

Norges Naturvernforbund
Barentshavkontoret
8285 Leines
Kontaktperson: Gunnar Album

Fiskeridepartementet
postmottak@fkf.dep.no

Leines 29.09.2006, Ref:200601874- /SJO

Høringsuttalelse

NOU 2006: 16 **Strukturvirkemidler i fiskeflåten**

Innledning

Norges Naturvernforbund ser NOU 2006:16 og prosessen som førte fram til den som et skritt i riktig retning for fiskeripolitikken og fiskeridebatten i Norge. Utvalget var bredt sammensatt og hadde en sammensetning som reflekterer store deler av de interessene som er berørt av strukturspørsmålet.

Utvalget legger til grunn en forståelse av mandatet som innebærer en utfordring for måten fiskeripolitiske beslutninger har blitt tatt til nå.

For det første slår utvalget fast at strukturpolitikken ikke kan vurderes løst fra resten av fiskeripolitikken, men må ses i sammenheng med internasjonale avtaler, bærekraft, urfolksrettigheter og målet om at fiskeriene skal gi aktivitet langs hele kysten. For det andre har utvalget valgt å ta utgangspunkt i en vid tolkning av prinsippet om fiskeressursene som fellesskapets eiendom

Naturvernforbundet vil beklage at utvalget ikke har kommet lengre i en konkretisering av kapasitetsbegrepet. Dette er et paradoks. Den strukturpolitikken utvalget er satt til å evaluere har sitt utgangspunkt i et ønske om å redusere eller unngå overkapasitet. Likevel er overkapasitet ikke definert og ikke kvantifisert verken i de dokumenter som ligger til grunn for strukturpolitikken eller i den foreliggende NOUen.

Forslagene

Naturvernforbundets holdning til forslagene fra utvalget tar utgangspunkt i følgende forhold:

Fiskeriene skal forvaltes på en måte som gir

- Bærekraft, herunder uttak i tråd med langsiktig høyt utbytte og fastsatte førevar-grenser, minimere skade på det marine miljø, et forsvarlig beskatningsmønster
- Lavt energiforbruk og lave utslipp av CO₂, svovel og Nitrogenoksyder.
- Bidrar til aktivitet langs hele kysten og til å opprettholde kultur- og kunnskapsbærende samfunn.
- Reglene for kvotetildeling og eventuell kvotehandel må ikke bidra til for stor gjeldsoppbygging i flåten da dette bidrar til å øke fangstbehov og fiskepress.

Vi har følgende kommentarer til de konkrete forslagene i NOU 2006:16:

- Norges Naturvernforbund mener primært at ordningene med kjøp og salg av fiskerettigheter bør avvikles og at strukturen i flåten bør styres ut fra parametrene over.
- NNV støtter sekundært flertallets forslag om at strukturkvoter skal gis for en begrenset periode og at strukturkvoten etter dette tilfaller staten.
- NNV går mot innføring og utredning av ressursavgift.
- NNV støtter forslaget om at deltagerloven må praktiseres i henhold til intensjonene og at kravet til eierandel høynes til 2/3.
- NNV støtter forslaget om at driftsordningen avvikles.
- NNV støtter forslaget om at effektene av strukturkvotene evalueres etter 2 år. En slik evaluering må omfatte den serien av endringer i strukturpolitikken vi har hatt siden 1990, og vurdere de forskjellige flåtegruppens oppfyllelse av de mål Stortinget har fastsatt for fiskeripolitikken og som i stor grad er reflektert i mandatet for strukturutvalget.
- NNV ønsker at kondemneringsordningen slik den er utformet i dag avvikles. I den grad det skal brukes midler på kondemnering bør disse settes inn i de flåtegruppene som i minst grad oppfyller de fiskeripolitiske målene i mandatet.
- At det ikke innføres strukturkvoter i kystflåten under 15 meter.

Bakgrunn

Kapasitetsbegrepet

I mandatet heter det at fangstkapasiteten må tilpasses det tilgjengelige ressursgrunnlaget. Norges Naturvernforbund har flere ganger påpekt at strukturpolitikken i for liten grad tar hensyn til at dette ressursgrunnlaget varierer gjennom året og fra år til år. Det er derfor viktig at arbeidet for å tilpasse flåten til ressursgrunnlaget tar hensyn til dette. Det innebærer at man ikke bare må tilpasse flåten til ressursgrunnlagets kvantitet, men også kvalitet – eller natur. En flåte som er tilpasset et ressursgrunnlag som varierer så mye som fiskeressursene må være fleksibel. Den må være i stand til å fiske mindre når ressursgrunnlaget er lite, samtidig som den er i stand til å hente opp fisken i tråd med kriteriene over, når ressursgrunnlaget er stort.

