Universitet

Jónas Broncks gøta 25, FO-100 Tórshavn, tlf.: +298 352580

email: ssd@setur.fo

FORFATTERE

Heini í Skorini, lektor i international politik

Hans Ellefsen, lektor i økonomi

Páll Holm Johannesen, analytiker for Færøernes Industri

Tór Marni Weihe, forskningsassistent

Flemming Splidsboel, seniorforsker

OVERSÆTTELSE

Rigsombudsmanden på Færøerne ved Annika Smith

COPYRIGHT

© Tórshavn 2024, forfatterne og Fakultetet for Historie og Samfund

ISBN

978-99918-3-853-3

Denne udgave er blevet til med støtte fra forskningsprogrammet 'Foreign Affairs, Security and Defence Policy in the North Atlantic', som administreres af Færøernes Forskningsråd

SAMMENDRAG OG HOVEDKONKLUSIONER

- Det vurderes, at **fiskeriaftalen med Rusland vil give et underskud i 2024**. Den faldende torskekvote i Barentshavet og den høje pris på makrel er blandt årsagerne.
- I 2023, lige før forhandlingerne mellem Færøerne og Rusland skulle finde sted, forlød det, at Rusland ville indføre importforbud mod færøske fiskeprodukter som modsvar på Færøernes sanktioner mod Rusland. **Signalet kan enten tolkes som en trussel for at lægge pres på Færøerne, eller som et resultat af, at russisk erhvervsliv eventuelt formåede at sætte en stopper for et forbud**. De færøske myndigheder bør undersøge, om der findes nogen sammenhæng iøvrigt mellem fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland og den færøske eksport til Rusland.
- Den færøske samhandel med Rusland er faldet markant efter Ruslands invasion af Ukraine. **Det vurderes, at 7% af den færøske eksport vil gå til Rusland i 2024. Værdien heraf er cirka 800 mio. kr.**
- **Færøernes restriktioner mod Rusland mærkes i de dele af erhvervslivet, som har leveret varer og tjenester til den russiske flåde**. Aktiviteten knyttet til tilstedeværelsen af russiske skibe i færøsk farvand er faldet betydeligt.
- **Der er ikke umiddelbart udsigt til forbedringer i forholdet mellem Vesten og Rusland i de kommende år**. Samtidig har det arktiske område stor strategisk betydning for **Rusland, hvis interesser også omfatter Færøerne og Nordatlanten**. Færøerne bør derfor udvikle en langtidsstrategi for deres ruslandspolitik, der tager højde for Ruslands udenrigspolitiske kurs og de strategiske og maritime interesser, Rusland har, som er relevante for Færøerne.
- **Den globale politiske udvikling betyder, at det bliver stadig sværere for Færøerne at forblive neutrale og holde sig uden for forsvarspolitiske alliancer**. Udviklingen betyder også, at sikkerheds- og forsvarspolitik vil definere dagsordenen i internationale relationer i de kommende år.
- **At sikkerheds- og forsvarspolitik fylder meget, lægger også pres på ansvarsfordelingen mellem Færøerne og Danmark**. De områder, som Færøerne har overtaget ansvaret for – herunder telekommunikation, handel og fiskeri – får i stigende grad en sikkerhedspolitisk dimension.
- **Dette betyder, at skellet mellem politik, handel og sikkerhed gradvist udviskes i international politik**. Geopolitiske og økonomiske interesser bliver i højere grad flettet sammen, og idealet om frihandel er delvist erstattet af idealet om nationaløkonomisk sikkerhed og nationaløkonomisk uafhængighed. Dette skaber udfordringer for lande som Færøerne, der har en åben, eksportafhængig økonomi.

1. INDLEDNING: Færøsk ruslandspolitik fra Krim til Kyiv¹

”Vi er stolte af at have fået denne aftale i stand, for det er ikke som at sige det at opnå en aftale mellem to lande, der økonomisk er så forskellige” (Sosialurin, 1977)

Heini í Skorini

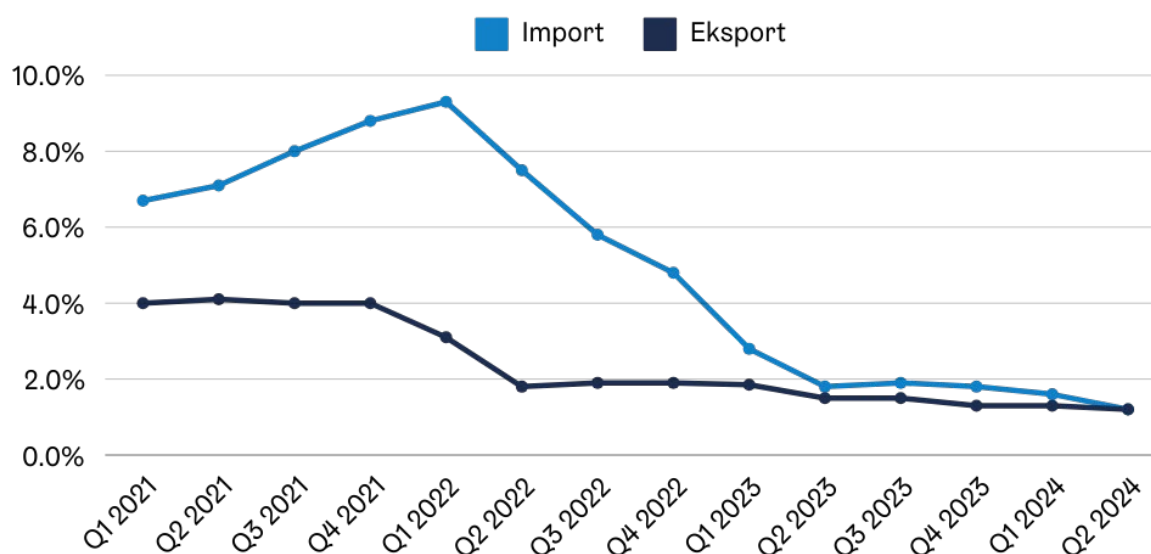
Ordene tilhører Færøernes lagmand i 1977, Atli P. Dam, efter at Færøerne og Sovjetunionen havde underskrevet en gensidig fiskeriaftale søndag den 27. november 1977. Udover Atli P. Dam blev aftalen også underskrevet af den sovjetiske fiskeriminister, Aleksandr Isjkhov, og den danske rigsombudsmand på Færøerne, Leif Groth.

Godt 40 år efter den første aftale er forholdet mellem Færøerne og Rusland et omstridt emne, der skaber splid mellem færingerne. Den samme debat og de samme uenigheder ses i alle europæiske lande, som har haft handelsmæssigt, erhvervsmæssigt eller politisk samarbejde med Rusland. Siden Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 har EU-landene begrænset importen af russisk olie, gas og kul og har vedtaget omfattende sanktioner mod Rusland. Tabellen nedenfor viser, hvordan importen af russiske varer er faldet siden første kvartal af 2022. Men på trods af denne udvikling er Rusland fortsat den næststørste eksterne gasleverandør til EU-landene (efter Norge).

Samtidig varierer det handelsmæssige samarbejde med Rusland fra land til land, og flere europæiske lande har indført forskellige undtagelser i deres sanktioner. Ambitionen er at skade den russiske økonomi, uden at tiltagene får for store omkostninger på hjemmefronten. Det er især de østeuropæiske EU-medlemslande som Ungarn, Bulgarien og de baltiske lande, der fortsat importerer mange varer og tjenester fra Rusland. Derfor er samhandlen mellem Rusland og Færøerne ikke noget enkeltstående tilfælde i en europæisk kontekst. Da europæiske lande boykottede Rusland efter den russiske besættelse af Krim-halvøen i 2014, svarede den russiske regering igen ved blandt andet at boykotte

EU's varehandel med Rusland, Q1 2021 til Q2 2024

Procentandel af samhandel med lande uden for EU, årstidsreguleret



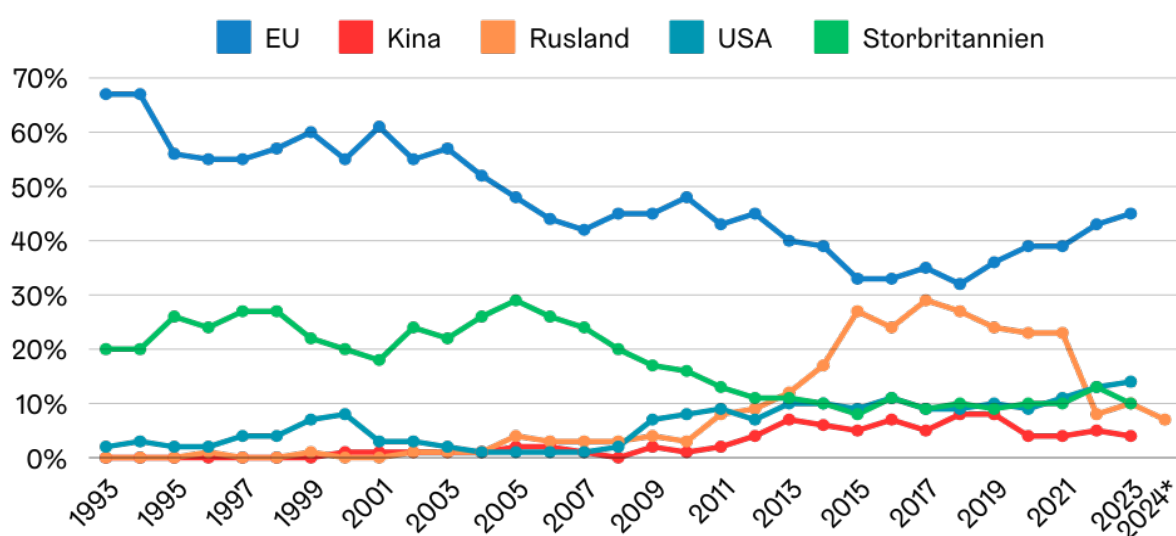
Kilde: Eurostat

fødevarer fra Europa. Men i modsætning til vores nabolande valgte den færøske regering ikke at fordømme invasionen offentligt. Tværtimod rejste Færøernes lagmand og repræsentanter for Færøernes landsstyre på officielt besøg til Moskva. Formålet var at styrke det økonomiske samarbejde med Rusland og den eurasiske økonomiske organisation EAEU, som ud over Rusland omfatter Kasakhstan, Armenien, Hviderusland og Kirgisistan. I 2015 åbnede Færøerne en repræsentation i Moskva, og i 2019 underskrev Færøerne og EAEU et såkaldt "memorandum of understanding", der havde til formål at styrke samarbejdet og øge samhandel og investeringer. I denne periode hjemsendte europæiske lande russiske diplomater, efter at russiske oppositionsfigurer blev myrdet på europæisk jord, og samarbejdet mellem Færøerne og Rusland blev kritiseret internationalt.

