

## **Miljøutfordringer for fiskeriforvaltningen i Barentshavet**

Alf Håkon Hoel

Notat utarbeidet for Regjeringens nordområdeutvalg.

## 1. Innledning

### 1.1 Formål, begreper og avgrensning

Dette notatet drøfter miljøutfordringene for fiskeriforvaltningen i Barentshavet og det nordlige Norskehav. Et av de viktigste globale utviklingstrekk i forhold til fiskeriene det siste 10-året er at fiskeripolitikk er blitt miljøpolitikk. Dette gjelder både i forhold til innholdet i politikken og i forhold til hvem som deltar i debatten om og utformingen av den. Samtidig er fiskeriene en næring, der mange samfunn er bygd på utkommet av denne virksomheten. Når ressursgrunnlaget ikke gir grunnlag for lønnsom økonomisk drift av færtøyer og produksjonsbedrifter på land, settes hensynet til bærekraftig utnyttelse lett opp mot hensynet til lokalsamfunnenes ve og vel.

Med "fiskeriforvaltning" skal vi i dette notatet forstå utviklingen av kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen av ressursene, regulering av fisket og kontroll med at reguleringene etterlevs. Også utviklingen innenfor fiskeoppdrett vil bli behandlet. Forhold i russisk fiskerinæring vil ikke bli tatt opp.<sup>1</sup>

Notatet fokuserer på fiskeriene i det nordlige Norskehav, kysten av Nord-Norge og Barentshavet. Fiskerier og fangst ved Jan Mayen og Island dreier seg i dag det vesentlige om et loddefiske, fangst av vågehval fra den sentralatlantiske bestanden og fangst av klappmyss og grønlandssel i Vestisen. Dette er ikke berørt i noen utstrekning her. Vi går heller ikke i særlig grad inn på markedsspørsmål.

### 1.2 Utgangspunkter

Fiskeriforvaltningen i nord er basert på noen forutsetninger som legger tunge føringer på hvordan regime kan fungere. For det første skjer det alt vesentlige av norsk fiske på bestander som er delt med andre land. Innføringen av de økonomiske sonene på 1970-tallet (se under) ga riktignok kyststatene suverene rettigheter over naturressursene i 200 mils økonomisk sone. Men de fleste bestander av økonomisk viktige arter i nord har et utbredelsesmønster som gjør at disse er delt med andre land, først og fremst Russland. Forvaltningen av disse bestandene må derfor skje i tett samarbeid med disse. Totalt gjennomføres det om lag 15 forhandlingsrunder om fiskeriforvaltning hvert år i ulike bilaterale og regionale fiskeriforvaltningsarrangementer der Norge er part.

For det andre har Norge et meget beskjedent hjemmemarked. Det meste av fangstene som landes i Norge må derfor eksporteres. Denne eksportavhengigheten gjør Norge sårbar for press fra både store importørland, fremfor alt EU, og fra andre aktører. Det er meget få land som har samme grad av eksportavhengighet som Norge.

Et tredje forhold er at forvaltningsregimet i nord er tuftet på svært kompliserte rettslige rammebetingelser. En uavklart grenselinje til Russland, en fiskevernson

---

<sup>1</sup> Jfr notat fra Frode Nilsen.

rundt Svalbard hvis status er omtvistet i forhold til en rekke land og to åpne havområder utenfor 200 nautiske mil med tidvis betydelige fiskerier gjør at det rettslige grunnlaget for en effektiv fiskeriforvaltning er mer ustabil enn tilfellet er for fiskerier som i sin helhet skjer innenfor den økonomiske sonen.

## 2. Fiskeriene

### 2.1 Økosystemer og fiskerier

Barentshavet og det nordlige Norskehav er et naturlig avgrenset fiskeriområde, der en rekke store fiskebestander gir grunnlag for fiskerier som er betydningsfulle selv i en global sammenheng. Totalt sett genererer fiskeriene i det nordlige Norskehav, Barentshavet og kysten av Nord Norge en førstehåndsverdi i størrelsesordenen 15 milliarder kroner årlig.<sup>2</sup> I markedene blir denne verdien flerdoblet. Knappt halvparten av dette tilfaller norsk fiskerinæring.

Grunnlaget for fiskeriene er økosystemer med høy produktivitet. Grunne havområder gir stor primærproduksjon og dermed fødegrunnlag for store bestander av en rekke arter av levende marine ressurser. Den langt største fiskebestanden i området er norsk vårgytende sild, som har et utbredelsesområde som strekker seg fra øst i Barentshavet til Hordaland og videre vest og nord i Norskehavet. Den økonomisk mest verdifulle ressursen er norsk-arktisk torsk, som finnes fra Møre og opp til Svalbard og øst i Barentshavet. Andre viktige bestander er hyse, lodde, sei...

