

Notat februar 2008

Drivstoffsubsidier og CO₂ utslipp i fiskeflåten

*Gunnar Album,
Barentshavkontoret*

I dette notatet viser Norges Naturvernforbund hvordan Staten gjennom å legge om fra dagens subsidie på drivstoff- og CO₂ utslipp for fiskefartøy kan realisere et betydelig CO₂-reduksjonspotensiale i fiskeflåten.

Tiltaket vil samtidig fremme sysselsetning, konkurranselighet og bærekraft i fiskeflåten i tråd med offisielle forvaltningsmål.

1 CO₂-utslipp og avgiftsfritak i fiskeflåten

Avgiftssystemet på fossile brensler er en grønn skatt, og omfatter de fleste petroleumsproduktene gjennom bensinavgiften og mineraloljeavgiften. Begge disse avgiftene har et CO₂-element. I mai 1988 vedtok Stortinget at fiskerne skulle fritas fra å betale grunnavgift på mineralolje (diesel eller solar). Fritaket omfatter CO₂- og grunnavgift på mineralolje levert til bruk om bord i fiske- og fangstfartøy innført i merkeregisteret.

Fiskeflåtens utslipp er ikke ubetydelige (Fig 1), og har økt per fangstenhet. Regjeringens klimamelding (St.mld.nr. 34 (2006-2007)) inneholder et eget kapittel om fiskerisektoren. Meldingen viser at CO₂-utslippene fra den norske fiskeflåten har ligget mellom 1,2 og 1,5 millioner tonn de siste 25 årene. Fiskeflåten står dermed for 2,5 % av Norges CO₂-utslipp.

Fiskeflåten er unntatt fra grunn- og CO₂-avgift på mineralolje, gjennom at det er etablert en egen refusjonsordning som administreres av Garantikassen for fiskere. Ordningen innebærer at norske fiskefartøy og utenlandske fiskefartøy som bunkrer i Norge og fisker i norsk sone, kan søke om refusjon av innbetalt avgift ved bunkring i henhold til fastsatte satser. Satsen for refusjon tilsvarer avgiften og er for 2007 96,9 øre per liter, hvorav grunnavgiften utgjør 42,9 øre og CO₂ avgiften 54 øre. (St.mld.nr 34 (2006-2007))

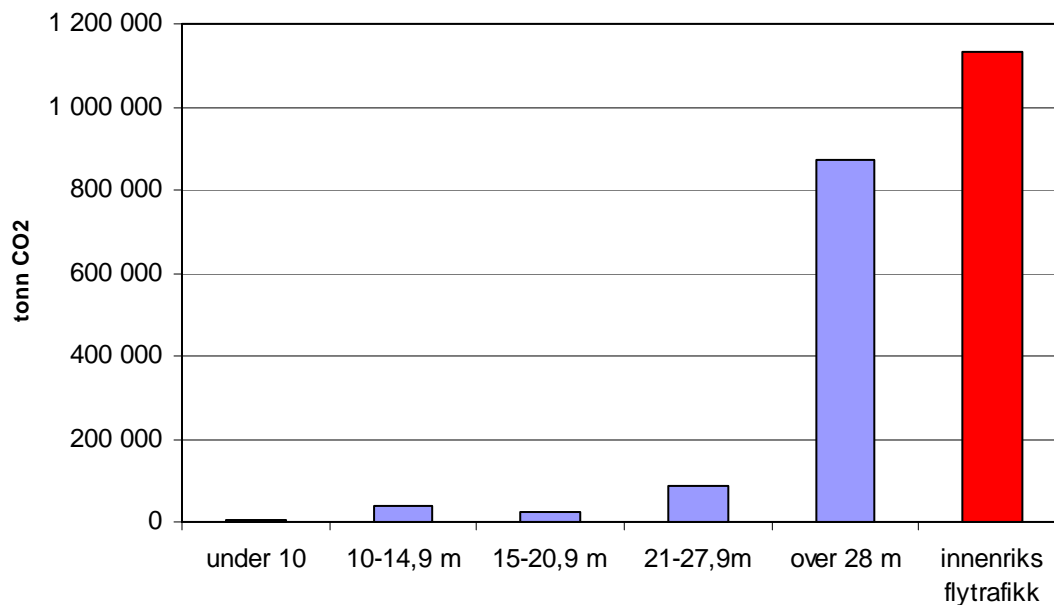
Norge er ikke det eneste landet som subsidierer drivstoffet i fiskeflåten. I følge en rapport fra WWF er de globale drivstoffsubsidierne på mellom 4,2 og 8,5 milliard dollar i året¹.

Den samme rapporten gir følgende oversikt, hentet fra Sumalia et al 2006ⁱⁱ, over subsidiene i forskjellige land for 2006.

