

Bent Dreyer tar ordet!

Målet helliger middelet

Prioriteringen mellom de ulike politiske målene som gjelder for fiskerinæringen er i endring. Det kommer sågar stadig nye mål som skal nås. Her skal det handle om utfordringer som oppstår når et nytt mål introduseres, nemlig reduksjon i drivstofforbruk i fangstleddet. Utfordringene blir forsterket når det nye målet får høy nasjonal prioritet fordi Norge har forpliktet seg i Paris-avtalen.

Skiskyting og fiskerinæringen har i hvert fall et par ting til felles. For å oppnå gode resultat, må flere mål nås samtidig. En tilleggsutfordring er at målene gjerne er i konflikt med hverandre. Dersom ett mål vektlegges for sterkt, f.eks. høyt tempo i sporet, vil utøveren ofte bli hardt straffet på standplass. Skiskytterne har på sin side en fordel i jakten på gode prestasjoner. Målene og egenskapene for å nå disse, ligger fast. Fangst av villfisk er imidlertid en langt mer komplisert øvelse. Her finnes ikke en internasjonal teknisk komité som bestemmer reglene. Her bestemmes reglene av et storting som har utnevnt

Bent Magne Dreyer er forskningssjef for faggruppen Næringsøkonomi ved Nofima i Tromsø og professor II ved UiT Norges arktiske universitet.

en minister som skal lage regler som er i tråd med hva representantene til enhver tid ønsker. Samtidig må ministeren ta hensyn til et lunefullt økosystem som det skal høstes fra. Næringsaktørene ønsker forutsigbarhet og har allerede gjort store investeringer. Lite lojale konsumenter skal til enhver tid tilfredsstilles. Alt dette skal tas hensyn til, samtidig som globale regler for handel med sjømat skal følges til punkt og prikke.

Internasjonale avtaler påvirker prioriteringene

En gang for nå så lenge siden var det et høyt prioritert mål at fiskerne skulle ha en lønn til å leve av. Stortinget ga klar

For å oppnå gode resultater må skiskyttere oppnå minst to mål samtidig – gå fort og skyte bra. Slik er det i fiskerinæringen også. For å nå de fiskeripolitiske målsettingene er det mange, ofte motstridende mål, som må oppnås samtidig. Derfor er det også så vanskelig.



Ystmark



Uksnøy



Blakstad



Eriksson



Klimakur 2030

I regjeringens melding «Klimakur 2030» som kom i fjor kan vi lese hvordan Norge kan oppnå sine klimaforpliktelser slik de er nedfelt i Paris-avtalen. Det legges opp til å ta de lavhengende fruktene først, konstaterer Bent Dreyer.

beskjed om at dette skulle løses med subsidier. Subsidiene var imidlertid en løsning som kom i konflikt med en rekke andre prisverdige mål. Målene om å bygge opp nedfiskede bestander ved å stoppe overfiske og tilpasse fangstkapasiteten, ble vanskeligere å oppnå når man subsidierte lott og oppbygging av fangstkapasitet. Dårlig lønnsomhet ble det også. Selv om det både i næringen og blant politikere ble åpenbart at målet om lønn til fiskere enten måtte nedprioriteres, eller at andre virkemidler måtte på plass, var det vanskelig å få avvirket Hovedavtalen. Dråpen som fylte begeret, og ga politikerne hjelp til å avvikle det dårlige virkemidlet, var EFTA-avtalen og et globalt ønske om frihandel. Subsidier ble en umulighet dersom norsk sjømat skulle få tilgang til viktige eksportmarkeder. Den politiske støyen rundt avviklingen av Hovedavtalen var stor. Historien demonstrerer at forpliktelser i internasjonale avtaler kan føre til at nasjonale sektormål og virkemidler må vike.

Historien om Hovedavtalens fall er som hentet ut fra et dramatisk eventyr med lykkelig slutt. Nye og mer effektive virkemidler er tatt i bruk. Totalkvoter som overholdes og sørger for at bestandene ikke overfiskes, lukkingen som begrenser tilfang av nye aktører

og strukturkvoter der næringen selv har tatt ut overkapasitet som sørger for økt lønnsomhet. Virkemidler som alle har bidratt til å sikre at fiskerne har fått den lønna de fortjener uten å be storting og regjering om ekstralott. Det hører også med til historien at norsk oppdrettsnæring i ettertid har brukt mye tid og ressurser på å imøtegå mange forsøk fra EU på å legge begrensninger på importen av oppdrettslaks, etter uriktige påstander om at næringen har vært subsidiert.

