

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Høringssuttalelse fra Natur og Ungdom til NOU 2014:16 - Sjømatindustrien

Oppsummering av våre innspill

Sjømatindustriutvalgets foreslår en rekke endringer for den norske fiskeflåten, bl.a. friere omsetning av fiskekvoter, oppheving av dagens begrensninger i kvotetak per fartøy, samt fjerning av aktivitetskravet i deltakerloven som sikrer at bare aktive fiskere i Norge kan eie fiskefartøy- og kvote. Natur og Ungdom mener disse forslagene vil være feil vei å gå for fiskerinæringa av følgende årsaker:

- I dag blir det stadig færre fiskere i Norge, og gjennomsnittsalderen går opp. I den minste kystflåten, hvor det ikke er åpnet for kjøp og salg av strukturkvoter, opplever man derimot stor pågang av ungdom som etablerer seg med egen båt. Grunnen er at de ikke trenger å kjøpe dyr kvote som i andre flåtegrupper. Denne rekrutteringsarenaen trues av Sjømatindustriutvalgets politikk med friere omsetning av kvoter.
- Unge har ikke råd til fiskekvote i de flåtegruppene hvor kvotene er omsettelige i dag. Fjerner man dagens begrensninger på kvotetak og hvem som kan eie kvoter, vil kvotene gå til de med størst betalingsvilje. Unge sitter ikke på egenkapitalen til å finansiere kvotekjøp, og vil nødvendig gjøre seg selv til gjeldsslaver for å komme inn i næringa.
- De største båtene i havfiskeflåten fisker i dag med et CO₂-utslipp per fangst som er 4-5 ganger høyere enn på båtene i kystflåten. Hvis fiskeindustri og store båter kan kjøpe kvotene til mindre båter, vil vi få en mer klimafiendtlig fiskeflåte. Fiskerinæringa står i dag for nesten like store utslipp som innenriks flytrafikk, av dette står de havgående fiskebåtene for en betydelig del. Norge skal kutte sine klimagassutslipp med 40 % innen 2030, å legge opp til at fisket skal foregå på færre, større båter med høyere utslipp er i strid med målet om utslippsreduksjon.
- Kystbåter bruker passive redskaper som juksa, line og garn, og det gir en skånsom beskatning av fiskebestandene ettersom man er spesialisert på å fange gytmoden fisk i rett størrelse. Havfiskeflåtens bruk av aktive redskaper som trål gir til sammenligning stor bifangst av småfisk. Hvis fisket legges om til å foregå på større båter med aktive redskaper vil dette gi større beskatning av småfisk og resultatet vil bli mindre bestander.
- Natur og Ungdom frykter at ved å svekke regelverket som slår fast at norske fiskeriresurser skal eies av aktive fiskere svekkes forhandlingsposisjonene til Norge i EØS dramatisk. Med så stor usikkerhet som det er blitt om premisene for nasjonalt eierskap over retten til å høste av norske fiskeressurser, bør man ikke fjerne aktivitetskravet i deltakerloven.

Natur og Ungdom mener utforming av fiskeripolitikk må basere seg på rettferdighet mellom generasjonene. Vi må sikre fiskebestander vi kan høste et bærekraftig overskudd av også i framtida, samt redusere klimagassutslippene. Vi må også sikre at ungdom også i framtida kan etablere seg som fiskere og skape fornybare, klimavennlige arbeidsplasser langs hele kysten.

NOU 2014:16 Sjømatindustrien gir oss ikke denne politikken. Natur og Ungdom mener de nevnte forslagene må forkastes, og at man heller satser på kystflåten ettersom den fisker med minst miljøbelastning og gir unge muligheten for å etablere seg på egen båt som produsenter av bærekraftig sjømat.

Norges ansvar for å føre en bærekraftig fiskeripolitikk

Norge er en storaktør på sjømat, og eksporterer utrolig mange fiskemåltider hver dag. Samtidig forvalter vi verdens siste store torskebestand sammen med Russland. Det gir oss et stort ansvar for å føre en fiskeripolitikk som høster av et bærekraftig overskudd av bestanden for å være med å fø en økende verdensbefolkning.