Debatten på Færøerne var også præget af, at EU boykottede Færøerne i 2013 på grund af uenigheden om fordelingen af de pelagiske bestande i Nordatlanten og Færøernes beslutning om at fastsætte sin egen sildekvote. Samtidig med at Rusland boykottede europæiske fødevarer, kunne Færøerne således fortsat eksportere sild og makrel til Rusland, og fra 2012 til 2022 steg den færøske eksport til Rusland fra omkring 10% til cirka 25% af den samlede eksport. Før invasionen af Ukraine i 2022 var værdien af den færøske eksport til Rusland omkring 2 milliarder kroner. Graf 2 viser, hvordan eksporten til Rusland steg fra 2010 og derefter pludselig faldt igen efter invasionen af Ukraine i 2022, fordi de færøske opdrætsvirksomheder på eget initiativ besluttede at stoppe al eksport til Rusland. Da de færøske opdrætsvirksomheder – uden politisk indblanding – valgte at stoppe deres eksport til Rusland, faldt eksporten til Rusland fra cirka 2 milliarder til omkring 1 milliard kroner. Men efter invasionen i februar 2022 begyndte Færøerne officielt at føre en ny "ruslandspolitik", som ikke fulgte mønstret fra 2014. Den færøske regering, bestående af partierne Javnaðarflokkurin, Framsókn og Tjóðveldi, fordømte invasionen offentligt, sendte penge til Ukraine, vedtog EU-sanktioner og åbnede dørene for ukrainske flygtninge, som i sommeren 2024 var omkring 200 i antal. I 2023 begrænsede myndighederne adgangen for russiske skibe til færøske havne med den begrundelse, at Færøerne ikke skulle benyttes som

Færøsk udenrigshandel

Procentandel af samlede færøske eksport



Kilde: Hagstovan (Færøernes Statistik)

* Tallene for 2024 er baseret på en fremskrivning af den resterende del af året. Der skal tages forbehold for disse tal

en central for den russiske flåde i Nordatlanten. I den internationale debat hersker der samtidig frygt for, at Rusland bruger sin civile flåde til militære opgaver i overensstemmelse med Ruslands maritime strategi fra 2022, og russiske skibe er blevet beskyldt for at beskadige kabler på havbunden og anden kritisk infrastruktur i Nordatlanten. Mellem 2014 og 2022 gik Færøerne altså fra at føre en venligssindet ruslandspolitik til en ruslandspolitik, der i højere grad flugtede med den nordiske og europæiske linje. Ifølge en meningsmåling foretaget af Færøernes Universitet i sommeren 2024 synes et flertal at støtte de foranstaltninger, som landsstyret og Lagtinget vedtog efter invasionen i februar 2022, både hvad angår havnестop, fordømmelse af den russiske invasion, økonomisk støtte til Ukraine og beslutningen om at tage imod ukrainske flygtninge.

Dog er ikke alle forhold mellem Færøerne og Rusland ændret. Et emne, der har skabt megen debat og uenighed, er den bilaterale fiskeriaftale med Rusland. Aftalen er blevet fornyet hvert år, siden Atli P. Dam underskrev den i efteråret 1977. Som oppositionspolitikere var Høgne Hoydal, landsstyremedlemmet for udenrigsanliggender og lagmand Aksel V. Johannesen ellers ikke i tvivl tilbage i 2022 om, at alt samarbejde med Rusland omgående burde ophøre. Men da de kom i regering, fik piben en anden lyd, og i december 2023 blev der indgået en ny fiskeriaftale med Rusland. Inden aftalen forlød det, at Rusland ville stoppe al import af færøske fiskeprodukter, hvis fiskeriaftalen ikke faldt på plads. Aftalen giver den russiske flåde adgang til 100.000 tons fisk, primært blåhvilling, i færøsk farvand til gengæld for 15.000 tons torsk, kuller og rejer i russisk farvand. Lagmanden meddelte offentligt, at han var imod aftalen, men at Javnaðarflokkurin var kommet i mindretal i Lagtinget. I 2025 reduceres kvoten i Barentshavet, samtidig med at prisen på pelagisk fisk i færøsk farvand er steget.

På trods af lagmandens modstand blev aftalen fornyet igen i november 2024. Det vil sige, at Færøerne og Rusland igen har en fiskeriaftale for 2025. Målt i ton er aftalen reduceret. Den færøske torskekvote i Barentshavet er reduceret med 24%, og den russiske makrelkvote i færøsk farvand er reduceret med 34%. Denne reduktion er et resultat af, at den totale torskekvote i Barentshavet reduceres med 25% i 2025. Samtidig har kyststaterne i Nordatlanten indgået en ny makrelaftale, der reducerer den samlede kvote med 39%. Vedrørende sildefangst er den samlede kvote reduceret med 5%, men fiskeriaftalen giver alligevel Rusland lov til at fiske samme mængde sild som i 2024.

Spørgsmålet nu er derfor, om aftalen med Rusland overhovedet er rentabel. Dette spørgsmål analyseres nærmere senere i denne publikation.

Sikkerhedspolitik og "alliancedilemmaet"

I foråret 2024 vedtog Lagtinget en ny "national sikkerhedspolitik", som bygger på 10 principper og fastslår, at Færøerne er en del af NATO og Vesten. På trods af denne vedtagelse og på trods af, at Færøerne i vid udstrækning har fulgt den europæiske linje over for Rusland, er Færøerne blevet beskyldt for at samarbejde med Rusland. Det tilbagevendende spørgsmål i denne debat er, hvilke sikkerhedspolitiske konsekvenser der kan opstå af erhvervsmæssigt samarbejde med Rusland i en ny geopolitisk virkelighed, der er præget af øget konkurrence og konfrontation mellem verdens stormagter – også i Nordatlanten og det arktiske område. I hvor høj grad kan man f.eks. adskille politiske sagsområder som handel, fiskeri, udenrigspolitik og sikkerhedspolitik? Og i hvor høj grad overlapper disse områder hinanden i praksis? Hvad gør Færøerne, når økonomiske interesser og sikkerhedspolitiske interesser peger i forskellige retninger? Disse spørgsmål illustrerer det såkaldte "alliancedilemma", som alle små nationer befinder sig i, og som er et velkendt begreb i international politisk teori. Begrebet refererer til situationer, hvor forskellige interesser trækker et land i modsatte retninger. Et eksempel er samarbejdet mellem Færøerne og Rusland og de færøske ønsker om en frihandelsaftale med Kina, der stilles over for de færøske ønsker om bedre markedsadgang til EU og tættere tilknytning til NATO. Små nationer som Færøerne har brug for forskellige alliancer og gode relationer – både hvad angår sikkerhedspolitik, markedsadgang, nye frihandelsaftaler med videre. Men det er ikke altid, at disse alliancer er de samme, eller at de forskellige interesser går hånd i hånd.

Hjemmestyreloven fra 1948 bygger på logikken om, at forsvars-, sikkerheds- og udenrigspolitik er danske anliggender, som kan adskilles fra de færøske overtagne områder – f.eks. telekommunikation,

handelspolitik og fiskeri. Men i verden af i dag ser vi, at flere overtagne områder reelt har en sikkerhedspolitisk dimension. Et eksempel er den nuværende debat om Færøerne og Rusland, og et andet eksempel er spørgsmålet om, hvorvidt den kinesiske tech-gigant Huawei skulle levere 5G-netværk til Færøerne eller ej. Færøerne har haft ansvaret for telekommunikation siden 1948, men ikke desto mindre lagde USA pres på Færøerne (og Danmark) for at vælge Ericsson frem for Huawei af sikkerhedspolitiske årsager. Den beslutning kan muligvis påvirke muligheden for at indgå en frihandelsaftale med Kina. Eksemplerne viser, at flere og flere overtagne områder indeholder en sikkerhedspolitisk dimension, som også kan skabe nye udfordringer internt i rigsfællesskabet.

2. RUSSISK STRATEGI FOR ARKTIS OG NORDATLANTEN

Tór Marni Weihe

SELVOM DET IKKE ALTID ER LET at vurdere, hvad Ruslands planer er, er de i bund og grund hverken hemmelige eller særlig svære at forstå. Ruslands politiske planer og interesser er nemlig ret klart dokumenteret i offentlige politiske dokumenter, som den russiske præsident eller premierminister typisk har godkendt og implementeret med hjemmel i den russiske lov om strategisk planlægning. Hvad kan disse dokumenter – og analyser af russisk indenrigs- og udenrigspolitik – ellers fortælle os om Ruslands planer og interesser i Færøerne og i området omkring øerne?

Rusland er interessant for Færøerne af flere årsager. Særligt relevante for Færøerne er Ruslands interesser i det arktiske område, men også Ruslands politiske planer for det maritime område og for fiskeriet. Eksempelvis står det klart, at Ruslands planer om at styrke sit hjemmemarked og prioritere egen produktion med tiden kan påvirke mulighederne for at eksportere til Rusland. Rusland har i den forbindelse klare planer om at blive selvforsynende inden for fødevarerproduktion. Hvad der derudover også er værd at tage i betragtning, er Ruslands overordnede strategiske planer og retning, som fremgår af væsentlige strategiske dokumenter – herunder Ruslands udenrigspolitiske strategi og Ruslands sikkerhedspolitiske strategi. Mens de førstnævnte dokumenter har ret konkret relevans for Færøerne, er Ruslands overordnede kurs også afgørende for udviklingen i de internationale politiske forhold mellem Rusland og Vesten, hvilket igen påvirker Færøerne og vores udenrigs- og handelspolitiske spillerum.