Tabellen under angir fangster og verdi for norske landinger av de viktigste fiskeslagene i nord i 2001.<sup>3</sup>

Art	Fangstmengde	Verdi
Sild	581611	2243454
Lodde	482834	2903495
Torsk	208767	535185
Sei	169490	822226
Hyse	51642	616593
Uer	28656	201691
Blåkveite	15152	260652
Reker	65314	824959
Sum	1603466	8408255

Total førstehåndsverdi for alle (marine) fiskerier i Norge i 2001 var 11,5 milliarder kroner. Tallene i tabellen over angir mengder og verdier for fiskerier som i hovedsak er basert på de nordlige økosystemene. I størrelsesordenen 8 milliarder kroner er, eller tre firedeler av førstehåndsverdien for alle norske fiskerier, er således basert på ressursene i nord.

<sup>2</sup> Dette tallet har fremkommet ved å ta utgangspunkt i fangster i ICES områdene I og II a og b, og multiplisere disse med verdier som norske salgslag opererer med. Dette gir selvsagt bare en svært omtrentlig tilnærming, men likevel en idé om hva slags størrelsesorden det her er tale om.

<sup>3</sup> Tall for 2002 er foreløpig bare anslag og er derfor ikke brukt her. Kilde: Nøkkeltall for fiskeri og havbruk 2002. Fiskeridepartementet, Oslo.

Det drives også fangst av vågehval, grønlandssel og klappmyss. Det norske uttaket av vågehval fra den nordøstatlantiske og den sentralatlantiske vågehvalbestanden var i 2002 634 dyr. Selfangsten skjer på bestander i Østisen og i Vestisen. Norske fangstkvoter i Østisen har de senere årene vært i størrelsesordenen 10000 dyr (grønlandssel) og rundt 25000 dyr i Vestisen (klappmyss og Grønlandssel).

## 2.2 Status for bestandene

Landingene fra marine fiskerier på verdensbasis var i 2001 82,5 millioner tonn (FAO 2003:4). Det globale bildet for fiskeressursene er generelt vurdert å være lite tilfredsstillende (FAO 2002, Pauly et al 2002). Om lag en firedel av bestandene en har informasjon om er underutnyttet, halvparten er fullt utnyttet og den siste firedelen er overutnyttet eller overbeskattet.<sup>4</sup>

Forvaltningen av fiskeressursene i nord har gjennomgått betydelige endringer det siste 10-året. Som følge av det har kriteriene og målene for bestandsforvaltningen blitt betydelig skjerpet. Siden slutten av 1990-tallet har målsettingen vært at bestandene skal forvaltes slik at de ligger over et såkalt "føre var" nivå. Dette nivået er bestemt av to forhold: beskatningsgrad (hvor hardt det fiskes på bestanden) og størrelse på gytebestanden (den delen av bestanden som produserer avkom). Beskatningsgrad og størrelse på gytebestand lar seg ikke enkelt beregne, og disse to størrelsene vi derfor være beheftet med betydelig usikkerhet. Dess mer usikkert datagrunnlaget er, dess mer usikre vil beregningene bli. Høyere usikkerhet i beregningene kompenseres for ved at legges inn en større sikkerhetsmargin i rådgivningen (se under).

For at en fiskebestand i dag skal kunne sies å være godt forvaltet innenfor det norske forvaltningsregimet, må den altså vurderes å ligge godt an både i forhold til beskatningsgrad og størrelse på gytebestand. I en global sammenheng er dette ambisiøst. Det er de færreste fiskerier som reelt sett forvaltes etter så strenge kriterier. Dette skyldes blant annet at dette er en meget forskningsintensiv tilnærming til fiskeriforvaltningen som krever store uttellingar til ressursovervåking og innsamling av data.

For de sentrale bestandene i fiskeriene i nord er bildet noe av det samme som det globale bildet. Bestandene av sei, lodde, hyse og sild er i god forfatning. mens situasjonen er mer bekymringsfull for torsk. Bestandene av sjøpattedyr er i god forfatning. Når det gjelder reke, er bestanden stabil, men fiskepresset høyt. For 2003 mente ICES at det nåværende fangstnivået er bærekraftig. Bestanden av kongekrabbe er voksende og gir nå grunnlag for et kommersielt fiske. Utbredelsesområdet til bestanden vokser, noe som er bekymringsfullt all den tid dette er en introdusert art som ikke hører naturlig hjemme i faunaen i Barentshavet.