Kystflåten - best for miljø, ungdom og verdiskapning langs kysten

De fleste fiskefartøy i Norge i dag er kystbåter med hjemmelslengde under 11 meter. Av 5934 registrerte fiskefartøy er 5683 kystfiskefartøy, det vil si fiskefartøy under 28 meter. 251 fartøy tilhører havfiskeflåten, som vil si flåten med fartøy over 28 meter.

Hovedtyngden av kystflåten - 4714 fartøy - er under 11 meter. Fartøyene i flåten under 11 meter er små bedrifter med 1-2 fiskere, med en investering på 4 millioner (ny båt) og en årlig omsetning på 1,5 -2 mill. Flåten under 11 m er viktig for bosetting og marine næringsklynger i mange kystkommuner, særlig i Nord-Norge, og i sjøsamiske områder er denne flåtegruppen helt avgjørende som næringsvei.

Kystflåten er arbeidsintensiv og representerer mange tusen arbeidsplasser langs kysten. Det er vanlig å regne at hver arbeidsplass på havet generer tre på land, på grunn av at mye av det flåten trenger for å fiske (redskap, slip, bunkers, agn osv.) er produsert eller levert i det lokalsamfunnet de drifter fra, og fangsten leveres og behandles lokalt. Kystflåten er desuten effektiv som matprodusent: I sesongen kan en sjark under 11 m bringe på land like mange kilo torsk på en dag, som et middels norsk sauebruk bringer til slakteriet av kjøtt på et helt år.

Den minste kystflåten er svært klimavennlig: Drivstofforbruket pr tonn oppfisket torsk er i flåten under 11 meter er 1/5 – 1/4 av drivstofforbruket i trålerflåten. Forskjellen i drivstofforbruk skyldes særlig redskapsbruk: Trålerflåten fisker med aktive redskaper (trål) mens kystflåten fisker med passive redskaper, (garn, jukse og line). Redskapene kystflåten bruker er i hovedsak selektive, det vil si at de ”velger ut” den store fisken, og unngår fangst av ungfisk. Kystflåten høster også av flere nivåer i næringskjeden, framfor å fokusere intensivt på enkeltarter, og den påvirker ikke habitater som havbunn og korallrev negativt som f. eks. bunntråling kan gjøre.

I alle flåtegrupper er det totale antall fiskefartøy i Norge redusert med 54 % siden 2000; fra ca 13000 til ca 6000 i 2014. Det store unntaket er flåtegruppen mellom 10 og 11 meter: Her har flåten økt med ca 17 % på landsbasis, og 30 % i Nord-Norge. Mange steder er økningen knyttet til at ungdommer har etablert seg som fiskere – fordi de i denne flåtegruppen kan komme seg inn i fisket uten å kjøpe kvoter. Flåten under 11 meter har dermed blitt en viktig rekrutteringsarena for ungdom som vil satse på næringsutvikling gjennom fiskeri.

Lønnsomhetsundersøkelsene for fiskeflåten har vist at flåten under 11 meter har høyere egenkapitalandel og lavere gjeldsgrad sammenlignet med flåtegruppene over. Dette skyldes at denne flåtegruppen har mindre kapitalkostnader, fordi det ikke er åpnet for kvotekjøp.

Island - en modell for norsk fiskeripolitikk?

Sjømatindustriutvalget har på mange måter brukt Islands fiskeripolitikk som en “modell” norsk fiskeripolitikk bør utvikles etter. Det er særlig Islands system med fritt omsettelige fiskekvoter (ITQs - individual transferable quotas) utvalget er inspirert av i utforming av forslag. I dag er det en del forskjeller på norsk og islandsk fiskeripolitikk. Mens man på Island har fritt kjøp og salg av fiskekvoter, er de norske fiskekvotene på sin side langt mindre omsettelige enn de islandske, bl. a. av følgende årsaker:

- Kjøp av såkalte strukturkvoter ikke er evigvarende, men tidsavgrenset til 25 år. De kan dermed reforderes av staten.