Drivstoffsubsidier og avgiftsfritak i utvalgte land	
Land	\$/Liter (US\$)
Belgia	-
Danmark	-
Frankrike	0,14
Tyskland	-
Hellas	0,2
Island	0,18
Italia	-
Malta	-
Nederland	-
Norge	0,18
Polen	0,18
Portugal	-
Spania	0,1
Sverige	-
Tyrkia	0,09
England	-
Canada	0,18
Japan	0,25
New Zealand	-
Russland	0,18
Senegal	0,22
Thailand	0,13
USA	0,06

Tabell 1

Oversikten stemmer godt for Norge – 0,18 dollar tilsvarer de drøye 90 ørene Norge har gitt i avgiftsfritak de siste årene (se tabell 2). I 2008 er de norske avgiftene hevet til 139 øre per liter. Den norske subsidien av fiskeflåten blir dermed på 0,25 dollar - og ligger dermed høyest i verden, sammen med Japan.



Figur 1. Utslipp fra forskjellige lengdegrupper i den helårsdrevne fiskeflåten og fra innenriks flytrafikk.¹

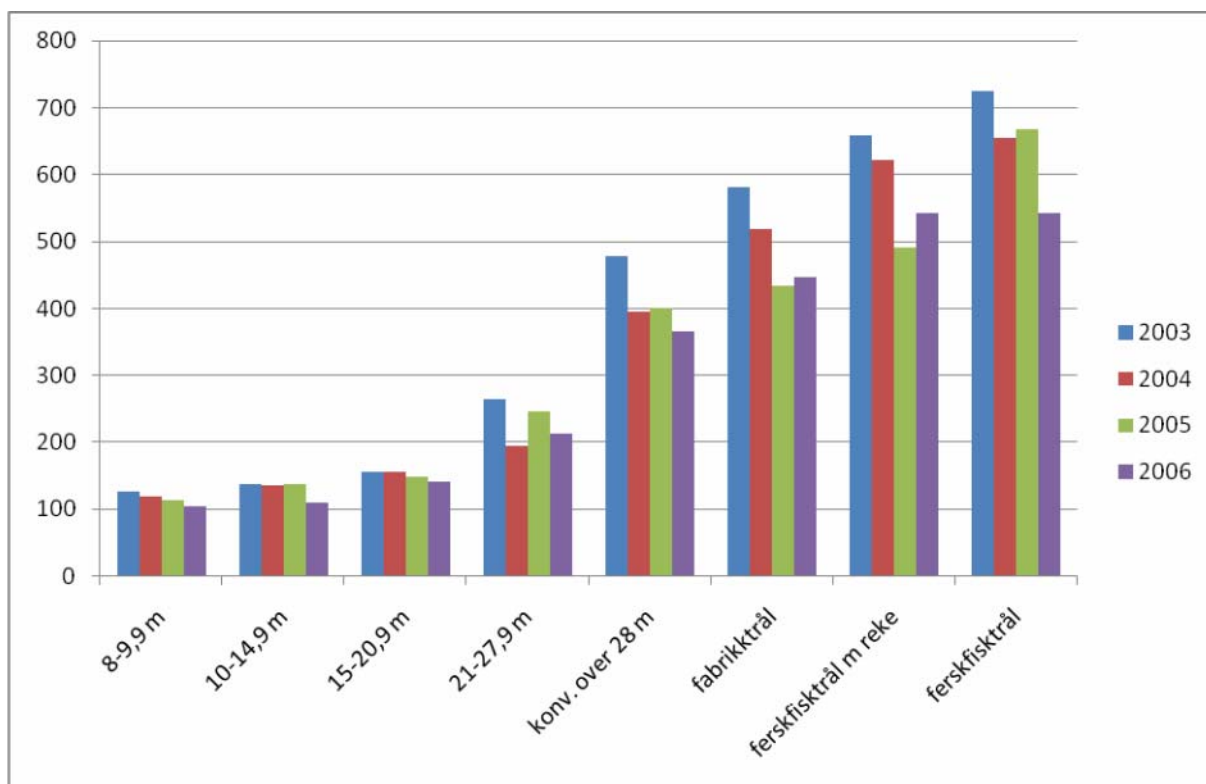
¹ I denne figuren, og i andre vi viser senere i notatet, har vi beregnet drivstoff-forbruket i fiskeflåten ved å ta utgangspunkt i Fiskeridirektoratets lønnsomhets-undersøkelers oppgaver over utgifter til drivstoff for de enkelte flåtegruppene og dividert med drivstoffpris for disse gruppene. Vi har hentet inn priser fra oljeselskapene og fra enkeltfartøy/rederier. De forskjellige gruppene betaler forskjellig pris for diesel og det vil være usikkerhet knyttet til disse beregningene, spesielt for den mellomstore flåten der noen bunkrer lokalt til høy pris, mens andre har gode avtaler direkte med oljeselskapene. Sammenlignet med SSB sine beregninger stemmer våre tall godt. SSB opererer gjennomgående med noe større forbruk enn vi gjør (dvs at de har beregnet en noe lavere snittpris). SSB opererer også med en noe større forskjell på drivstoffpris til store og små båter. Med SSB sin beregningsmetode ville altså utslagene i de beregningene vi viser her vært større.

1.1 Forskjeller i drivstofforbruk mellom flåtegrupper i torskefiskeriene

Forskjeller i forbruket av drivstoff mellom de forskjellige flåtegruppene, og dermed omfanget av drivstoffsubsidien, er interessante fordi det pågår en konstant debatt om fordelingen av kvotene flåtegruppene imellom. De konkurrerer altså med hverandre om investeringer, mannskap og rettigheter.