Paris-avtalen

Norske myndigheter har nylig signert en ny internasjonal avtale som forplikter landet til å redusere klimagassutslippene. I fjor kom derfor regjeringen med en strategi for hvordan Norge kan levere på sine forpliktelser i avtalen. I regjeringens melding om hvordan målene skal nås, «Klimakur 2030», legges det opp til å ta de lavhengende fruktene først. Matproduksjon er en viktig bidragsyter til verdens klimagassutslipp. Norge er en stor sjømatnasjon, men heldigvis kommer sjømatproduksjonens klimaregnskap godt ut — og fiskerinæringen i særdeleshet. Det taler også til nærin-

gens fordel at klimagassutslippene skjer for å skaffe til veie mye næringsrik mat til en voksende befolkning.

En inkurie

I klimaregnskapene til sjømatindustrien er det tre viktige drivere for utslippene. Drivstoffbruket i fangstleddet, i fôrproduksjon i oppdrettsnæringen og i transport til markedene — særlig når det brukes fly. Dersom sjømatsektoren blir utfordret, er det først og fremst disse faktorene som vil få oppmerksomhet.

SSB sendte nylig ut en pressemelding der de informerte om at statistikken som blant annet ligger til grunn for «Klimakur 2030» er feil. Forbruket av drivstoff i den norske fiskeflåten er sannsynligvis langt høyere enn de tidligere har rapportert.

Feilen fører nødvendigvis til at sektormyndighetene og næringen i større grad enn først antatt får økte krav om å redusere drivstoffbruket i fiskeflåten. I et slikt lys, er det positivt at potensialet for reduksjon av klimagassutslippene er store. Det kan imidlertid kun realiseres dersom flere av dagens sektormål nedprioriteres. Kanskje ser vi at historien rundt fjerning av Hovedavtalen gjentar seg.



Ifølge Statistisk Sentralbyrå tyder mye på at drivstofforbruket i fiskeflåten er langt høyere enn det som er lagt til grunn i «Klimakur 2030». Det kan bety enda strengere krav om utslippskutt.

Drivere for klimagassutslipp

Fangst av villfisk krever energi. Fisken vandrer over store havområder, og fartøyene må bruke tid på å finne den. Fangstoperasjonen er energikrevende. Det samme er fangstbehandlingen og transporten til land. Hvor mye energi som kreves varierer. Noe fangst foregår nær kysten, noe foregår langt til havs. Noe foregår på store dyp, mens noe skjer helt i overflaten. Noen arter står spredt og dypt, andre er stimfisk som befinner seg høyt i vannsøylen. Noen beveger seg raskt, andre er mer stasjonære.

Energibruken varierer også med teknologivalg. Både når det gjelder fartøyutforming og redskapsvalg. Fartøy som er lange, dype, brede og tunge krever større motorkraft for fremdrift enn smale, grunne og lette fartøy. Noen redskaper er aktive og må dras langs bunnen, andre er passive. Tilstanden fisken har når den leveres kan også påvirke energiforbruket. Det kreves blant annet energi for å kjøle og fryse fisk. Biologi og teknologivalg er derfor de sentrale faktorene for å forstå den enorme variasjonen i drivstofforbruket per kilo fisk i norske fiskerier.

Fangstreguleringene har som hovedintensjon å påvirke fangstmønsteret. Det innebærer at de også påvirker

drivstofforbruket. Kvoter har til hensikt å hindre overfiske, og kvotefordelingsnøkene har til hensikt å sikre at fangstrettighetene blir fordelt på en forutsigbar måte mellom ulike fartøygrupper. For å trygge sikkerheten på havet, er fartøyene underlagt ulike krav og sertifiseringsordninger. For å sikre fiskekvaliteten, er det laget regler for fangst og fangsthåndtering. For å sikre kapasitetstilpasning og lønnsomhet,

har vi strukturkvoteordninger. For å dempe sesongfisket i torskfisket har vi ferskfiskordningen, kvotebonus for levendefangst og leveringsplikt. For å bedre lønnsomheten, har vi nå kun ett aktivt sektorspesifikt virkemiddel i bruk, etter at Hovedavtalen ble nullet, nemlig refusjon av drivstoffavgifter. Listen er ikke fullstendig, men den illustrerer ett poeng. Målet om å redusere drivstofforbruket i fiskeflåten er ikke høyt på listen når myndighetene i dag utformer sine mange former for fangstreguleringer.

Fiskeleveranser til Paris-avtalen

Morgendagens fangstreguleringer vil endre seg dersom norske myndigheter skal intensivere jakten på reduksjon i klimagassutslippene fra fiskeflåten. Sektorspesifikke reguleringer kan ryke når sektorovergripende tiltak skal innføres. Noen departement har større gjennomslagskraft i regjeringskollegiet enn andre. Et sannsynlig grep er å bruke avgifter aktivt for å tvinge alle til å økonomisere med energiforbruk.