Det er vigtigt at forstå, at økonomi, sikkerhedspolitik og udenrigspolitik hænger tæt sammen i Rusland. Rusland praktiserer det, der til tider kaldes 'geoøkonomi', hvilket betyder, at økonomiske og geopolitiske interesser skal fremme hinanden.¹² Der skelnes derfor ikke mellem handel og politik, og staten benytter også virksomheder i sin udenrigspolitiske strategi, eksempelvis den statsejede olie- og gasgigant *Gazprom*, som flere europæiske lande køber deres energi fra. I Ruslands nationale sikkerhedsstrategi fra 2021 står der allerede under paragraf 3, at "denne plan bygger på den uløselige sammenhæng og gensidige afhængighed mellem Den Russiske Føderations nationale sikkerhed og den socioøkonomiske udvikling af landet." I Ruslands økonomiske sikkerhedsstrategi fra 2017 slås det endnu tydeligere fast, at et hovedformål i russisk økonomisk politik er at styrke landets "økonomiske suverænitet" og beskytte Ruslands "økonomiske sikkerhed" mod trusler. *Økonomisk sikkerhed* defineres som "beskyttelse af den nationale økonomi mod interne og eksterne trusler, sikring af landets økonomiske suverænitet (...) og de forudsætninger, der kræves for at fremme Den Russiske Føderations strategiske nationale interesser."

FAKTABOKS: RUSSISK FØDEVARESIKKERHED

FØDEVARER	MÅL FASTSAT I 2020	REELLE RESULTAT I 2021
Hvede	95%	149,9%
Sukker	90%	100%
Vegetabilsk olie	90%	176,6%
Kød og kødprodukter	85%	103,3%
Mælk og mælkeprodukter	90%	84,2%
Fiskeprodukter	85%	153,2%
Kartofler	95%	88,4%
Grønsager, meloner og græskar	90%	86,9%
Frugt og bær	60%	43,6%
Salt	85%	63,6%

Kilde: Fødevarerikkerhedsdoktrinen fra 2020 og strategien for udvikling af landbrug og fiskeri fra 2022

Økonomisk suverænitet defineres som "statens objektivt fastslåede selvstændighed i indenrigs- og udenrigsøkonomisk politik med hensyntagen til internationale forpligtelser.

Ruslands interesser og planer på det maritime område

Et andet vigtigt strategidokument er den såkaldte maritime doktrin, som beskriver Ruslands interesser og planer på det maritime område. Doktrinen blev opdateret i juli 2021, hvor især et nyt kapitel om "maritimt mobiliseringsberedskab" vakte opsigt. Her står der bl.a., at planen er at "forbedre systemet til inddragelse af skibe, der sejler under Den Russiske Føderations flag, i krigstid og ved trusler om direkte angreb, ved at overføre ansvaret for ledelse og overvågning af skibene til Den Russiske Føderations væbnede styrker."

Der står også, at målet er at "forbedre proceduren for overførsel af ledelsen af mobiliserede, civile skibe til den russiske hær i krigstid og under mobilisering" samt at "forbedre proceduren for registrering og brug af transport-, fiske- og specialskibe (særligt isbrydere) (...) til den russiske hær, andre militærenheder og militærstyrker, som udfører særlige operationer i fredstid."

Disse formuleringer har skabt bekymringer om, at russiske civile skibe (f.eks. fiskefartøjer), som i dag får lov at sejle i færøsk farvand og anløbe færøske havne, kan bruges til militære formål. Det er en reel bekymring, men det er også vigtigt at påpege, at artiklerne i dette kapitel primært handler om mobilisering, som er et politisk følsomt skridt for præsidenten at tage, eller om krig, som skal godkendes af det russiske parlament. Sandsynligheden for, at den russiske hær vil inddrage fiskefartøjer til militært brug, synes ikke at være særlig stor på nuværende tidspunkt. Det er derimod mere sandsynligt, at russiske efterretnings- og sikkerhedstjenester som FSB eller GRU kan bruge disse skibe til spionage på Færøerne eller til andre former for hybride operationer, eksempelvis sabotage mod kritisk infrastruktur.

Udover militære flådeinteresser har Rusland også andre interesser i det maritime område. Rusland har blandt andet formuleret en strategi for udviklingen af det russiske fiskerierhverv – den nyeste plan blev underskrevet i 2022 af den russiske premierminister, Mikhail Misjustin. Dette er relevant for Færøerne, da vi til tider har solgt en betragtelig mængde fisk til Rusland.

I de seneste år har Rusland overordnet set lagt politisk vægt på at være selvforsynende med fødevarer og har siden 2010 haft en såkaldt 'fødevarerikkerhedssdoktrin', som fastsætter minimumsgrænser for

selvforsyning inden for produktionen af forskellige fødevarer. Der bliver lagt særlig vægt på såkaldt 'imports substitution', hvor import skal erstattes af lokal produktion. Ifølge den seneste fødevarerikkerhedsdoktrin fra 2020 skal Rusland for eksempel selv producere 85 % af alle de fiskeprodukter, landet har brug for, mens tallet for hvede er 95 % og for mælk og mejeriprodukter er 90 %. Den nye strategi for udviklingen af fiskeri og landbrug fra 2022 afspejler den politiske vilje til at skabe betydelige fremskridt på området, da Rusland betragter de vestlige sanktioner som en stor trussel, der kræver fokus på økonomisk suverænitæt. Eksempelvis investeres der kraftigt i fornyelsen af fiskeflåden.

Ruslands interesser i Arktis

Ruslands overordnede strategiske interesse i Færøerne er først og fremmest knyttet til Ruslands interesser i Arktis. Rusland er en stor arktisk nation med flere end 5 mio. km² landområde nord for polarcirklen. 2,5 mio. russere bor i det arktiske område, og Arktis fylder også meget i den russiske selvopfattelse.

Klimaforandringerne har skabt nye transportmuligheder og gjort uudnyttede olie- og gasressourcer tilgængelige i det arktiske område, og Rusland har foretaget store investeringer i infrastruktur og militære baser i regionen. Ifølge Ruslands maritime strategi er målet også at styrke den russiske flåde væsentligt for at etablere Rusland som en maritim stormagt i Arktis.

Fra et sikkerhedspolitisk perspektiv er Ruslands planer om 'area denial' i GIUK-passagen (området mellem Grønland, Island og Storbritannien) og målet om at sikre fri passage for den russiske nordflåde, som opererer fra Severomorsk i Murmansk-regionen, særligt relevante for Færøerne. Desuden er det vigtigt at holde sig for øje, at Kolahalvøen har enorm strategisk betydning for Rusland, da en stor del af landets strategiske atomvåben er placeret i den såkaldte 'bastion' der. Rusland prioriterer derfor beskyttelsen af Kolahalvøen særdeles højt. Bastionforsvarsstrategien handler kort sagt om, at russiske ubåde, bevæbnet med strategiske atomvåben, skjuler sig under polarisen tæt på flådestationerne på Kolahalvøen. Dette sikrer Ruslands 'second strike'-kapacitet, altså evnen til at gengælde et atomangreb. Denne mulighed er helt afgørende for, at Rusland kan mønstre samme atomare kapacitet som USA og dermed opretholde sin nationale sikkerhed.



Illustration 1: Ruslands bastionsforsvarsstrategi

Kilde: House of Commons Defence Committee

Kortet viser den russiske 'bastionsforsvarsstrategi'. Det mørkgrå område er området, som Rusland ønsker kontrol over (ambition of control), mens det lysere grå område (der omfatter Færøerne) er området, som Rusland vil kunne nægte fjender at bruge (ambition of denial). Udbryder der krig mellem Rusland og Vesten, er det sandsynligt, at russiske ubåde sejler sydpå i det såkaldte GIUK-passage-havområde for at forhindre militær magt og militært udstyr i at komme til Europa fra USA.

FAKTABOKS: UDVALGTE RUSSISKE STRATEGIDOKUMENTER

Grundprincipperne for Den Russiske Føderations statspolitik i Arktis frem til 2035

/ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года (fra 2020, redigeret i 2023)

Strategi for udvikling og national sikkerhed for Den Russiske Føderations arktiske område frem til 2035

/ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года (fra 2020)

Den Russiske Føderations Maritime Doktrin / Морская доктрина Российской Федерации (fra 2022)

Den Russiske Føderations udenrigspolitiske strategi / Концепция внешней политики Российской Федерации (fra 2023)

Den Russiske Føderations nationale sikkerhedsstrategi / Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (fra 2021)

Den Russiske Føderations økonomiske sikkerhedsstrategi frem til 2030 / Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (fra 2017)

Den Russiske Føderations fødevarerikkerhedsdoktrin / Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации (fra 2020)

Den Russiske Føderations strategi for udvikling af landbrug og fiskeri frem til 2030 / Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года (fra 2022)

CASE: RUSSISK IMPORTFORBUD MOD FÆRØSKE FISKEPRODUKTER

Den 23. oktober 2023 udsendte den russiske føderale fiskerimyndighed (*Rosrybolovstvo*) – en institution under det russiske fiskeriministerium, som administrerer alle forhold vedrørende fiskeri – en pressemeddelelse. I pressemeddelelsen, som blev dækket af alle russiske nyhedsbureauer samt større russiske netmedier og aviser, meddelte direktøren for *Rosrybolovstvo*, Ilja Sjestakov, at myndigheden havde forberedt et importforbud mod visse fiskeprodukter fra Færøerne. Myndigheden skrev, at årsagen til importforbuddet var Færøernes "sanktioner mod russiske fiskere."

Da Kringvarp Føroya, Færøernes nationale tv-station, spurgte udenrigstjenesten om importforbuddet, var svaret, at tjenesten ikke havde modtaget nogen orientering om det fra Rusland, men at de fulgte sagen nøje. Lagttagere vurderede dog, at sandsynligheden for at kunne påvirke de russiske myndigheders beslutning var lav, da man allerede var nået langt i beslutningsprocessen.³

I sidste ende blev der imidlertid ikke indført noget importforbud. To forskellige forklaringer fremgår af de russiske medier: 1) Importforbuddet var aldrig tænkt som andet end et politisk signal og et forsøg på at lægge pres på Færøerne forud for forhandlingerne om en ny fiskeriaftale mellem de to lande, eller 2) aktører inden for den russiske fiskerisektor formåede at lægge pres på det russiske landbrugs- og fiskeriministerium, som så valgte at opgive planen om et importforbud.