Norsk vårgytende sild er en av de store suksesshistoriene i fiskeriforvaltningen. Etter å ha vært fisket ned til et svært lavt nivå på slutten av 1960-tallet, ble fisket stanset i en årrekke. Bestanden er nå gjenoppbygget til et nivå der gytebestanden er om lag 5 millioner tonn og økende, mens uttaket er rundt 800000 tonn årlig. Bestanden av sei nord for 62° er også i god forfatning. Hysebestanden er inne i en god utvikling og er i likhet med sild og sei innenfor det som benevnes som "sikre

---

<sup>4</sup> Statistikkgrunnlaget for disse vurderingene fra FAO sin side er svært variabelt, og tallene må tas som størrelsesordener mer enn eksakte angivelser.

biologiske grenser”.<sup>5</sup> Lodde er en art der bestandene er underlagt store naturlige svingninger, blant annet knyttet til predasjon fra andre fiskeslag. Loddebestanden i Barentshavet er også i relativ god stand, men er minkende.<sup>6</sup>

Når det gjelder torsk, må det skilles mellom kysttorsk og norsk-arktisk torsk. Bestanden av norsk arktisk torsk er nå i vekst, og gytebestanden er nå beregnet til 625000 tonn - over føre var nivået.<sup>7</sup> Men beskatningsgraden er fremdeles for høy, og ICES anbefalte 11.juni 2003 en reduksjon i fiskepresset på bestanden. Den anbefalte kvoten for 2004 er således 398000 tonn. Når det gjelder kysttorsk er situasjonen alvorlig. Her har en ikke datagrunnlag for å fastsette føre var nivå, men bestanden har minket hvert år det siste 10-året og beskatningsgraden er høy. Anbefalingen her er at det ikke fiskes på denne bestanden.

### 2.3 Fiskeoppdrett

Globalt utgjorde marint oppdrett av fiske 15 millioner tonn i 2001 (FAO 2003:4). Mens uttaket av villfisk har stabilisert seg over det siste 10-året, vokser oppdrett kraftig. Det samme gjelder for våre områder. Forutsetningene for oppdrett av kaldtvannsarter i nord er gode, med store skjermede havområder, lav befolkningstetthet og dermed lav konkurranse om bruk av arealene og god tilgang på arbeidskraft med fiskerirelaterte ferdigheter.

Mens fangstene av villfisk i Norge har stabilisert seg rundt 2 millioner tonn, har produksjonen av oppdrettslaks økt fra 10000 tonn i 1982 til 155000 tonn i 1991 til 415000 tonn i 2001.<sup>8</sup> Over tid har oppdrettsvirksomheten også vokst kraftig i nord, og i 2001 var en tredjedel av konsesjonene for lakseoppdrett i de tre nordligste fylkene.

Nå satses det tungt på utvikling av oppdrettsnæring også for marine fiskeslag, særlig torsk. På landsbasis er det delt ut 627 slike konsesjoner, hvorav halvparten i Nord Norge. For skjell er det delt ut 823 konsesjoner, snaut halvparten av disse i Nord Norge. Mange av disse er imidlertid ikke aktivert.

I dag er oppdrettslaks Norges viktigste husdyr og den eneste kjøttproduksjonen som er lønnsom i et bedriftsøkonomisk perspektiv. Fiskerimyndighetene ser for seg at eksportverdien fra norsk fiskerinæring skal øke dramatisk fremover – til det 4-5 dobbelte av dagens nivå i 2020.<sup>9</sup> Det vesentlige av produksjonsveksten som må ligge under en slik utvikling må komme fra oppdrett, fremfor alt av laksefisk. I et overordnet perspektiv kan en si at utviklingen i oppdrettsnæringen til nå har vært styrt av evne til å løse problemer knyttet til biologi og av politisk bestemte produksjonsbegrensninger. I fremtiden vil miljøhensyn få økende betydning for utviklingen (Torissen 2003).

---

<sup>5</sup> Dette begrepet slik det anvenes av det Internasjonale Rådet for havforskning (ICES) er omdiskutert, men for formålet her er det tilstrekkelig å si at det indikerer en god situasjon for angjeldende bestand.

<sup>6</sup> Vurderingene i dette avsnittet bygger på Michalsen 2003.

<sup>7</sup> Føre var grensen for gytebestanden for torsk er satt til 460000 tonn.