Våre beregninger for 2003-2006, figur 2, viser at trålflåten forbruker mest drivstoff per kg torsk fanget. Små kystfiskefartøy er mer enn 5 ganger mer drivstoffeffektive.

Tallene viser også en nedgang i drivstofforbruket per torsk i alle flåtegrupper. Det kan være grunn til å anta at generelt økende drivstoffpriser har påvirket flåtens driftsmønster. Som et eksempel brukte rekefiskerier i 2006 39 % av fangstinntekten sin på drivstoff, mens drivstoffutgiften utgjorde knapt 20 % for fartøy i bunntrålfiske etter torskefisk. Med økte drivstoffpriser vil dette forskyve lønnsomheten mellom de ulike fiskeriene, og omstilling fra rekefiske til fordel for torsk.



Figur 2: Drivstofforbruk per tonn torskefisk. 2003-2006. Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse samt drivstoffpriser innhentet fra oljeselskaper og rederier.²

² Vi har beregnet drivstofforbruket i torskefiskeriene med utgangspunkt i kostnadene til drivstoff for hver enkelt flåtegruppe (fra Lønnsomhetsundersøkelsene) og literprisen på drivstoff fra oljeselskapene. For å kunne sammenligne forskjellene i forbruk i sammenlignbare fiskerier, har vi trukket ut den andelen av fangstinntekt som kommer fra torsk, sei og hyse.

Det er flere feilkilder i dette regnskapet. For det første varierer drivstofforbruket i de resterende fiskeriene. Mens rekefiskeri er svært energikrevende i forhold til inntekt er kystflåtens linefiske etter f.eks kveite og lange lite energikrevende. For det andre har noen av disse fartøygruppene energikrevende fabrikker og fryserier om bord. Det gjelder særlig fabrikktrålflåten og autolineflåten.

1.2 Subsidiefri næring?

Fiskeriorganisasjonene og myndighetene liker å gi inntrykk av at det ikke finnes subsidier i fiskerinæringen:

”Fiskerinæringa er ei subsidiefri næring og ønskjer å vera det. I Fiskebåtrederne Forbund ønskjer me heller ikkje spesialbehandling av næringa. Tvert om. Øvst på den politiske ønskelista til Fiskebåtrederne Forbund står bodskapen til styresmaktene om at dei må behandla fiskeflåten på line med andre næringar.”ⁱⁱⁱ

Inge Halstensen

”Norsk fiskerinæring har de siste årene hatt en rivende utvikling. Næringen er blitt subsidiefri, lønnsomheten i deler av flåten har bedret seg og fiskerinæringen fremstår som en næring med et betydelig verdiskapingspotensiale.”^{iv}

Fiskeri og Kystdepartementet/
Norges Fiskarlag/FHL

«Norsk fiskerinæring er i dag tilnærmet subsidiefri og står for en betydelig verdiskaping i det norske samfunnet.”^v

St.mld.nr 20. (2002-2003)

Som nevnt over stemmer dette ikke. Fiskeflåten er subsidiert gjennom fritak fra grunn- og CO₂ avgift på drivstoff. De to avgiftene varierer noe fra år til år, men har de

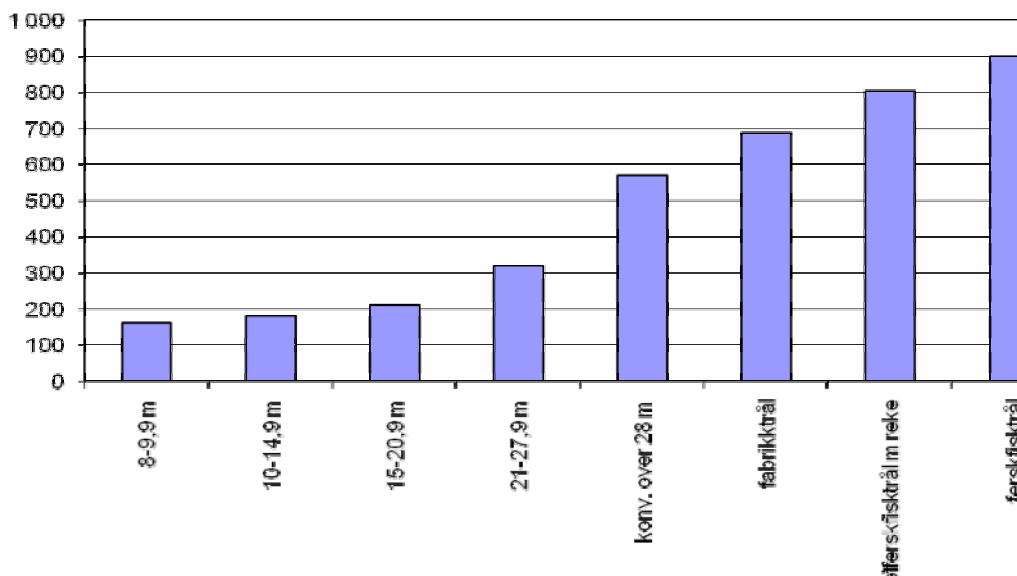
siste årene utgjort til sammen ca 95 øre per liter drivstoff, og opp mot 1 kr per kg fisk

Tabell 2

år	CO ₂ -avgift (øre)	Grunnavgift (øre)	Total (øre)
2001	48	38,2	86,2
2002	49	38,9	87,9
2003	50	39,8	89,8
2004	51	40,5	91,5
2005	52	41,4	93,4
2006	53	42,1	95,1
2007	54	42,9	96,9
2008	55	84,5	139,5

Fiskerne får tilbakebetalt disse avgiftene fra Garantikassen for Fiskere med en rentekompensasjon på 3%. Den samlede utbetalingen var på 254 millioner kroner i 2005.