Dette innebærer et behov for overkapasitet. Denne overkapasiteten må være i stand til å ”sove” – det må ligge en latent kapasitet i flåten. Norges Naturvernforbund ser derfor strukturvirkemidler som kjøper ut eller fjerner latent kapasitet som et stort problem for ressursforvaltningen.

Utvalget skriver i sin rapport at lønnsomhetsgevinsten med strukturkvotene er moderat. Dette kommer først og fremst av at det er de som går ut av fisket som tar med seg gevinsten av struktureringen når de selger sine kvoter. Utvalget sier videre at det er flere forskjellige definisjoner av kapasitet, og at *”De økonomiske er å foretrekke, da de tar hensyn til fiskernes respons på markedsendringer og andre incentiver. Økonomisk kapasitet reflekteres gjennom kapitalen som er investert i fartøy og utstyr. Optimal størrelse på denne har man når det økonomiske resultatet maksimeres. Det er utviklet teori og økonometriske modeller for å måle økonomisk kapasitet. Hovedproblemet med disse metodene er at de krever gode data over inntekter og kostnadsstruktur i fisket. Disse data er oftest ikke tilgjengelige, og følgelig er de fleste studier av kapasitet basert på tekniske kapasitetsdefinisjoner.”* (p. 25)

Dette er etter Naturvernforbundets mening misvisende. For det første er hele grunnlaget for utvalget at strukturen i flåten skal bidra til å oppfylle visse målsetninger. Det må innebære at investeringsstrukturen i flåten må bidra til å oppfylle alle disse målsetningene, ikke bare at *”det økonomiske resultatet maksimeres”*.

For det andre er det i norsk fiskeri bedre tilgang på de økonomiske data enn på de tekniske. Fiskeridirektoratet gjennomfører hvert år lønnsomhetsundersøkelser for den helårsdrevne flåten. I disse finnes detaljert oversikt over flåtens gjeld, fangstinntekter, økonomiske resultater og sysselsettingseffekt.

I de funn utvalget presenterer går det fram at strukturordningene ikke har de virkningene de var forutsatt å ha. For det første gir de ikke den lønnsomhetsøkning myndighetene forutsatte. For det andre er virkningen på rekruttering svært usikker. I tillegg viser utvalget at ordningene gir uønskede og utilsiktede konsekvenser, først og fremst ved en geografisk konsentrasjon av fiskerettigheter. Det er derfor skuffende at utvalgets rapport ikke inneholder noen analyse av hvorfor ordningene ikke virker som forutsatt.

Evige kvoter og ressursavgift

En god del av debatten både i utvalget og i offentligheten har dreid seg om hvordan man skal oppfylle målet om ressursene som felles eiendom. Det er to posisjoner i utvalget. Et mindretall går inn for å gjøre kvotene til privat eiendom ved å la dem være evigvarende, og å kompensere for dette ved at det betales en avgift til staten. Et flertall mener kvotene ikke kan være evige.

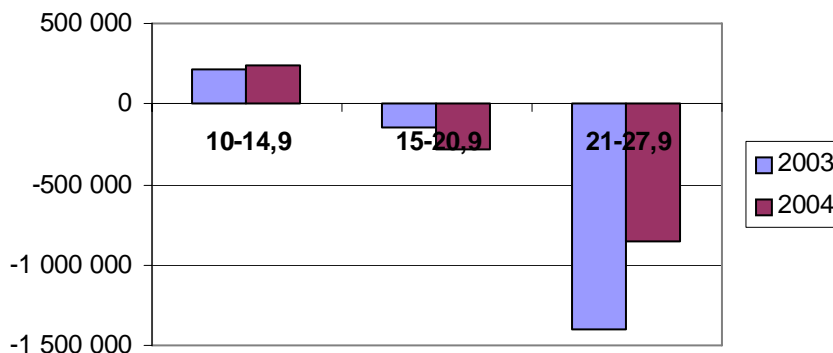
Flåtestrukturen er den enkeltfaktor i fiskeripolitikken som i størst grad avgjør om fellesskapets mål oppnås. Det er flåtestrukturen som avgjør bosettingsmønster, energiforbruk og beskatningsmønster. For at begrepet felles eiendom skal ha en reell betydning må det innebære at fellesskapet har mulighet til å styre bruken av ressursene på en måte som fører til oppnåelse av dette fellesskapets mål. Det må også innebære at fellesskapet kan endre sine prioriteringer som følge av endrede forutsetninger eller endrede politiske oppfatninger. Fordelingshensyn må derfor ivaretas gjennom strukturpolitikken og deltagerloven og ikke gjennom en generell avgift på fiske. Naturvernforbundet ser det som en avsporing av denne viktige debatten å utrede ressursavgift.