Her tror jeg både Fiskeridepartementet og fiskeflåten vil bli utfordret, og fiskerimyndighetene må se med nye øyne på hvilke mål som skal prioriteres



Fiskerne har alltid ønsket å fiske når fisken er der. Fiskeindustrien ønsker jevne leveranser gjennom året. For å dempe sesongpresset velger myndighetene ofte løsninger som isolert sett bidrar til å øke energiforbruket. Da kommer målkonfliktene tydelig frem.



Enkelte fiskerier og redskaper er åpenbart vesentlig mer energieffektive per kilo fisk enn andre. Men det betyr nødvendigvis ikke at disse blir prioritert ved fordelingen av kvoter. Igjen er det ulike mål som skal oppnås, påpeker Bent Dreyer.

lig at myndighetene etterstreber økt bruk av mer energieffektive redskap. Dette kan selvsagt også håndteres gjennom justeringer av nøklene som brukes for kvotefordeling. Det er imidlertid et minefelt for både redere og politikere. Derfor er det mer sannsynlig at det utvikles virkemidler for frivillig kvoteutveksling fra energikrevende til energieffektive aktører og fangstmønstre.

når fangstreguleringene frem mot 2030 skal utformes.

Selv om fiskeriene kan argumentere med at deres drivstofforbruk bidrar til en viktig samfunnsoppgave, må næringen innstille seg på at drivstoffprisen kommer til å øke. Drivstoffkostnadene er allerede en stor utgiftspost, og de økonomiske insentivene for større fangst per liter drivstoff vil derfor øke.

Det store usikkerhetsmomentet er imidlertid om hvordan målet om redusert drivstofforbruk finner sin plass blant mange andre gode formål når fremtidige fangstreguleringer skal utformes. Om vi bruker kunnskapen om hva som bestemmer drivstofforbruket, tegner det seg et bilde der noen av dagens reguleringer kommer til å bli utfordret.

Fangstreguleringer som demper intensiteten i et sesongfiskeri, fører gjerne til at fangsteffektiviteten går ned og at større deler av fisket foregår lengre fra kysten. Dette øker drivstofforbruket. Ferskfiskordningen, leveringsplikten, kvotebonus for levendefangst og områdebegrensninger er altså ordninger som blir utfordret. Det peker i retning av mer intense sesongfiskerier nært kysten.

Strukturkvoteordningen er et virkemiddel som tar ut overflødig kapasitet, og sørger for at det blir større kvoter til færre fartøy. Det reduserer antall driftsdøgn totalt i en fartøygruppe. Om de gjenværende fartøyene er de mest fangsteffektive, går drivstofforbruket ned. Det kan derfor komme ønske om mer strukturering mot fartøy som er energieffektive og har høy fangsteffektivitet.

Valg av fangstredskap er en annen faktor som påvirker drivstofforbruket sterkt. Dagens fangstreguleringer beskyldes ofte for å låse aktørene til konkrete redskaper. I et reguleringsystem hvor energiforbruket får større oppmerksomhet, er det derfor sannsyn-

verdi og drivstoffkostnader. I skiskyting er sluttresultatet avhengig av hvor fort utøveren går i sporet og hvor lang tid man bruker på å treffe fem blinker. I fiskeflåtens jakt på å redusere klimagassutslippene er en del av øvelsen å effektivisere fangsten — altså fangsten per liter. Den andre delen av øvelsen er å sørge for at fangsten har stor nytte for omverden — altså verdi per liter. I likhet med skiskyting blir det viktig å finne den riktige balansen som gjør at det leveres godt i begge delene av øvelsen.

I så måte handler dette ikke bare om fangsteffektivitet, men også om å ta vare på fangstens ernærings- og markedsverdi. Denne balansegangen kan bli vanskelig om fangstreguleringene kun vektlegger fangsteffektivitet. Økt fangsteffektivitet kommer med noen kvalitetsmessige utfordringer. Vi vet f.eks. at intensive sesongfiskerier utfordrer både mannskap og foredlingsindustri når det gjelder å behandle fangsten på en måte som tar vare på fiskens kvalitet, og som er tilpasset logistikk og kapasitet i resten av verdikjeden. Vi vet at fangsteffektivitet i form av store trål- og snurrevad-hal gir kvalitetsutfordringer. Det samme gjør passive redskaper som står lenge i havet for å øke fangsteffektiviteten. Det hjelper med andre ord ikke å prestere høyt i kilo per liter drivstoff, dersom fangstverdi per liter drivstoff er til å gråte over.

Det er ikke alltid at den som er raskest i sporet er den som vinner i skiskyting.



Fangsteffektivitet er én sak. Å ta vare på fangstens ernærings- og markedsverdi ofte en annen. Alle vet at effektiviteten i fiske med trål og snurrevad kan gi kvalitetsutfordringer. Det hjelper ikke å prestere høyt i kilo per liter drivstoff, dersom fangstverdien per liter er til å gråte over, skriver Dreyer.