Subsidiene har to virkninger vi skal se nærmere på. For det første subsidieres energiforbruk og CO₂ utslipp. For det andre blir disse subsidiene fordelt ulikt på forskjellige fiskerier og fiskere og virker dermed konkurransevridende.



Figur 3: Drivstoffsubsidie. Kroner per tonn sløyd og hodekappet torsk/sei/hyse. Snitt 2003-2006

Drivstoffsubsidier i Fiskeflåten

1.2.1 Konkurransen om arbeidskraft

I og med at de forskjellige fartøygruppene har forskjellig drivstofforbruk per tonn fangst blir også subsidiene ujevnt fordelt.

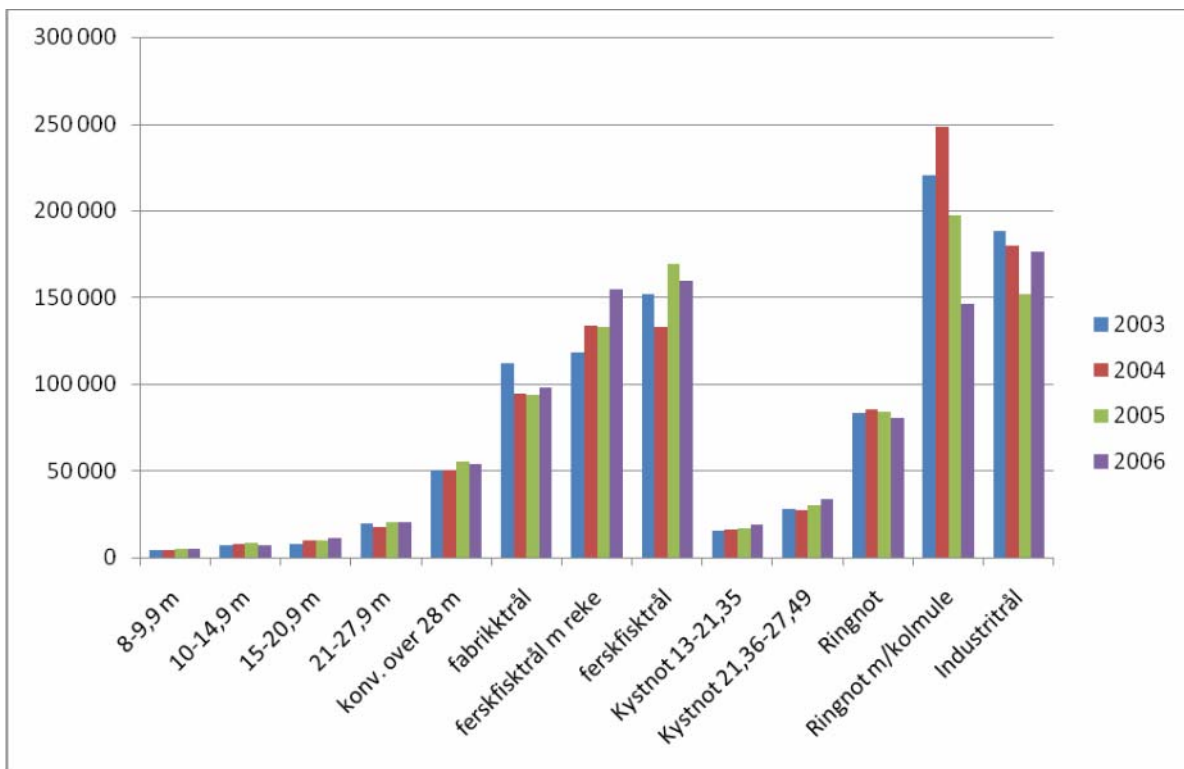
I den minste kystflåten utgjorde subsidien, i perioden 2003-2006, 162 kroner per tonn sløyd og hodekappet fisk. Ferskfisktrålerne fikk sin fisk subsidiert med 898 kroner per tonn. (se figur 3) Det vil si at for hver kilo torskefisk de leverer, får trålerne 75 øre mer enn sjarkene i støtte fra staten.

Det er også grunn til å merke seg forskjellen mellom subsidiene i flåtegrupper som konkurrerer mer direkte med hverandre om arbeidskraft og til dels også om kvoter. Den store kystflåten får dobbelt så store subsidier per tonn fisk som den minste kystflåten, og trålerne får rundt 40% mer enn havgående fartøy med konvensjonell redskap (autoline).

Kystflåten sysselsetter flere per tonn fangst og har et lavere energiforbruk per tonn fangst. Resultatet er at subsidiene per årsverk i trålerflåten er mange ganger høyere enn i kystflåten.