Det russiske erhvervsmagasin *RBK* skrev i november 2023, at "fiskerne gik sammen om at forsvare importen af sild fra Færøerne." Mediet havde fået fat i to breve sendt den 7. og 8. november til det russiske landbrugs- og fiskeriministerium fra henholdsvis *Sammenslutningen for produktions- og handelsvirksomheder på fiskemarkedet* (*Assotsiatsija proizvodstvennykh i torgovykh predpriyatij rybnogo rynka*) og *Fiskeriforbundet* (*Rybnyj Sojuz*). *Fiskeriforbundet* repræsenterer flere store aktører inden for det russiske fiskerierhverv – over 20 virksomheder, herunder *Meridian* og *Russkoe More*, som driver store produktionsanlæg. I december 2023 berettede *RBK* og andre russiske medier om en pressekonference, hvor direktøren for *Fiskeriforbundet*, Aleksandr Panin, forklarede, at importforbuddet, som *Rosrybolovstvo* havde forelagt regeringen, blev opgivet takket være succesfuldt lobbyarbejde fra industriens side. Et andet russisk medie, *Rybkhoz*, skrev også, at planerne om forbuddet var droppet. Dog bemærkede *Rybkhoz*, at *Fiskeriforbundet* havde været "standby" og klar til at kæmpe imod forbuddet, og at forslaget om importforbud højst sandsynligt var et "bluff" fra de russiske myndigheders side forud for forhandlingerne med Færøerne om en ny fiskeriaftale:

"[D]et lader til, at *Rosrybolovstvo* besluttede at implementere kendte strategier fra Sun Tzus '*Krigskunsten*' (en kendt bog, som fremhæver betydningen af at vildlede ens fjender, red.) og dermed afskrække Færøerne med udsigten til at miste en stor del af deres eksport – sild og makrel – som russiske virksomheder køber og forarbejder."⁴

Med andre ord er der to udlægninger af sagen. Den første er, at importforbuddet mod færøske fiskeprodukter var et "bluff" for at lægge pres på de færøske myndigheder forud for forhandlingerne om en fiskeriaftale. Den anden udlægning er, at det i virkeligheden var aktører i Ruslands egen fiskerisektor, som arbejdede imod forbuddet og lykkedes med at forhindre, at det blev gennemført.

Uanset fortolkningen viser denne sag, at færøsk eksport har stor betydning for Rusland og dets producenter. Betydningen er stor nok til enten at blive brugt som pression i internationale forhandlinger eller til at gennemføre noget, der sjældent ses i russisk indenrigspolitik: succesfuldt lobbyarbejde imod et forslag, som er forberedt af en russisk føderal myndighed og er klar til vedtagelse og godkendelse af regeringen. Én ting står i hvert fald klart: At der med truslen om importforbud blev sendt et signal til Færøerne om, at adgang til det russiske marked ikke er nogen selvfølge, og at trusler om importforbud utvivlsomt kan genoplives, hvis forholdene tilsiger det.

3. DET ØKONOMISKE FORHOLD MELLEM FÆRØERNE OG RUSLAND

Tór Marni Weihe

DET ØKONOMISKE FORHOLD mellem Færøerne og Rusland omfatter primært tre områder:

1. Færøernes eksport til Rusland,
2. fiskeriaftalen, som Færøerne formelt har haft med Sovjetunionen (Rusland) siden 1977, og
3. salg af varer og tjenester til russiske skibe, der anløber færøske havne.

I denne del vil vi beskrive de tre områder nærmere.

Først er det dog nødvendigt at understrege, at Rusland er en stor fiskerination. Ifølge tal fra den russiske fiskerimyndighed, Rosrybolovstvo, blev der i 2023 fisket, fanget og opdrættet 5,2 millioner tons fisk og andre maritime produkter i Rusland – 9,3 % mere end året før.⁵ I en analyse udarbejdet i 2021 af miljø-, landbrugs- og fødevarerudvalget i Føderationsrådet (det øvre kammer i det russiske parlament), meddelte Rosrybolovstvo, at målet om selvforsyning på fiskeriområdet, fastsat i Ruslands fødevarerikkerhedsdoktrin fra 2020, i den grad var blevet opnået. I doktrinen er det som nævnt fastsat, at mindst 85 % af alle fiskeriprodukter skal produceres lokalt. Ifølge Rosrybolovstvo dækkede den russiske egenproduktion hele det nationale behov 1,5 gange – svarende til 153,2 % – hvilket er langt over det fastsatte mål.⁶

Dette betyder i bund og grund, at den russiske indenlandske produktion kan dække landets efterspørgsel efter fiskeprodukter, som Færøerne og andre lande (f.eks. Chile, Kina, Tyrkiet og Vietnam) i øjeblikket sælger til Rusland. Men kvalitet og pris spiller en rolle. Ifølge russiske fiskeimportører ville et stop for færøsk fisk påvirke prisen på f.eks. makrel og sild negativt. Makrel og især sild er også en del af det traditionelle russiske køkken (f.eks. er en klassisk nytårsret *seljodka pod sjuboi* – "sild under en pels"), og derfor lægges der vægt på kvalitet.

Dette bliver også sagt offentligt i Rusland. Ifølge Aleksandr Panin, leder af *Fiskeriforbundet*, foretrækker russiske forbrugere nordhavssild og atlantisk makrel frem for den sild og makrel, som russiske fiskere fanger i Fjernøsten. I et interview med *RBK* i december 2023, i forbindelse med det mulige importforbud mod færøske fiskeprodukter, udtalte han følgende:

(...) "[D]et mulige importforbud bekymrede russiske producenter, fordi næsten alle – herunder *Santa Bremor*, *Baltiskij Bereg*, *Russkoe More* og *Meridian* – er afhængige af nordhavssild og atlantisk makrel, da russiske forbrugere foretrækker nordhavssild og atlantisk makrel frem for fisk fra Fjernøsten."⁷

Spørgsmålet er, om dette også vil være tilfældet i fremtiden. Ifølge visse vurderinger kan det ændre sig. En analyse fra den russiske landbrugsbank (*Rosselkhozbank*) fra februar 2023 viste, at sild fanget af den indenlandske flåde kan erstatte al importeret sild i 2025.⁸ Ifølge banken var den russiske sildeimport i 2022 i alt 71.000 tons, hvilket var 25,5 % lavere end i 2021. Færøerne er fortsat den største eksportør af frossen sild til Rusland.

Ifølge Andrej Dalnov, leder af industrianalyseafdelingen hos *Rosselkhozbank*, er Ruslands mål om fødevarer selvforsyning en vigtig årsag. Han udtalte i 2023, at "ændringerne på markedet med fokus på imports substitution vil ifølge vores vurderinger føre til, at al importeret sild vil blive erstattet af produktion fra russiske virksomheder i 2025."

Selvom det er usikkert, hvor sandsynligt det er, at importen af sild i fremtiden vil stoppe, så er der også en anden risikofaktor, nemlig at Rusland opsiger fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland. *RBK* har skrevet, at Rusland er interesseret i at revidere eksisterende fiskeriaftaler. I et interview med *RBK* om dette emne udtalte Aleksander Fomin, næstformand i *Sammenslutningen for produktions- og handelsvirksomheder på fiskemarkedet*, at "internationale fiskeriaftaler har eksisteret mellem Rusland og de fleste fiskerinationer i årtier," og at "en revision af disse aftaler næppe vil udgøre nogen risiko for Rusland, da vi har utroligt store naturressourcer. Rusland er selvforsynende på dette område – der vil være tilstrækkeligt med fisk ikke kun til hjemmemarkedet, men også til eksport. Derfor tror jeg ikke, at opsigelse af nogen aftale vil betyde mindre fangster for russiske fiskere." ⁹ Han tilføjede dog, at aftalerne med f.eks. USA, Canada, Japan, Norge, Island, Grønland, Færøerne, Nord- og Sydkorea samt Vietnam og Kina i øjeblikket alle er "gavnliges for begge parter". Hvis Rusland opsiger fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland eller kræver væsentlige ændringer i den, ville det påvirke færøske rederier, som fisker i russisk farvand. Men ifølge vurderinger, som vi vender tilbage til senere, ville dette næppe have en dramatisk effekt på den færøske økonomi.

Det er også værd at bemærke, at Rusland i 2022 blev udelukket midlertidigt fra Det Internationale Råd for Havforskning, ICES (International Council for the Exploration of the Sea) efter invasionen af Ukraine, og at Rusland allerede samme år meddelte, at landet overvejede helt at forlade organisationen. I august i år kom det da også frem, at Statsdumaen var begyndt at forberede et lovforslag om at trække Rusland ud af ICES-konventionen. Den 22. oktober vedtog Statsdumaen at opsiges konventionen og trække sig ud af organisationen.¹⁰

Koster en opsigelse af fiskeriaftalen et importforbud?

Sammenhængen mellem en ny fiskeriaftale og færøsk eksport til Rusland er et åbent spørgsmål, som bør undersøges nærmere. Uanset om truslerne i 2023 var tomme eller ej, er det muligt, at den russiske regering ville opfatte en beslutning om ikke at forny fiskeriaftalen som en fjendtlig politisk handling mod Rusland. Fjendtlig politik tolereres sjældent i Rusland, uanset hvordan erhvervslivet påvirkes af et eventuelt modsvar.

Det er også vigtigt at forstå, at Rusland ikke har "venner" i international politik, men snarere partnerskaber baseret på 'transaktioner', der kun giver mening, så længe begge parter føler, de får noget ud af det. Derfor bør færøske politikere være varsomme med at lægge for stor vægt på retorikken i Rusland om "venskabet" mellem Færøerne og Rusland, da dette historiske "venskab" næppe er nok til at beskytte Færøerne mod et russisk modsvar, hvis Rusland i dag vurderer, at Færøerne hører til de lande, der er "fjendtligt indstillede" over for Rusland.

Det er vanskeligt på forhånd at sige noget om, hvordan Rusland ville reagere, hvis Færøerne opsagde fiskeriaftalen med den begrundelse, at den giver for lavt økonomisk udbytte. Det kunne ske, at Rusland undlader at iværksætte modforanstaltninger mod Færøerne som "hævn." Det kan også være, at et forhandlingsteam fra det færøske landsstyreområde for fiskeri kan opnå en form for kompensation som et alternativ til at opsiges aftalen. Det ville i så fald kræve, at der indgås en fundamentalt anderledes aftale.

3.1. Færøsk eksport til Rusland

Tór Marni Weihe

SELVOM FÆRØERNE I FLERE ÅRTIER har indgået fiskeriaftaler med Rusland (Sovjetunionen), har Rusland ikke altid været et attraktivt marked for færøske varer. I årene 1988-2004 udgjorde eksporten til Rusland mellem 0 og 1 % af den samlede færøske eksport, mens den i perioden 2004-2013 lå mellem 3 % og 9 % af den samlede eksport.