- Bare aktive fiskere med tilknytning til kystsamfunn kan eie fiskefartøy og kvoter, jf. deltakerlovens aktivitetskrav. På denne måten legges verdier som fiskeriene skaper igjen i kystsamfunnene.
- Store begrensinger på kvotesalg; fiskekvoter er knyttet til hvert fartøy og kan ikke selges fritt. Det er også begrensinger for kvotesalg både mellom fartøygrupper og regioner.
- Den minste flåten med båter under 11 meter er ikke tillatt å slå sammen kvoter (strukturere). Denne flåtegruppa representerer som nevnt mesteparten av fiskefartøyene og fiskerne i Norge.

I sum sørger disse begrensningene for at den norske fiskeflåten fortsatt er tallrik, spredt, variert og hjemmehørende i mange samfunn langs kysten. På Island foregår derimot en stor del av fisket i dag på store båter, mens kystfisket har godt nedover og flere tidligere fiskevær sliter med arbeidsledighet og fraflytting.

Det norske eierskapet over fisken står i fare

«Utvalgets flertall foreslår at deltakerlovens § 6 justeres slik at det åpnes for at sjømatindustribedrifter kan inneha tillatelse til fartøy og kvoter. Utvalget legger til grunn at det stilles krav om reell økonomisk forbindelse til norske kystsamfunn. (...) Utvalgets flertall foreslår at leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten oppheves».

Sjømatindustriutvalget foreslår å fjerne aktivitetskravet i deltakerloven og gi fiskeindustrien mulighet til å eie båter og kvoter. Det er usikkert hvor vidt dette kan åpne for utenlandsk eierskap av kvoter og båter. Norges nasjonalitetskrav for eierskap i fiskefartøy i dag er 60 %, men fiskeindustrien har ikke et tilsvarende krav og kan i prinsippet kjøpes opp av hvem som helst. Som medlem av EØS kan ikke Norge stramme inn eller utvide nasjonalitetskravet, bare liberalisere det.

Islandsk fiskerilovgivning har på sin side et krav om minst 75 % nasjonalt eierskap for båter, kvoter og industri. Dersom man åpner for at andre enn aktive fiskere med tilknytning til kystkommuner kan eie fiskefartøy og kvoter er muligheten for utenlandsk oppkjøp av norske kvoterettigheter langt mer åpen enn hva tilfelle er på Island.

Vilkårene for at rettighetene til verdens største torskebestand skal forbli på norske hender, ble ikke utredet i NOU 14:6 Sjømatindustrien. Fiskeriminister Elisabeth Aspaker har ytret ønske om å beholde det nasjonale eierskapet over fiskeressursene, og mener Sjømatindustriutvalgets forslag ikke truer dette. Vi vil gjerne vise til en uttalelse fra Peter Ørebech, professor i fiskerirett ved Universitetet i Tromsø, til Vesterålen online 23.04.2015¹:

«Fiskeriministeren henviser til en juridisk betenkning av professor Finn Arnesen ved Universitetet i Oslo, der hun på bakgrunn av denne betenkning avviser at rettigheter vil kunne forsvinne ut av landet. Jeg vil advare mot denne overoptimistiske tolkningen av EØS. Gang på gang har norsk overmøt i henhold til hva som lå utenfor EØS vist seg å være feil»

Natur og Ungdom frykter i midlertid at en ved å svekke regelverket som slår fast at norske fiskeressurser skal eies av aktive fiskere svekker forhandlingsposisjonene til Norge i EØS dramatisk. Med så stor usikkerhet som det derimot er blitt om premissene for nasjonalt eierskap over retten til å høste av norske fiskeressurser, bør man ikke fjerne aktivitetskravet i deltakerloven.

¹Vesterålen online 23.04.2015 <http://www.vol.no/nyheter/andoy/article10882085.ece>

Friere kvotehandel gir økt beskatningspress og er negativt for rekruttering

«Utvalgets flertall foreslår å oppheve kvotetaket i strukturvoteordningene og at det gis adgang til spesialisering av kvoteporteføljen. Det foreslås videre en adgang til friere fartøyutforming. Utvalget legger til grunn at fiskeflåten gjennom omsetning av kvoter uten kvotetak per fartøy og fritt valg av fartøy- og fangstteknologier skal innovere og finne de mest lønnsomme og verdiskapende løsningene.»