Subsidiene per mann/årsverk i de to minste kystflåte-gruppene utgjør mellom 4 500 og 8 800 kroner i året i perioden 2003 til 2006. I den havgående trålerflåten er subsidiene mellom 95 000 og 170 000 per årsverk og mellom 55 000 og 95 000 kroner per sysselsatt i samme periode.

Gjennom naturlig avgang og gjennom strukturfondet er antall små fartøy kraftig redusert de siste årene. Fra 1995 til 2006 er antall fartøy under femten meter nesten halvert, mens antall kystfartøy over 21 meter har økt med 45%. Dette er fartøygrupper som konkurrerer med hverandre blant annet om mannskap og fiskefelt. Et årsverk i snurrevadflåten mottok i 2006 over fire ganger så mye i subsidier som et årsverk i flåten under 10 meter.



Figur 4: Drivstoffsubsidier per årsverk 2003-2005. Torskefiskeriene

Drivstoffsubsidier i Fiskeflåten

Går du over i den havgående flåten, er utslagene mye større. Hvert årsverk i trålerflåten støttes med mellom 100 000 og 170 000 kroner i form av avgiftsfritt drivstoff. Dette utgjør mellom en fjerdedel og en tredjedel av lotten i disse flåtegruppene.

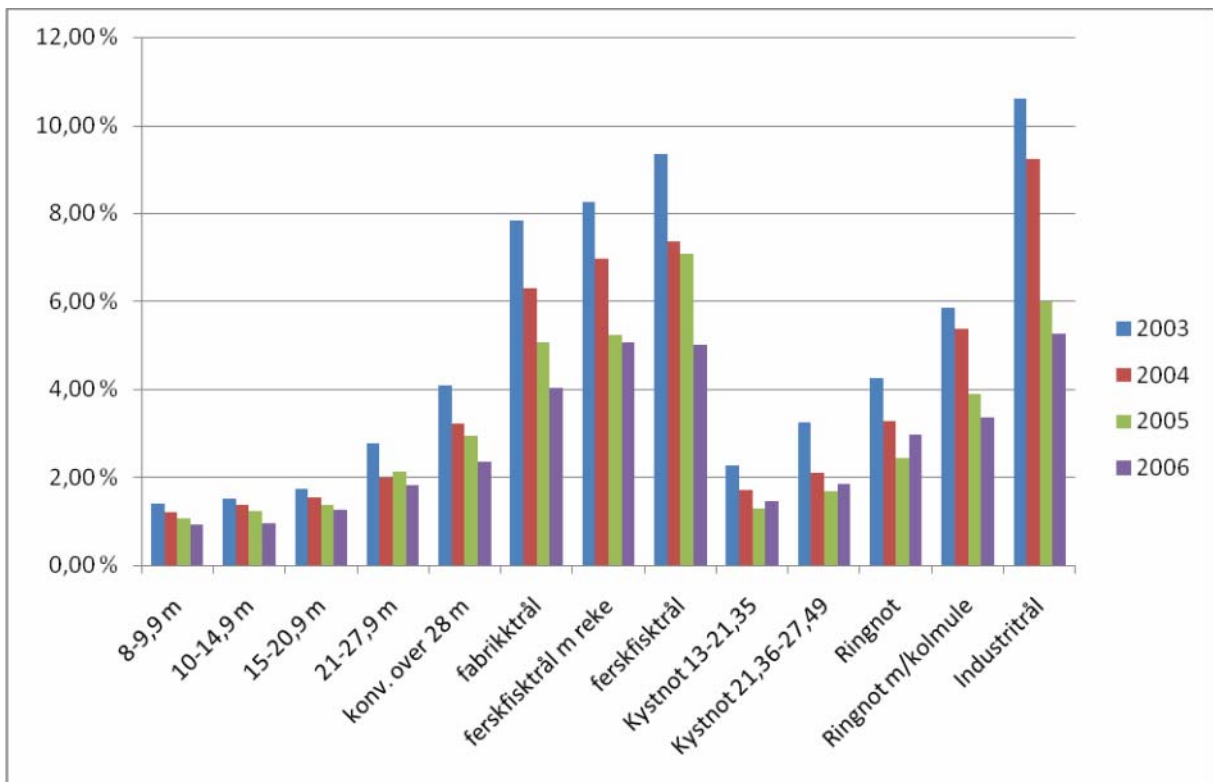
Det samme ser vi i forholdet mellom hav og kyst i pelagisk sektor. Hvert årsverk i kystnotfisket er subsidiert med mellom 15 000 og 30 000 kroner, mens det i den havgående flåten ligger mellom 80 000 og 240 000 kroner.

9 meters sjark mottok i 2006 en subsidie på 6 400 kroner, mens trålereiene mottar over 2 millioner kroner per fartøy. I prosent av driftsinntekt utgjør dette for sjarkene under 1% mens det for trålerne utgjør mellom 4% og 5% av driftsinntektene.