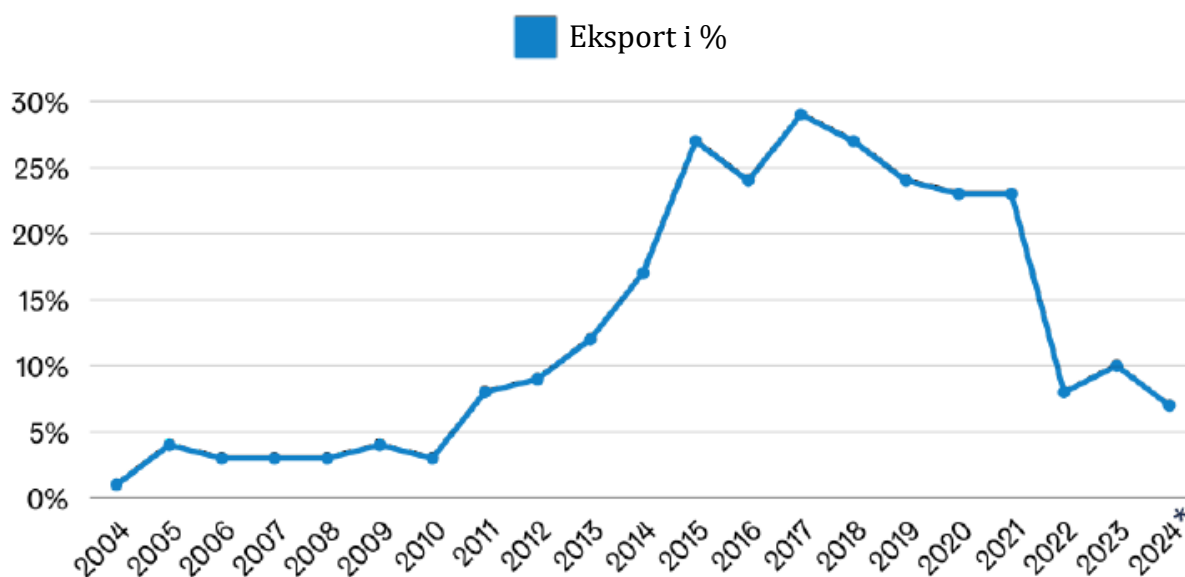
Men i 2010 begyndte eksporten til Rusland langsomt at stige, og i 2013 begyndte 'makrelstriden' mellem Færøerne og EU, som blandt andet førte til, at EU-landene lukkede deres havne for færøske skibe og bojkottede færøske fiskeprodukter. Færøske virksomheder blev derfor tvunget til at finde nye markeder

til deres varer. I 2013 gik 12 % af den samlede færøske eksport til Rusland, som gerne ville købe færøsk fisk. Handlen med Rusland tog for alvor fart i 2014, da Rusland annekterede den ukrainske Krimhalvø, og Vesten svarede igen ved at indføre sanktioner mod Rusland. Disse sanktioner omfattede dog ikke fødevarer. Årsagen til dette er, at fødevarer (og f.eks. medicin) af humanitære årsager har været undtaget fra sanktioner siden FN-sanktionerne mod Irak i 1990'erne. Rusland reagerede imidlertid med modforanstaltninger, som omfattede et importforbud mod fødevarer fra de lande, der havde indført sanktioner mod Rusland. Som tidligere nævnt indførte Færøerne ingen sanktioner mod Rusland og blev derfor heller ikke ramt af de russiske modforanstaltninger. Dermed opstod der pludselig mulighed for en betydelig eksport til Rusland, som ikke længere kunne importere eksempelvis laks fra Norge.

De følgende år havde Færøerne derfor særlig god adgang til et russisk marked, der efterspurgte varer, som Færøerne kunne levere. Eksporten til Rusland voksede derfor markant, og i 2017 gik næsten en tredjedel – 29 % af den samlede færøske eksport – til Rusland. Eksporten til Rusland er dog faldet igen i de senere år, især efter Ruslands invasion af Ukraine i 2022, hvor eksporten faldt betydeligt. I 2022 gik 8 % af den færøske eksport til Rusland, og det vurderes, at tallet vil være omkring 7 % i 2024.

Færøsk eksport til Rusland

Procentandel af den færøske eksport, der går til Rusland



Kilde: Hagstovan (Færøernes Statistik)

*Tallene for 2024 er baseret på en fremskrivning af den resterende del af året. Der skal tages forbehold for disse tal

3.2. Fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland

Hans Ellefsen

FÆRØERNE HAR SOM NÆVNT haft en fiskeriaftale med Rusland siden 1977, da fiskerigrænsen blev udvidet til 200 sømil. I de fleste år har aftalen været gavnlige for Færøerne, når man sammenligner landingsværdien af det, Færøerne giver til Rusland med det, de får retur derfra. Færøerne giver blåhvilling, makrel og sild i bytte for torsk, kuller, fladfisk og rejer i Barentshavet. Som tidligere nævnt har aftalen normalt været til fordel for Færøerne, men i 2024 er der ikke længere balance i aftalen med Rusland. Årsagen til ubalancen især i 2024, skyldes blandt andet den høje pris på makrel fanget af færøske skibe i år, men også den lave torskekvote i Barentshavet. Den stigende pris på makrel er en konsekvens af kyststatsaftalen tidligere i 2024. Værdien af den makrel, som Færøerne har givet til Rusland, svarer i 2024 til 138 millioner kroner. Derudover har Færøerne givet Rusland blåhvilling, som havde en værdi på 167 millioner kroner i 2024. Samlet har Færøerne givet Rusland fisk til en landingsværdi på 354 millioner kroner i 2024. Når vi skal vurdere værdien af det, Færøerne får fra Rusland, kan vi ikke regne på samme måde som ovenfor, da priserne for de forskellige fartøjer ikke er ens. Derfor ser vi på, hvad filettrawlere har landet i løbet af året. Man skal i den forbindelse huske, at disse skibe også fisker fra en aftale med Norge, og at dette skal trækkes fra i det samlede regnskab. For 2024 anslås det, at færøsk fiskeri på russisk aftale svarer til 265 millioner kroner. Dermed er der et underskud på 89 millioner kroner i aftalen med Rusland i 2024. Tabellen nedenfor (Tabel 1) viser tal fra aftalerne med Rusland i de seneste år samt prisniveauet for pelagisk fisk fanget af færøske skibe. Tabellen viser også filettrawlernes indtægter af aftalen med Rusland ifølge Vørns (Færøernes Fiskeriinspektion) landingsstatistikker og aftalerne mellem Færøerne og Norge.

Tabel 1 Værdi af fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland

Til Rusland		2021	2022	2023	2024
Tons	Blåhvilling	82.000	75.000	72.000	75.000
	Makrel	14.500	13.300	13.000	12.291
	Sild	10.000	9.200	8.500	6.485
Priser (kr. per kg.)	Blåhvilling	1,98	2,16	2,32	2,22
	Makrel	7,11	7,14	6,67	11,25
	Sild	5,29	5,25	5,97	7,47
Værdi (mio. kr.)	Blåhvilling	162	162	167	167
	Makrel	103	95	87	138
	Sild	53	48	51	48
<i>Værdi i alt til Rusland</i>		318	305	304	354
Til Færøerne		2021	2022	2023	2024
Tons	Torsk	17.690	15.356	12.285	9.766
	Kuller	1.769	1.343	1.275	1.047
	Fladfisk	900	900	900	900
	Rejer	4.000	2.500	4.000	4.000
Anslået værdi (mio. kr.)	Torsk	282	390	245	198
	Kuller	16	20	13	11
	Fladfisk	12	12	12	12
	Rejer	39	37	45	45
<i>Værdi i alt til Færøerne</i>		349	459	315	243
Balance		30	154	10	-89

Kilder: Vørn og aftaler mellem Færøerne og Rusland og Færøerne og Norge

For pelagiske fisk er det færøske fartøjers priser for hele årets fangst, der er beregnet. 2024-priserne for blåhvilling og sild afspejler perioden januar til medio desember 2024. For makrel, da færinger ikke har kunnet fiske yderligere makrel i britisk farvand, er der lavet en beregning baseret på et gennemsnit af de priser, som færinger har opnået for makrel fanget i norske og færøske farvande, idet adgangen til norske farvande ikke er blevet fuldt udnyttet. For demersale fisk er der tale om filettrawlernes landingsværdi fratrukket den procentandel, der stammer fra aftalen mellem Færøerne og Norge. For 2024 er den procentvise værdi af reduktionen i kvoten for torsk og kuller også afspejlet samtidig med, at prisstigningen i færøske farvande fra 2023 til 2024 er beregnet. Hvad angår værdien af fladfisk er der udelukkende tale om et skøn, mens værdien af rejer i både norske og russiske farvande er baseret på tal fra Vørn. Hvad angår både fladfisk og rejer, er værdierne for 2023 også anvendt for 2024.

Ovenstående beregning skal tages med forbehold, da den ikke er en fuldstændig analyse, men er baseret på de tal, der er tilgængelige. Der er derfor flere usikkerheder knyttet til en beregning som denne, bl.a. da der muligvis er tale om periodiseringer, hvor fangstdata strækker sig over flere år. Hvis vi deler værdien med mængden i den nederste del af tabellen, bliver prisen for torsk i 2024 20,9 kr/kg, og prisen for kuller 10,1 kr/kg. Disse priser er lave sammenlignet med de priser, vi ser på Færøerne i dag. Men i 2024 er landingsprisen for torsk fra færøsk farvand 29 kr/kg, og for kuller 16,5 kr/kg ifølge Vørn. Her skal det bemærkes, at tallene ikke vedrører hel fisk, men fisk uden indvolde og i nogle tilfælde også uden hoved. Er der tale om fisk uden indvolde, er omregningsfaktoren 1,18. For fisk uden hoved og indvolde er omregningsfaktoren 1,5. En pris på 29 kr/kg delt med 1,18 giver dermed en pris på 24,6 kr/kg for fisk uden indvolde. Deler man med 1,5, bliver prisen for fisk uden hoved og indvolde 19,3 kr/kg. Der tages udgangspunkt i, at ca. 20 % af torsken fra færøsk farvand er uden hoved og indvolde, og at resten er uden indvolde.

Anvender vi priser på 23,5 kr/kg (det vægtede gennemsnit af 24,6 kr/kg og 19,3 kr/kg) for torsk og 13,7 kr/kg for kuller i stedet for de priser, vi har anvendt for 2024 i tabel 1 ovenfor, resulterer aftalen alt andet lige i et underskud på 51 millioner kroner i 2024 – se tabel 2.