Sjømatindustriutvalget argumenterer for friere kvoteomsetning, også i form av individuelt omsettbare kvoter (ITQs). De åpner også for at andre enn aktive fiskere kan eie fiskekvoter. Omsetning av kvoter mellom fiskefartøy har så langt blitt gjennomført i Norge i form av strukturvoteordningen, som lar fiskefartøy ned til 11 meters lengde kjøpe opp kvoter og slå dem sammen. Flere kvoter per båt - færre båter til sammen.

Erfaringsmessig har dette ført til oppbygging av gjeld i næringa. Det skyldes at etter det ble åpnet for strukturering har prisen på rettigheter steget. Gjennom kvotesalget vil de fiskere som selger kvota si og forlater næringa, etterlate større utgifter hos den nye eieren av kvota. Andelen lånekapital i næringa øker, og egenkapitalen blir redusert.

Å gi fiskere muligheten til å «kjøpe hverandre ut av næringa» er negativt for rekruttering, på den måten at det er stor prisøkning på fartøy som selges med fiskerettigheter. Inngangsbarrieren blir dermed for høy, og det blir for dyrt for unge å finansiere en båt med dyr kvote. De som tjener på å kunne kjøpe og selge fiskekvoter er de fiskerne som selger kvota si og forlater næringa. På den andre siden står derimot unge fiskere, som vil inn i næringa men står på bar bakke for å betjene en økende gjeldsgrad. De høyere kostnadene som opphopinga av kvoter fører til, blir lempa over på neste generasjon fiskere. Ungdommen sitter imidlertid ikke på den egenkapitalen som trengs for å kjøpe opp en så dyr båt. Dermed vil de mest kapitalsterke og betalingsvillige ende opp med kvotene.

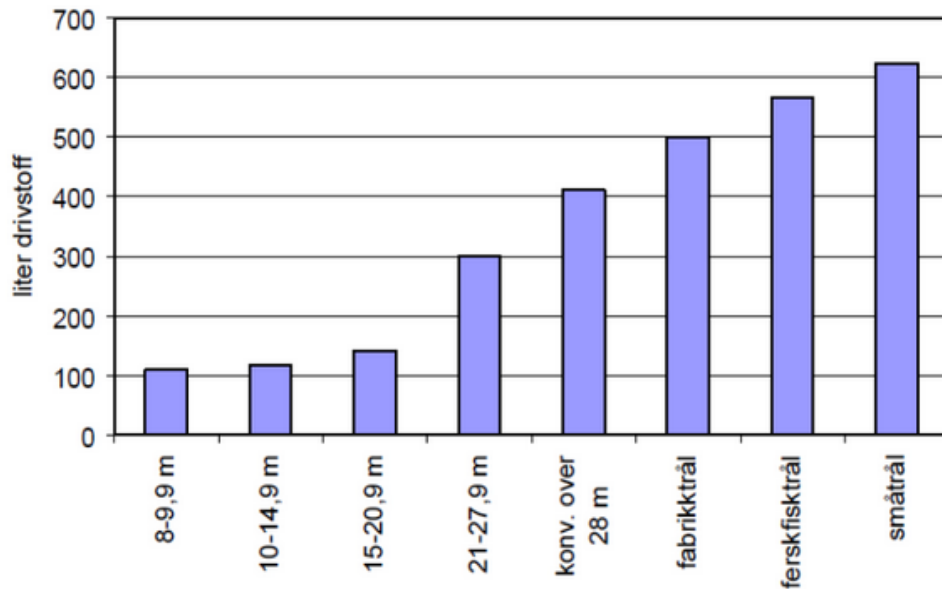
Argumentene for å redusere antall fiskere ved å fiske mer per båt, var i sin tid at man måtte tilpasse fiskeflåten til ressursgrunnlaget, og gi fiskerne økt lønnsomhet. Men den erfaringa fra de strukturerte flåtegruppene derimot viser er at de gjenværende fiskerne sitter igjen med en flåte som representerer et større kostnadspress på ressursene enn før, nettopp på grunn av struktureringa og den nevnte oppbygginga av gjeld. De har måttet finansiere dyre kvoteoppkjøp med lån, noe som har gitt de store faste utgifter i form av nedbetalinger på lån og renter.