Vi siterte i innledningen styreleder Inge Halstensen i Fiskebåtredernes Forbund som uttalte i sin tale til representantskapet i fjor at ”Fiskerinæringa er ei subsidiefri næring og ønskjer å vera det”

1.2.2 Subsidierte rederier

Drivstoffsubsidiene er ujevnt fordelt på rederiene. Et enkeltmannsforetak med en



Figur 5: Drivstoffsubsidier som andel av driftsinntekt. 2003-2006

Halstensen eier de tre ringnotbåtene Gardar, (75m) og Manon (70m) og Slåtterøy (67 m). I følge Fiskaren hadde Gardar i 2005 en omsetning på 119,1 millioner kroner. Snittlengde for denne flåtegruppa var 68 meter

og snitt driftsinntekt 50 millioner kroner. Dersom Halstensens tre ringnotfartøy ligger på snittet for sin flåtegruppe når det gjelder drivstofforbruk, mottok hans rederi rundt 4,5 millioner kroner i subsidier i 2006, ned fra nesten 6 millioner i 2005. I følge Fiskaren går

Drivstoffsubsidier i Fiskeflåten

Gardar med underskudd, men hvis vi fortsatt regner dette som snittfartøy, utgjør disse

halvannen millionene per fartøy 14% av driftsresultatet, ned fra 16% i 2005.

Tabell 3 a,b og c

Driftsresultat og subsidier per fartøy i torskefiskeriene, kystflåte 2003-2006. Tusen kroner								
	8-9,9 m		10-14,9 m		15-20,9 m		21-27,9 m	
	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie
2003	11	5	23	13	98	30	121	112
2004	18	5	54	14	4	33	157	95
2005	47	6	97	16	201	37	293	127
2006	52	6	153	14	405	41	624	129

Driftsresultat og subsidier per fartøy i torskefiskeriene, havgående flåte 2003-2006. Tusen kroner								
Forts.	Konv. over 28 m		Fabrikktrål		Ferskfisktrål m reke		Ferskfisktrål	
	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie
2003	-134	643	-1 220	2 880	-134	643	-1 220	1 714
2004	686	647	2 759	2 600	686	647	2 759	1 577
2005	1 255	708	3 150	2 581	1 255	708	3 150	2 080
2006	4 042	695	13 961	2 691	4 042	695	13 961	2 089

Driftsresultat og subsidier per fartøy i pelagisk sektor. 2003-2006. Tusen kroner										
	Kystnot 13-21,35		Kystnot 21,36-27,49		Ringnot		Ringnot m/kolmule		Industritrål	
	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie	Drifts- resultat	subsidie
2003	-155	76	-208	174	2 469	807	7 148	2 201	-785 380	847
2004	427	85	907	184	5 568	813	10 589	2 455	-217 648	864
2005	989	85	2 214	199	9 517	775	12 664	1 923	1 342 259	778
2006	787	100	1 625	227	4 422	730	10 280	1 404	3 273 261	882

1.2.3 Subsidiert produksjon

Når fiskeflåten drives på subsidiert drivstoff betyr det at også fabrikkene om bord har subsidiert kraft. En liter diesel gir 10 kWh.^{vi} Avgiftsfritaket tilsvarende dermed rundt 10 øre per kWh. Fabrikkene og fryseriene om bord i fiskeflåten er i direkte konkurranse med industrien på land, noe som blant annet kom fram sommeren 2007. Da ba Geir Ove Ystmark i Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) ringnotbåten "Gardar" om å stanse sitt kjøp av notsei i Andfjorden.

- Fiskeindustrien har kapasitet til å ta unna den seien som blir fisket, påpeker Ystmark. Det er, ifølge FHL-lederen, ikke behov for at

kjøpefartøy skal være i sving. Han omtaler "Gardar" sin virksomhet som å "skumme fløten" av et sesongfiskeri og bruker Helga Pedersens retorikk mot henne. - Det gir ikke mer "lys i husan" at ringnotbåter får kjøpe notsei i konkurranse med fiskeindustrien lokalt, som driver helårlig, sier Geir Ove Ystmark.^{vii}

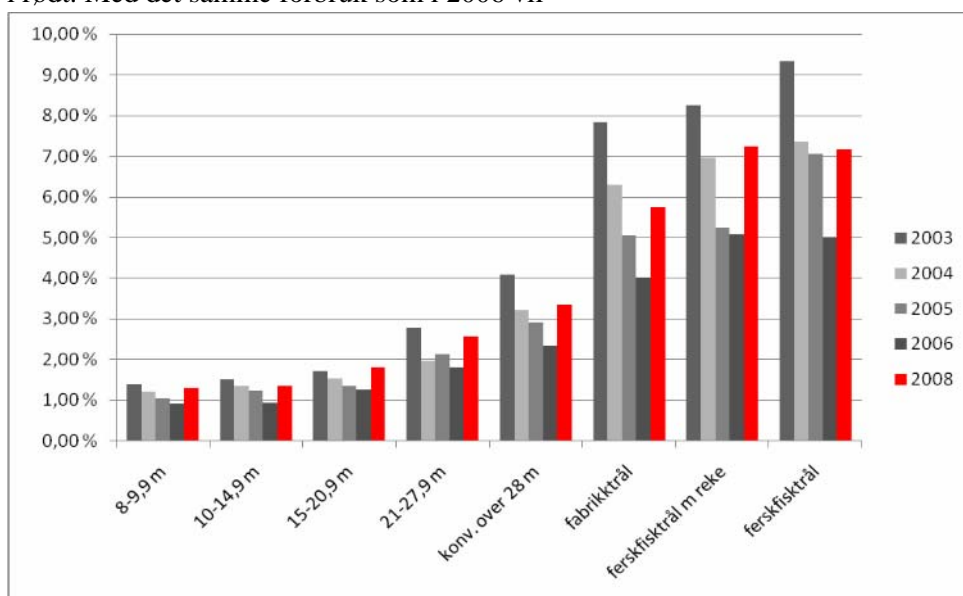
I tillegg til å kunne skumme fløten, er altså energien som blir brukt subsidiert. Det samme gjelder også annen bearbeiding om bord som ofte skjer i konkurranse med industrien på land. Ikke minst gjelder dette energikrevende prosesser som frysing, men også annen bearbeiding som filet-produksjon i deler av trålerflåten.