Estimeret værdi (mio. kr.)	Torsk	282	390	245	230
	Kuller	16	20	13	14
	Fladfisk	12	12	12	12
	Rejer	39	37	45	45
<i>Værdi i alt til Færøerne</i>		349	459	315	301
Balance		30	154	10	-51

Talva 2. Værdien af fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland med højere priser på bundfisk

Dertil kan der også stilles spørgsmåltegn ved, om priserne på fladfisk og rejer er sat for lavt. Tabellen oven for er således ikke et præcist resultat, men skal ses som vejledende.

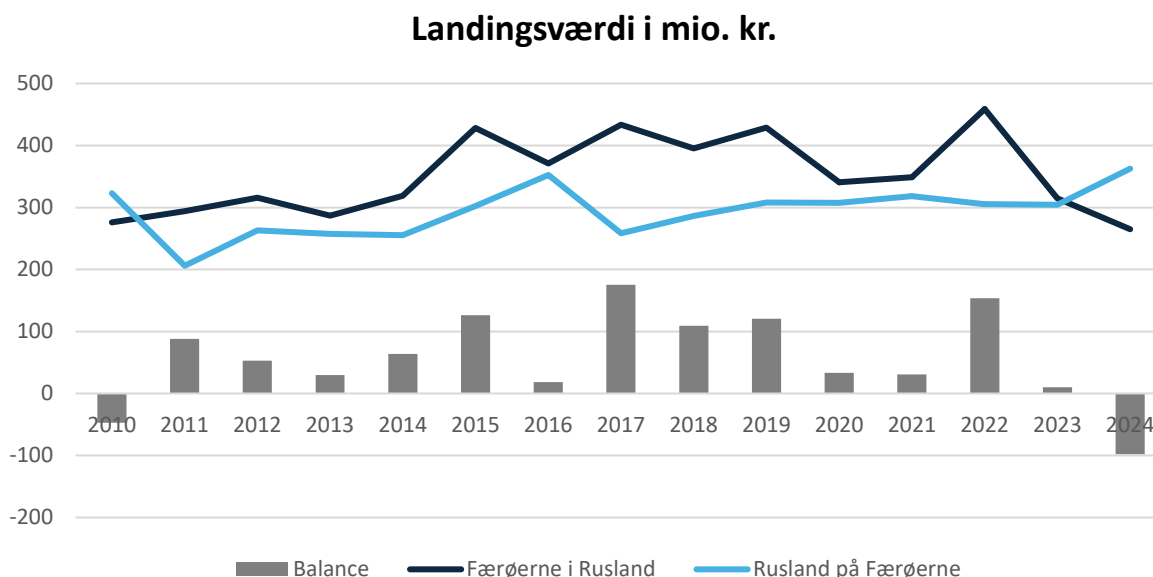
Hvis vi beregner tallene for tidligere år på samme måde som i tabel 1, ser udviklingen ud som i graf 4. Her ses det, at aftalen har givet overskud i mange år, men et underskud i 2024. De samme forbehold som nævnt ovenfor skal dog også tages her i forhold til beregningsmetoden for alle årene.

Et andet aspekt ved regnestykket er, at ressourceafgiften på pelagisk fisk er højere end for demersale fisk fra Barentshavet. Ressourceafgiften på blåhvilling, makrel og sild er henholdsvis 0,4 kr/kg, 1,45 kr/kg og 1,18 kr/kg. Hvis færingerne fangede denne pelagiske fisk frem for russerne, ville landskassens indtægt være 55,5 millioner kroner. Til sammenligning giver demersale fisk i Barentshavet en ressourceafgift på 1,63 kr/kg, hvilket forventes at give landskassen en indtægt på 17,6 millioner kroner i 2024. Med aftalen med Rusland får landskassen således 37,9 millioner kroner mindre ind i ressourceafgifter.

Der er ikke her lavet en beregning for aftalen for 2025, men den ser ud til at være mindre omfattende end tidligere aftaler. Torskekvoten til Færøerne i aftalen for 2025 er reduceret med 24 %, og makrelkvoten til

Rusland er blevet reduceret med 34 %. Til sammenligning er torskekvoten for hele Barentshavet faldet med 25 %, mens makrelkvoten er reduceret med 22 %.

Derudover vil færøske skibe kunne fiske hele deres bundfiske kvote i norsk farvand i 2025 som følge af en aftale med Norge. Dette vil sandsynligvis betyde, at ingen færøske skibe vil fiske i russisk farvand i 2025, hvilket sandsynligvis giver højere priser.



3.3. Forbud mod at anlægge havne kan mærkes

I JULI 2022 FORBØD LANDSSTYRET alle russiske skibe på nær fiskerfartøjer at anløbe færøske havne. Forbuddet blev skærpet yderligere i juli 2023. Forbuddet begrænsede russiske fiskerfartøjers adgang til færøske havne markant. Landsstyret ville med forbuddet sikre, at Færøerne ikke blev en russisk central i Nordatlanten.

Fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland¹¹ er nu omdrejningspunktet for russisk aktivitet i Færøerne. I medfør af forbuddet får kun russiske fiskeskibe adgang til færøske havne, hvis deres ærinde er direkte knyttet til aktiviteter i færøsk farvand. Disse aktiviteter omfatter fangsten af cirka 100.000 tons blåhvilling, makrel og nordhavssild, som Færøerne tillader Rusland at fiske i henhold til fiskeriaftalen. Dermed er havnene lukket for al aktivitet, der ligger uden for fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland. Dette betyder også, at russiske skibe med en blandet last – det vil sige fisk fanget både i færøsk farvand og i eksempelvis internationalt farvand – ikke får adgang til færøske havne.

Der er også fastsat restriktioner på, hvilke varer og tjenester de russiske skibe kan få, mens de ligger i færøske havne. Disse restriktioner er i høj grad baseret på de tiltag, som EU har iværksat. Der er kort sagt tale om omfattende restriktioner, som betyder, at russiske skibe primært kun kan skifte besætning, bunkre brændstof, proviantere og omlaste og losse fisk. Resultatet er, at de fleste reparationer og andre værftstjenester, som normalt blev udført på Færøerne, ikke længere bliver udført. Landsstyret forventede i juli 2023, at disse tiltag ville reducere den russiske aktivitet i færøske havne med cirka 70% sammenlignet med tidligere år.¹² Russiske skibe havde tidligere omlastet og losset cirka 350.000 tons i færøske havne. Dette tal er nu reduceret til omkring 100.000 tons.

Væsentligt færre skibe

Det står klart, at skærpelsen af restriktionerne i juli 2023 får langt færre russiske skibe til at anløbe færøske havne. De russiske skibe, der blandt andet fisker rødfisk i Irmingerhavet og pelagiske fisk i internationalt farvand nord for Færøerne, kan ikke længere anløbe færøske havne. De plejede at komme til Færøerne jævnligt for at omlade og losse, lande, proviantere, bunkre eller for at få foretaget forskellige reparationer.

I øjeblikket har i alt 29 russiske skibe adgang til færøsk farvand ifølge fiskeriaftalen mellem Færøerne og Rusland. De russiske skibe har typisk anløbet fire forskellige havne. Det drejer sig om havnene i Fuglafjørður, Runavík, Klaksvík og Tórshavn.

Siden 2020 har de fleste af de russiske skibe været i havn i Fuglafjørður og Runavík. Hvis vi ser på den samlede aktivitet, er den faldet væsentligt siden krigens udbrud i februar 2022. At færre skibe anløber færøske havne betyder også, at mængderne, der omlades og losses fra russiske skibe, er faldet.

Store konsekvenser

Det har haft store konsekvenser for færøske virksomheder, at langt færre russiske skibe anløber færøske havne. Det viser interviews i efteråret 2024 med seks forskellige virksomheder,¹³ som alle har haft betydelig aktivitet forbundet med de russiske skibe på Færøerne.

Vinnuhúsið (Indutriens Hus på Færøerne) udarbejdede i 2023 en vurdering, der byggede på interviews med færøske virksomheder og andre aktører, som løste opgaver for de russiske skibe. Konklusionen var, at færøske virksomheder normalt har solgt varer og tjenester til russiske skibe for mere end 400 millioner kroner.

Der er ingen tvivl om, at de færøske energiselskaber er dem, der økonomisk har lidt det største tab. De har solgt olie til de russiske skibe siden årtusindskiftet. I de fleste tilfælde er der tale om organiserede samarbejder med store russiske rederier, som ejer flere skibe, der har anløbet færøske havne.

Mængderne og indtægterne har varieret gennem årene, men i de seneste år har russiske skibe typisk købt tungolie, gasolie og smøreolie for omkring 300 millioner kroner i alt. Disse indtægter er nu faldet markant, efter at færre skibe har anløbet færøske havne.

Indtægterne er også faldet til næsten ingenting for andre virksomheder, der har leveret forskellige varer og tjenester til de russiske skibe. En stor del af denne aktivitet har været håndteret af agenturer som Faroe Agency og Faroe Ship Agency, som har fungeret som mellemlid mellem de russiske rederier og de færøske leverandører af varer og tjenester.

De specifikke varer og tjenester, der har været en del af aktiviteten, er bl.a. havneafgifter, lods- og slæbebådstjenester, losning, lageropbevaring, proviantering, dokning, bedding, fiskeredskaber, reparationer og tjenester knyttet til besætningsskift såsom hotelovernatning, taxakørsel og flyrejser.

De russiske skibe har i flere årtier været gode kunder hos de færøske virksomheder. Ifølge virksomhederne har de generelt alle været velbetalende kunder. Salget til de russiske skibe er nu stort set forsvundet. At aktiviteten knyttet til Rusland er faldet så markant, har i enkelte tilfælde betydet, at medarbejdere er blevet afskediget. Der er også eksempler på virksomheder, som har foretaget større investeringer i forventet aktivitet knyttet til de russiske skibe, som nu ikke giver afkast.

Gør som Norge

De seks færøske virksomheder, der er blevet spurgt, er kritiske over for de tiltag, der i væsentlig grad begrænser russiske fiskeskibes adgang til færøske havne. Virksomhederne mener, at det er en fejl, at Færøerne har indført strengere krav end andre lande. Resultatet er, at de russiske skibe nu sejler forbi Færøerne og ofte til Norge for at bunkre brændstof og få de nødvendige tjenester. Det skaber

utilfredshed, at udenlandske konkurrenter fortsat kan sælge de samme varer og tjenester til de russiske skibe, som de færøske virksomheder tidligere har solgt.