Norges Naturvernforbund er derfor av den mening at kvotene ikke skal være privat, men skal kunne styres av fellesskapet. Ved at samfunnet styrer kvotetildelingen i en retning som oppfyller samfunnets mål, blir fiskerinæringen pålagt et samfunnsansvar. Vi mener derfor at det ikke er rimelig å ilegge næringen ressursavgift.

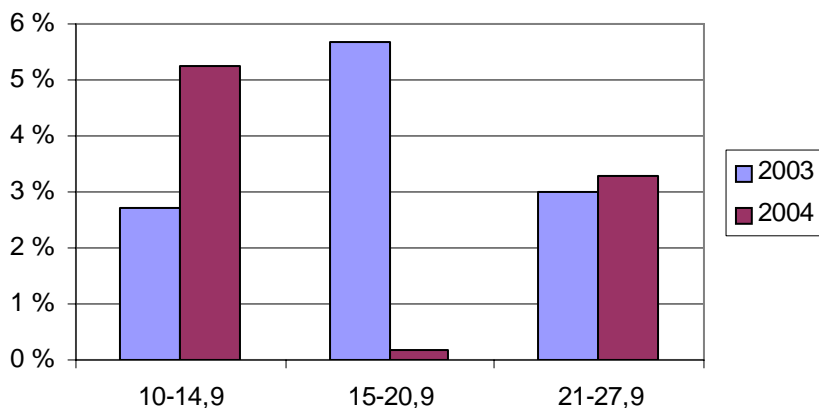
Ordninger for den minste kystflåten

Utvalget har delt seg i flere fraksjoner når det gjelder ordninger for kystflåten, spesielt de mindre fartøyene i den gruppen. I torskefiskeriene er det de mindre fartøyene som i størst grad oppfyller målene om aktivitet langs hele kysten, lavt energiforbruk og et bærekraftig beskatningsmønster. I tillegg er denne delen av kystflåten lønnsom.

Av de tre gruppene er det bare den minste som har positiv egenkapital. Mens gruppene 10-14,9 og 21-27,9 bedret sin egenkapitalsituasjon fra 2003 til 2004, falt denne for gruppen 15-20,9 meter.



Egenkapital 2003 og 2004. Kilde Fiskeridirektoratet



Driftsresultat 2003 og 2004. Andel av fangstinntekt. Kilde Fiskeridirektoratet

I motsetning til alle andre grupper i torskefisket, hadde gruppen 15-20,9 meter dårligere lønnsomhet i 2004 enn i 2003. Den største enkeltfaktoren er en dobling av utgiftsposten "Diverse uspesifiserte kostnader". I denne posten finner vi blant annet utgifter til kvoteleie og avskrivning på kvotekjøp. Også den største kystgruppen hadde en kraftig økning i denne posten, men har veid det opp med reduserte kostnader til blant annet drivstoff.

Det er ingen ting som tyder på at de gruppene som har gjennomført strukturering har blitt mer lønnsomme. Utvalget peker på at grunnlagsmaterialet er for tynt til å trekke sikre konklusjoner, men peker på at "Utvalgets analyser indikerer likevel, i tråd med teori, at forbedringen i lønnsomhet er moderat" (p. 19)

En av hovedgrunnene til å innføre strukturordningene var å bedre rekrutteringen til fiskeryrket. Naturvernforbundet har tidligere pekt på det faktum at strukturordningene og kondemneringsordningen øker prisen på fartøy med kvoter og dermed gjør terskelen for å komme inn i fisket høyere. Utvalget peker på samme forhold (p 19).