Fiskerinæringa er avhengig av et ressursgrunnlag med naturlige variasjoner – fiskebestander går opp og ned fra år til år. Høyere finanskostnader og større gjeldsbelastning fører til et større kostnadspress, og dermed et større beskatningspress. Det oppstår også en forverret ressurselastisitet: Motstandsdyktigheten flåten har mot at man eventuelt skulle få lavere fiskekvoter, er langt verre for en forgjelda fiskeflåte, enn for en som ikke har store faste utgifter. Ved nedgang i ressursgrunnlaget vil utveien for de med altfor store utgifter i verste fall være konkurs. Også et enda verre alternativ finnes: man vil ty til overfiske for å dekke de store løpende kostnadene.

Lønnsomhetsundersøkelsene for fiskeflåten har vist at kystflåten under 11 meter, hvor det ikke er åpnet for kvotekjøp, har høyere egenkapitalandel og lavere gjeldsgrad sammenlignet med flåtegruppene over. Det betyr at de små kystbåtene i langt større grad enn de større båtene kan “stå han av” om det skulle bli uvær, dårlig fiske eller lavere kvoter. Den minste kystflåten er mer tilpasningsdyktig, mer robust om man vil, enn de større båtene som har samlet seg opp kvoter.

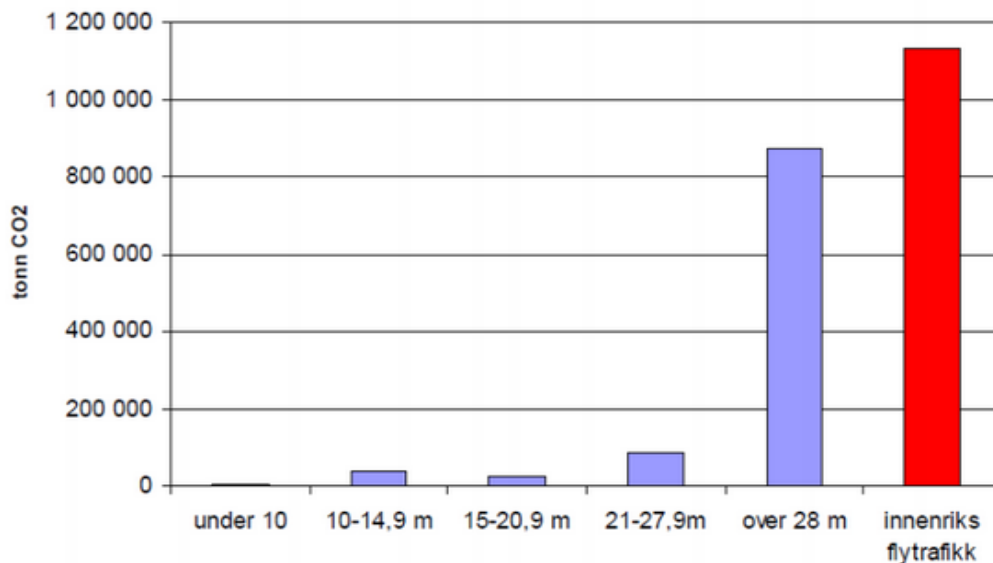
Klimagassutslipp - flåtestruktur og Norges forpliktelser for utslippsreduksjon

Innad i næringa er det svært store forskjeller på klimaeffekten av kystflåtens fiske og havfiskeflåtens fiske. Kystflåtens drivstofforbruk utgjør (avhengig av båtstørrelse) bare 1/5 - 1/2 av trålerflåtens forbruk, per oppfisket tonn torsk. Kystflåten er derfor langt mer klimavennlig enn trålerflåten (figur 1, neste side).