1.3 Økte subsidier i 2008 og forholdet til egjeringens klimaplan

I 2008 blir fiskeflåten unntatt for grunnavgift og CO₂ avgift på til sammen 1,39 kroner (grunnavgiften utgjør 84,5 øre og CO₂ - avgiften 55 øre). Subsidiene øker altså med 40%.

subsidiene utgjøre rundt 1,4% av driftsinntekt for båter under 15 meter og mellom 5,8% og 7,3% av driftsinntekt for trålere.

Figur 6, under, viser antatt subsidienivå i 2008 i rødt. Med det samme forbruk som i 2006 vil



Figur 6: Fordeling av drivstoffsubsidier. Andel av fangstinntekt. 2008 estimat basert på samme drivstofforbruk som 2006.

I regjeringens klimamelding konstateres det at fiskeflåten er unntatt fra CO₂ avgift og grunnavgift. Det diskuteres ikke hvilken virkning denne subsidien kan ha. Og det gis ingen begrunnelse for ordningen. Når det gjelder tiltak for å redusere klima-utslippene heter det blant annet:

”For flere flåtegrupper kan reduksjonen av drivstofforbruket tilsvare om lag 10–15 prosent ved riktig bruk av vridbar propell. Rekefrystrålere og torsketrålere kan redusere drivstofforbruket med om lag 10 prosent med energieffektiv trål. Andre flåtegrupper som ringnotsnurpere og notfiske etter sei, sild og

makrell kan redusere drivstofforbruket med 10–15 prosent ved å gå med optimal hastighet”

Det nevnes også at endringer i flåtestruktur er det tiltaket som kan gi størst effekt, men dette alternativet er ikke utredet: ”En annerledes flåtestruktur eller en endring av driftsmønster og fangstområder vil kunne ha gunstig effekt med hensyn til utslipp av klimagasser..., men det er ikke gitt at dette bør være et styrende hensyn.”

De mulige reduksjonene tallfestes ikke, og det nevnes heller ikke at det, blant annet gjennom

Drivstoffsubsidier i Fiskeflåten

statlig vedtatte strukturtiltak, foregår en kontinuerlig endring i flåtestrukturen i motsatt retning: fra små, energieffektive fartøy, til store energikrevende fartøy.

Det merkelige med klimameldingens unnfallenhet er at de fleste tiltakene som vil gi en mer klimavennlig flåtestruktur også vil gi flere arbeidsplasser, bedret lønnsomhet og et mer økologisk beskatningsmønster. I og med at de potensielle gevinstene ved tekniske løsninger er så små (10-20%) mens gevinsten ved endret driftsmønster er så stor (opp til 80%) er det grunn til å ha med i beregningene at små glidninger i ressursfordelingen mellom små båter med passive redskaper og store båter med aktiv redskap vil ha større virkning enn omfattende tekniske forbedringer. Et annet poeng er at forskyvningene de siste årene har gått fra de mest energieffektive fartøyene til de mest energikrevende. Dette skulle tilsi at man revurderer ordningen med subsidiert drivstoff.

I følge klimameldingen har Statens forurensningstilsyn i sin tiltaksanalyse anslått det tekniske potensialet for utslippsreduksjoner i fiskerisektoren i 2020 til 50 000 tonn CO₂-ekvivalenter, noe som tilsvarer 4% reduksjon i forhold til i dag. Meldingen sier videre at:

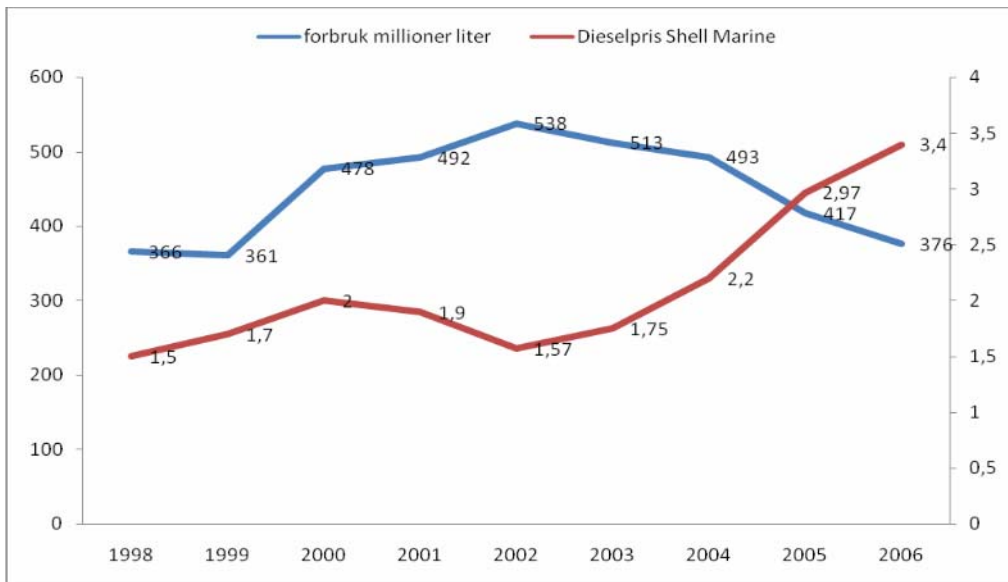
”Regjeringen legger til grunn at eksisterende virkemidler vil utløse deler av dette potensialet. I tillegg vil regjeringen vurdere å:

- *Stimulere og legge til rette for mer energieffektiv drift og teknologiforbedringer i fiskeflåten, og utrede muligheten for overgang til andre energibærere i fiskeflåten.*
- *Stimulere til at det ved nye investeringer i fiskeflåten stilles krav til CO₂-utslipp.”*

Vi har i dette notatet vist at de potensielle utslippsreduksjonene ved slike tiltak, og spesielt en fjerning av drivstoffsubsidier, kan være opp til 20 ganger høyere enn det SFT har anslått for klimameldingen.

I første kapittel nevnte vi at det i trålflåten er tegn på at økt drivstoffpris de siste årene har gitt reaksjon bort fra drivstoffkrevende reketrål og over på torsk.

Dersom beregningene i dette notatet stemmer kan man se en liknende trend for fiskeflåten over ett. Drivstoffbruket og dermed CO₂ utslippene er allerede redusert med 20% eller drøyt 200 000 tonn CO₂ fra 2003 til 2006, parallelt med en generell økning i drivstoffpris.



Figur 6: Drivstoffpris og -forbruk 1998-20006

Figur 6 viser at høy oljepris har en positiv innvirkning på fiskeflåtens vilje til å redusere

klimautslippene. Det er en usedvanlig lite måleffektiv politikk å subsidiere drivstoffet når man samtidig ønsker å stimulere ytterligere til drivstofføkonomisk drift.

1.4 Forslag til omlegging av drivstoffsubsidiene i fiskeflåten

Fiskerne har et eget skattefradrag - fiskarfradraget. Et alternativ til å subsidiere drivstoff er å øke dette fiskarfradraget. Med en økning fra dagens 80 000 kroner til 120 000, vil fiskerne i de minste kystflåtegruppene komme omtrent likt ut som i dag. Med en skattesats på 30% vil dette koste staten rundt 100 millioner kroner, som tas inn igjen i form av avvikling av refusjonsordningen for drivstoff. En slik endring vil stimulere sysselsetting om bord framfor drivstofforbruk og være mer i tråd med de offisielle målene både for fiskeripolitikken og miljøpolitikken.

Omleggingen vil kutte subsidiene til flere av trålfiskeriene og enkeltrederier som ikke drives på bærekraftig vis. Det vil bli ulønnsomt å bruke for mye drivstoff på å hente opp fisken.

Dette vil samtidig bety kutt i forfordelingen av subsidier til de fiskeriaktørene som i form av mange tråltimer og lange trålspor lager store økologiske skader på sjøbunnen, og dermed også truer bestander gjennom uønsket bifangst og overfiske.

ⁱ Binet, Thomas: *Fuelling the threat for sustainable fisheries in Europe*. Institute for European Environmental Policy/WWF 2007

ⁱⁱ Sumaila, U.R., L. Teh, Watson, R., P. Tyedmers, D. Pauly (2006) Fuel subsidies to fisheries globally: Magnitude and impacts on resource sustainability. In Sumaila, U.R., Pauly, D. (eds.), *Catching more bait: a bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies*. Fisheries Centre Research Reports 14(6), pp. 38-48. Fisheries Centre, the University of British Columbia, Vancouver, Canada.

ⁱⁱⁱ Inge Halstensen i [tale til representantskapet i Fiskebåtrederens Forbund](#)

^{iv} "Hva du bør vite om Norsk Fiskerinæring, 2004"

Hefte utgitt av Fiskeri- og kystdepartementet, Norges Fiskarlag og Fiskeri- og Havbruksnæringas Landsforening. St.meld. nr. 20 (2002-2003) *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*

^{vi} En liter diesel gir 101 kWh. (www.energilink.no) Andre oppgir 9,7 kWh. (Størdal, Ståle: "Konsekvenser av å innføre fritak for el-avgift for all Næringsvirksomhet". ØF-notat nr. 10/2003.)

^{vii} "Ber Helga om å stanse "Gardar", Fiskaren 12.06.2007