De fleste af virksomhederne mener, at Færøerne burde gøre som Norge. Med det mener de kort sagt, at Færøerne ikke skulle begrænse adgangen for russiske skibe til kun dem, der er direkte knyttet til russisk aktivitet i færøsk farvand. I Norge skelnes der ikke mellem, hvor fisken ombord på de russiske skibe er fanget. Med restriktionerne nævnt i faktaboksen nedenfor kan alle russiske fiskeskibe med andre ord anløbe norske havne. Virksomhederne fremfører, at de færøske myndigheder burde følge samme model.

I samme ombæring kunne Færøerne styrke kontrollen markant med de russiske skibe, når de anløber færøske havne. Det ville også være muligt at udpege bestemte havne, hvor de russiske skibe kunne få lov til at anløbe. Virksomhederne pointerer alle, at det er lettere at udføre kontrol, når skibene anløber færøske havne.

Det er naturligvis ikke overraskende, at virksomheder, der tjener penge på den russiske flåde, er utilfredse med de restriktive tiltag. Alle sanktioner mod Rusland har en pris, og det har den delvise lukning af havnene også. Derfor skal virksomhedernes synspunkter ses som del af en større sammenhæng. Denne sammenhæng handler grundlæggende om, hvordan Færøerne skal navigere i en ny geopolitisk virkelighed, efter at Rusland invaderede Ukraine i februar 2022. En virkelighed, som er præget af øget rivalisering og fjendskab mellem stormagterne.

Tabel 3 Russiske skibes besøg i færøske havne

Havnene	2020	2021	2022	2023	*2024
Fuglafjørður havn	138	138	27	46	22
Runavík havn	135	113	117	51	23
Klaksvík havn	59	46	42	21	13
Tórshavn havn	27	52	45	32	6
I alt	359	349	231	150	64

Kilde: Havnemyndighederne / *Tallene for 2024 er for januar til ultimo august

Talva 4 Tal av russiskum upp- og umskippingum í Føroyum og nøgd

	2020	2021	2022	2023	*2024
Losset mængde (kg)	339.947.290	312.559.504	252.076.205	107.570.624	83.691.509
Antal losninger	196	168	117	51	40
Omskibet mængde (kg)	2.378.000	33.801.044	27.229.785	11.218.488	673.500
Antal omskibninger	7	22	23	10	2

Kilde: Vørn / *Tallene for 2024 er for januar til ultimo august

FAKTABOKS: HAVNERESTRIKTIONER I NORGE

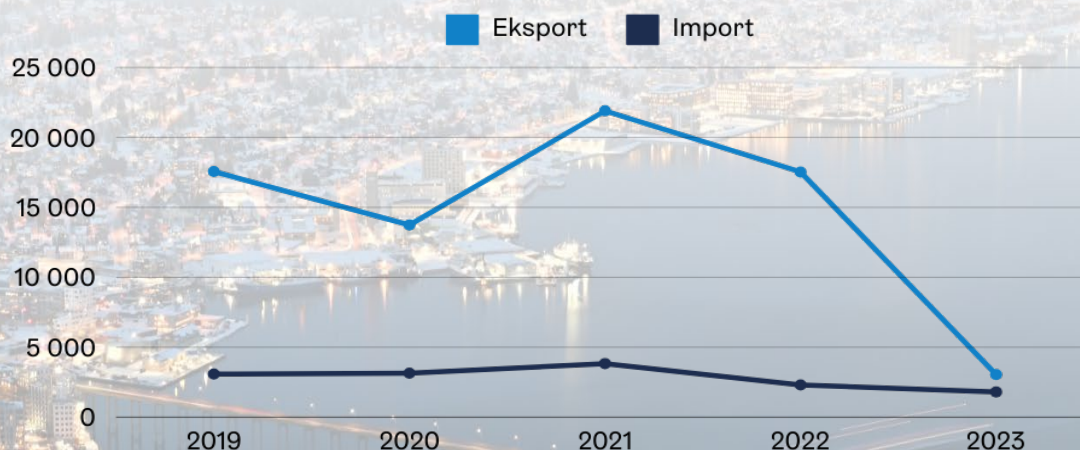
Norge har også iværksat restriktive foranstaltninger over for russiske fiskeskibe. Alle norske havne på nær dem i **Tromsø, Kirkenes** og **Båtsfjord**, er lukkede for russiske fiskeskibe. Der er i den forbindelse tale om de havne, som russerne har benyttet mest i Norge. Alle russiske fiskeskibe kan komme i havn i Tromsø, Kirkenes og Båtsfjord. Der bliver ikke, som på Færøerne, skelet til, hvor skibene har fisket.

Tilsynet med de russiske fiskeskibe, som kan anlægge norske havne, er samtidig væsentligt skærpet for at sikre, at der ikke foregår nogen ulovlig aktivitet i de tre havne. De norske havne er dermed kun delvist åbne. Det er eksempelvis fastsat en specifik grænse for, hvor længe de russiske skibe kan ligge i havn: Op til 5 hverdage og maksimalt 7 døgn.

Den norske regering har i store træk iværksat EU's restriktioner, hvad angår salget af varer og tjenester til de russiske skibe. Dette mærkes tydeligt i den industri.

Norsk varehandel med Rusland

Eksport til og import fra Rusland i mio. NOK



Kilde: Statistisk sentralbyrå

4. SAMMENDRAG

Forholdet mellem Vesten og Rusland er historisk ringe. Den opfattelse deler begge parter i konflikten. Forbindelsen har ikke været så spændt siden nogle af de mørkeste perioder under den kolde krig, og i Rusland sammenlignes situationen med Cubakrisen i 1962 – altså med en situation, der indebærer stor risiko for militær konfrontation og endda atomkrig mellem parterne. Der er i skrivende stund ingen udsigt til, at spændingerne løsnes foreløbigt, da spørgsmålet om, hvordan krigen i Ukraine vil ende, fortsat er uløst. Et afgørende spørgsmål er, hvordan den nye amerikanske præsident, Donald Trump, vil håndtere den nye geopolitiske virkelighed.

Eftersom Rusland er en arktisk nation med militære interesser i det arktiske område og i sejlruterne i Nordatlanten, påvirker situationen også Færøerne. Rusland har desuden som følge af spændingerne søsat politiske planer for at accelerere sin økonomiske selvforsyning. Det kan påvirke Færøerne, hvis Rusland i fremtiden reducerer importen og satser på egen produktion.

Den tiltagende geøkonomiske konkurrence betyder også, at tiden med global frihandel formentlig er et overstået kapitel. Den tyske ruslandspolitik byggede på tesen om *Wandel durch Handel* – forandring gennem handel. Ved at integrere Rusland i den globale økonomi og støtte demokratiske reformer håbede man, at landet ville tilegne sig vestlige liberale værdier. Samtidig var man ikke blind for, at det russiske marked var attraktivt. Denne tankegang præger imidlertid ikke international politik længere. Gensidig afhængighed – interdependens – skulle skabe fred og velstand for alle. Nu betragtes handel til tider som en trussel mod national sikkerhed, hvis det er nødvendigt at købe varer fra en konkurrent. Dette gælder især kritiske produkter til kommunikation og våbenproduktion. På Færøerne har vi imidlertid set, at både fiskeriet og telekommunikation – to færøske sagsområder – har fået sikkerhedspolitisk betydning. Fiskerisamarbejdet med Rusland og Huawei-sagen er eksempler på dette. At færøske lakseopdrættere vælger at stoppe eksporten til Rusland er også et eksempel på, at internationale virksomheder også rammes af de globale politiske spændinger.

Omfanget af den økonomiske relation mellem Færøerne og Rusland er blevet væsentligt mindre i de seneste år. Færøerne eksporterer fortsat til Rusland, selvom eksporten er faldet markant, og Færøerne havde en fiskeriaftale med Rusland i 2024. Det vurderes, at fiskeriaftalen ikke er økonomisk balanceret i 2024. Årsagen er den faldende torskekvote i Barentshavet og den høje pris på makrel. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt aftalen er økonomisk rentabel. Hvordan Rusland ville reagere, hvis Færøerne opsagde aftalen, og om det ville få konsekvenser for eksporten i øvrigt, er også et åbent spørgsmål.

Selvom Færøerne er små, er de en del af det internationale samfund og den globale økonomi, og den øgede stormagtsrivalisering vil også før eller siden kunne mærkes på Færøerne. Færøerne hører til den nordatlantiske forsvarsalliance NATO, som befinder sig i en voksende konfrontation med Rusland. USA, der har store interesser i havområdet omkring Færøerne og Grønland, har støttet Ukraine med våben og penge, og i NATO-strategien fra 2022 står der, at Rusland i dag er NATOs største fjende. Derfor bliver det stadig sværere for små nationer som Færøerne at forblive uafhængige eller neutrale i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitisk sammenhæng.

For de færøske virksomheder, der har solgt varer og tjenester til russiske skibe, forekommer det urimeligt, at deres aktiviteter i så væsentlig grad rammes. Det politiske system bør naturligvis sikre, at restriktive tiltag er velbegrundede, før de implementeres. Men alle sådanne forhold er dele af en større helhed, som den politiske ledelse på Færøerne skal forholde sig til. En helhed, der er kendetegnet af polarisering, protektionisme og konflikt i verden.