Figur 1. Utslipp fra forskjellige lengdegrupper per tonn torskefisk.²

Sjømatindustriutvalget har viet et eget kapittel i utredningen sin til å presentere og drøfte sjømatnæringsens framtidige rammebetingelser. Klima er ikke blant disse. Utvalget har med andre ord sett bort fra at klima kan bli en rammebetingelse som får betydning for fiskerinæringen. Kort tid etter at utvalget la fram utredningen sin, la regjeringen fram en stortingsmelding som varsler at Norge innen 2030 skal kutte klimagassutslipp med minst 40 prosent sammenlignet med 1990. Fiskerinæringa har økt utslippene sine de siste 20 årene og står i dag for 2,5 % av de norske utslippene. Det er nesten like mye som innenriks flytrafikk. Havfiskeflåten, med bl. a. trålerne, for en betydelig del av utslippene (figur 2).



Figur 2: Utslipp fra forskjellige lengdegrupper i fiskeflåten og innenlands flytrafikk³

² Naturvernforbundet, [Bakgrunnsdata til strukturutvalget](#), side 22.

³ Naturvernforbundet, [Drivstoffsubsidier og CO2 utslipp i fiskeflåten](#), side 3.

Leveringsplikt og lokal foredling vs. ombordfrysning og utenlandsk foredling

Betingelsen for å gi filetindustrien i Norge trålkonsesjoner var at trålerne skulle levere fisk til lokale anlegg. Trenden de siste tiårene har derimot vært at trålerne har investert i fryseteknologi som gjør at man kan fryse ned fisken med en gang den er fanga, framfor å levere ferskt til lokale anlegg. I dag blir mye av fisken trålerne fanger fryst ned ombord, og sendt av gårde til foredling andre steder enn på de lokale mottakene som opprinnelig skulle motta fisken. 50 % av torsken går eksempelvis til Kina. Å sende fisken til Kina før den går tilbake til norske butikker gir sju ganger så høye CO₂-utslipp som om kystflåten hadde fanget fisken og den hadde blitt foredlet på lokale anlegg langs den norske kysten⁴.

Sjømatindustriutvalget til fjerne leveringsplikten. Det vil føre til at mindre fisk vil bli foredla lokalt. Det vil gi færre lokale arbeidsplasser i form av at anlegg står uten råstoff, og større utslipp av CO₂, samt andre miljøskadelige gasser som NO_x (nitrogenoksider) og SO_x (svoveldioksid). Kystfiskerne er også avhengig av disse anleggene, ettersom de leverer fersk fisk. Hvis leveringsplikten til trålerne ikke kan overholdes må kvotene overføres til den lokale kystflåten.

Konklusjon

Resultatet av sjømatindustriutvalgets forslag med friere omsetning av kvoter, og en utvikling mot færre og større båter, vil være en fiskeripolitikk som i høy grad vil eliminere den mest klimavennlige delen av fiskeflåten - kystflåten under 11 meter. Dette utgjør ikke bare det største antall fartøy som er i kystflåten, det representerer også størstedelen av arbeidsplassene i hele den norske fiskeflåten og de lokale arbeidsplassene kystflåten skaper. Sagt med andre ord Sjømatindustriutvalget utfaser både den mest klimavennlige flåten og de mest klimavennlige arbeidsplassene langs kysten. Resultatet av sjømatindustriutvalgets forslag vil dermed også bety at rekrutteringsareanen til fiskeflåten - kystbåter under 11 meter - faller bort.

Verdens hav og fiskeressurser har tradisjonelt tilhørt felleskapet, og blitt utnyttet til det beste for felleskapet. I Norge, som i mange andre land, har fisket vært drevet av lokale kystbåter. Fisk er, og må også for framtida være, felleskapets ressurser. Det må være gode muligheter for unge å etablere seg, og fisket må skje på en så miljøvennlig måte som mulig. Det oppnår man ved å legge til rette for et bærekraftig kystfiske ved å fordele fiskekvotene havfiskeflåten har i dag til kystflåten. Det vil gi flere ungdommer mulighet til å ta del i bærekraftige matproduksjon, samt gi flere lokale, klimavennlige og fornybare arbeidsplasser langs kysten.

På vegne av Natur og Ungdom

Gaute Eiterjord
2. nestleder

Ida Lovise Skylstad
Sentralstyremedlem og fagsjef for fiskeri

⁴ ForUM - [Miljømessige og sosiale konsekvenser av langreist mat](#), side 23.