NOTER

- ¹ Dele af indledningen er tidligere publiceret i rapporten *The Faroe Islands and International Relations: Mapping Public Opinion in the Faroe Islands on Security and Foreign Affairs* (2024): <https://setur.cdn.fo/savn/h3ed21pv/kas-final-report-2024.pdf?s=Wi3jimvt27rB134zakkbTMTklxs>
- ² Se eksempelvis Robert D. Blackwill & Jennifer M. Harris *War By Other Means: Geoeconomics and Statecraft* (2016).
- ³ Frihedsbrevet (2023b)
- ⁴ https://t.me/rybhoz_channel/1419
- ⁵ <https://fish.gov.ru/obiedinennaya-press-sluzhba/infografika/obshhij-obem-dobychi-vylova-vodnyh-bioresursov/>
- ⁶ Аналитический Вестник № 22 (812): О реализации доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации
- ⁷ <https://www.rbc.ru/business/18/12/2023/658066979a7947e216d051f3>
- ⁸ <https://old.rshb.ru/news/562728/>
- ⁹ <https://www.rbc.ru/business/19/03/2024/65f83f6f9a7947f178e5d7c7>
- ¹⁰ <https://tass.ru/obschestvo/22188789>
- ¹¹ https://landsstyri.cdn.fo/savn/1z5jurn4/fiskivei%C3%B0iavtala-millum-foeroyar-og-russland-fyri-2024.pdf?s=qqUK5laAckrxZmOjB_Bz4kdl8mQ
- ¹² <https://www.uvmr.fo/fo/kunning/tidindi/foeroyar-seta-umfatandi-avmarkingar-i-verk-fyri-atgongdina-hja-russiskum-fiskiskipum-til-foeroyskar-havnir>
- ¹³ Virksomhederne er EFFE, MAGN, PM, MEST, KSS og Faroe Ship

KILDER, SOM ANALYSEN BYGGER PÅ

- Arctic Institute (2023).** "2022 Russian Maritime Doctrine: Implications for NATO & the Future of Great Power Competition in the Arctic". <https://www.thearcticinstitute.org/2022-russian-maritime-doctrine-implications-nato-future-great-power-competition-arctic/>
- Bailes, A. J., Thayer, B. A., & Thorhallsson, B. (2016).** "Alliance theory and alliance 'Shelter': the complexities of small state alliance behaviour". In *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1 (1), pp. 9-26.
- Bertelsen, R. G., & Justinussen, J. C. S. (2020).** "Færøernes internationale politik". In *Økonomi og Politik*, no. 4, pp. 37-48.
- Bueger, C., & Liebetrau, T. (2021).** "Protecting hidden infrastructure: The security politics of the global submarine data cable network". In *Contemporary Security Policy*, 42 (3), pp. 391-413.
- DIIS (2020).** "Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis: Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark". *Dansk Institut for Internationale Studier*. https://pure.diis.dk/ws/files/4185554/Nye_sikkerhedspolitiske_dynamikker_i_Arktis_DIIS_rapport_2020_ed.pdf
- DR (2014).** "Færøsk leder: Vi er afhængige af eksport til Rusland". <https://www.dr.dk/nyheder/udland/faeroesk-leder-vi-er-afhaengige-af-eksport-til-rusland>
- DR (2023a).** "Lars Løkke Rasmussen: Fiskeriaftale med Rusland spænder ben for Færøernes relation til EU". <https://www.dr.dk/nyheder/indland/lars-loekke-rasmussen-fiskeriaftale-med-rusland-spaender-ben-faeroernes-relation>
- DR (2023b).** "Mørklagt. Tema: Skyggekrigen". <https://www.dr.dk/nyheder/indland/moerklagt/tema/skyggekrigen>
- DR (2024).** "Ny ukrainsk ambassadør vil genoptage pres på Færøerne i betændt sag". <https://www.dr.dk/nyheder/indland/ny-ukrainsk-ambassadoer-vil-genoptage-pres-paa-faeroerne-i-betaendt-sag>
- EAEU (2018).** "Memorandum of understanding between the Eurasian Economic Commission and the Government of the Faroe Islands." In possession of the authors.
- European Commission (2013).** "Commission adopts trade measures against Faroe Islands to protect the Atlanto-Scandian herring stock." <https://ec.europa.eu/newsroom/mare/items/11807>
- European Council (2023).** "EU sanctions against Russia explained". <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>
- European Union (2024).** "In focus: EU energy security and gas supplies". https://energy.ec.europa.eu/news/focus-eu-energy-security-and-gas-supplies-2024-02-15_en
- Eurostat (2023).** "EU trade with Russia: Latest Developments". https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments
- FOnyhedsbureau (2023).** "Ukraine vil belønne Færøerne for at sanktionere Rusland." <https://www.fonyhedsbureau.dk/ukraine-vil-beloenne-faeroerne-for-at-sanktionere-rusland/>
- Frihedsbrevet (2023a).** "Britisk minister: Jeg er skuffet over den færøske fiskeriaftalen med Rusland". <https://frihedsbrevet.fo/bretskur-radharri-eg-eri-vonbrotin-um-foroysku-fiskiveiduavtaluna-vid-russland/>
- Frihedsbrevet (2023b).** "Flemming Rose: Den russiske beslutning er formentlig allerede taget". <https://frihedsbrevet.fo/flemming-rose-russiska-avgerdin-er-helst-longu-tikin/>

- Government of Greenland (2024).** "Greenland in the World. Nothing About Us Without Us: Greenland's Foreign, Security and Defence Policy 2024-2033." https://naalakkersuisut.gl/Publikationer?types=5a1107a2-aca7-4739-8ef7-1d85ea4e4400&subjects=bd741eec-83fd-47f3-b99a-ac34d78a6e3e&page=1&dates=2024_02_februar&sc_lang=da%2%A0
- Hagstova Føroya (2024).** "Eksport af varer". <https://hagstova.fo/fo/buskapur/uttanlandshandil-vid-vorum/utflutningur-av-vorum>
- House of Commons Defence Committee (2018).** *On Thin Ice: UK Defence in the Arctic Twelfth Report of Session 2017-19.* <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/388/388.pdf>
- Kringvarp Føroya (2015).** "Diplomatiska forbindelser har betýdning for økonómien". <https://kvf.fo/greinar/2015/05/28/diplomatisk-sambond-tydning-fyri-buskapin>
- Kringvarp Føroya (2023).** "Breiddin: Landsstyret iværksætter restriktive foranstaltninger mod Rusland". <https://uf.fo/breddin?sid=157784&page=1>
- Kringvarp Føroya (2024a).** "Lagmand: Ikke opbakning til at afbryde samarbejdet med Rusland". <https://kvf.fo/greinar/2024/03/08/logmadur-ikki-undirtoka-fyri-enda-samstarvid-vid-rusland>
- Kringvarp Føroya (2024b).** "Russiske skibe skal igen kunne anløbe færøske havne" <https://kvf.fo/greinar/2024/03/08/russisk-skip-skulu-aftur-sleppa-i-foroyskar-havnir>
- Landsstyret (2020).** "Faroe Islands and USA sign partnership agreement". <https://www.government.fo/en/news/news/faroe-islands-and-usa-sign-partnership-declaration>
- Landsstyret (2023).** "Protocol of the Forty Seventh Session in the joint Faroese-Russian Fisheries Commission". https://landsstyri.cdn.fo/savn/1z5jurn4/fiskivei%C3%Boiavtala-millum-foeroyar-og-rusland-fyri-2024.pdf?s=qqUK5laAckrxZmOjB_Bz4kdl8mQ
- Lagmandskontoret (2022).** "Færøerne iværksætter restriktive foranstaltninger mod Rusland". <https://www.lms.fo/fo/kunning/tidindi/foeroyar-seta-i-verk-tiltoek-moti-ruslandi>
- Lagtinget (2024).** "Forslag til vedtagelse om national sikkerhedspolitik". Landsstyreområdet for Udenrigs- og Erhvervsanliggender. www.logting.fo/documents/61178
- Mortensgaard, L. A. Søby, K. (2022).** *Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis og Nordatlanten mellem konflikt og samarbejde frem mod 2035.* Djøf Forlag.
- Nordic Labour Journal (2023).** "Russian rubles in the Faroe Islands' economy". <http://www.nordiclbourjournal.org/nyheter/news-2023/article.2023-11-05.2068077493>
- NUPI (2023).** "Navigating Breakup: Security realities of freezing politics and thawing landscapes in the Arctic". *Norsk Utenrikspolitisk Institut.* <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/navigating-breakup-security-realities-of-freezing-politics-and-thawing-landscapes-in-the-arctic>
- Pedersen, R. (2023).** "Small states shelter diplomacy: Balancing costs of entrapment and abandonment in the alliance dilemma". In *Cooperation and Conflict*, 58(4), pp. 441-459.
- Rahbek-Clemmensen, J., & Sørensen, Nørup C. T. (2021).** *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten.* Djøf Forlag.
- RUSI (2023).** "Stalking Seabed: How Russia Targets Critical Undersea Infrastructure". The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/stalking-seabed-how-russia-targets-critical-undersea-infrastructure>
- Skaale, S. (2023).** "Exit Rusland? Hvad vender op og ned i fiskeriaftalen?" *Javnaðarflokkurinn* i Folketinget. <https://www.jaf.fo/Files/Files/%C3%9Atg%C3%A1vur%20JAF/Exit%20Rusland.pdf>
- Thorhallsson, B. (2018).** "Studying small states: A review". In *Small States & Territories*, 1 (1), pp. 17-34.
- Thorhallsson, B., & Steinsson, S. (2023).** "A theory of shelter: Small-state behaviour in international relations". In *Agency, Security and Governance of Small States*, pp. 29-48. Routledge.
- TV 2 (2018).** "Mens Danmark er i ophedet konflikt med Putin, går Færøerne den modsatte vej". <https://nyheder.tv2.dk/politik/2018-06-04-mens-danmark-er-i-ophedet-konflikt-med-putin-gaar-faeroerne-den-modsatte-vej>
- Udenrigsministeriet (2022).** "Dansk sikkerhed og forsvar mod 2035". Den sikkerhedspolitiske analysegruppe. <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2022-dansk-sikkerhed-og-forsvar-mod-2035-den-sikkerhedspolitiske-analyserapport-.pdf>
- Lagtingets Udlandsvalg (2022).** "Betænkning i lagtingsdag nr. 136/2021: Forslag til lagtingslov om restriktive foranstaltninger i forbindelse med angreb på Ukraine". <https://www.logting.fo/mal/mal/?id=10068>
- Landsstyreområdet for udenrigs- og erhvervsanliggender (2023).** "Rapport om forholdet til Rusland". https://www.vp.fo/fileadmin/user_upload/Lutvist_innlit_i_fragreidingina_160623-.pdf
- Vørn (2024).** "Statistik". <https://www.vorn.fo/fiskiveida/hagtoel>
- Wall Street Journal (2023).** "How a Tiny Archipelago Gave Russian Ships a Foothold in the Atlantic". <https://www.wsj.com/articles/how-a-tiny-archipelago-gave-russian-ships-a-foothold-in-the-atlantic-83e9c31d>
- Walt, S. M. (1990).** *The origins of alliance.* Cornell University Press.
- Wivel, A., & Ingebritsen, C. (2019).** "Why shelter theory matters: Ramifications for international relations and small state studies". In *Small States and Shelter Theory* (ed. Thorhallsson, B.), pp. 205-213. Routledge.