<sup>8</sup> Kilde: Nøkkeltall for fiskeri og havbruk 2002. Fiskeridepartementet, Oslo.

<sup>9</sup> Fiskeridepartementets strategiplan 2001-2003 Verdier fra havet – Norges fremtid.

## 2.4 Fiskere og fartøy<sup>10</sup>

I 2001 var det 19000 fiskere i Norge, hvorav knapt 14000 hadde dette som eneyrke. Dette er en halvering av antallet fra 15 år tidligere og mindre enn en tredel av antallet i 1960. Dersom en deler førstehåndsverdien av landingene i Norge i 2001 på de 19000, blir det vel 600000 kroner på hver.<sup>11</sup> Dette er ikke mye når en tar i betraktning kostnadene ved driften og behovene for å investere i fartøy og bruk.

I 2001 var det ca. 8000 dekte fartøy i norsk fiskerinæring, hvorav vel 1000 er helårsdrevne og står for det vesentlige av landingene. Som det fremgår under pkt 2.1 over, har mange av disse en betydelig del av sitt driftsgrunnlag i nord, selv om de er hjemmehørende lenger sør i landet.

Særlig i Finmark finner man en rekke kommuner som kan defineres som sterkt fiskeriavhengige. 96 kommuner i Norge kan karakteriseres som fiskerikommuner. 22 av disse ligger i de tre nordnorske fylkene, og 31 av dem er fiskeriavhengige i den forstand at mer enn 5% av den arbeidende befolkningen arbeider i fiskerinæringen (Lindkvist 2000). Disse kommunene er ofte utsatt for problemer knyttet til avfolkning og sviktende offentlig tjenesteyting. I Finmark har kystkommunene opplevd kraftig tilbakegang i befolkningen (Hartvigsen et al 2003).

## 3. Forvaltningsregimet

### 3.1 Oversikt

Siden de fleste viktige fiskebestander er delt med andre land, er det et fremtredende trekk ved forvaltningsregimet for fiskeressurser i nord at det er basert på internasjonalt samarbeid. Ved innføringen av de økonomiske sonene på slutten av 1970 tallet, fikk kyststatene jurisdiksjon over havområdene ut til 200 nautiske mil. I det nordøstlige Atlanterhav medførte dette at det vesentlige av fiskeriene i området kom under russisk, norsk og islandsk kontroll. Siden mange fiskebestander beveger seg over store områder, skjer de fleste viktige fiskerier på delte bestander. Det nasjonale forvaltningsregimet er basert på et nettverk av globale, regionale og bilaterale avtaler.

Utgangspunktet er råd om uttaksnivå og fangstmønster fra det Internasjonale rådet for havforskning (ICES). Disse rådene har format av anbefalinger om nivå på totalkvotene. Som nevnt under pkt 2.2 over er disse rådene i dag rettet inn mot at bestandene skal forvaltes i henhold til en føre var tilnærming. Datamaterialet til ICES sine vurderinger kommer stort sett fra norske og russiske kilder. Vurderingene gjøres i spesialiserte arbeidsgrupper, mens selve forvaltningsrådene formuleres av en rådgivende komité for fiskeriforvaltning (ACFM).<sup>12</sup>

De internasjonale forhandlingene skjer innenfor rammen av en rekke bilaterale og regionale samarbeidsordninger som er nærmere omtalt nedenfor. Utfallet av de internasjonale forhandlingene iverksettes gjennom en konsultativ prosess der berørte interesser høres før Fiskeridepartementet fatter endelig beslutning. Siden de

---

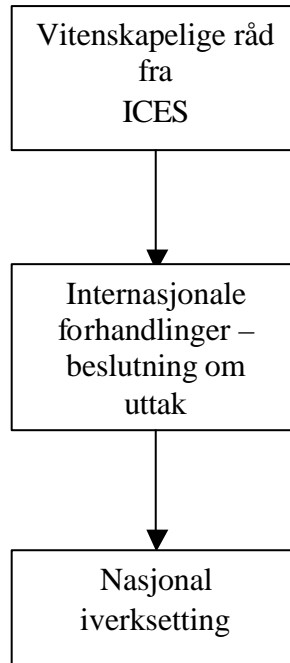
<sup>10</sup> Tallene her er hentet fra samme kilde som foregående fotnote.

<sup>11</sup> Dette er egentlig noe misvisende, ettersom utenlandske fartøy lander betydelige mengder i Norge.

<sup>12</sup> ICES har endret format og vokabular for rådgivningen flere ganger i løpet av det siste 10-året. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne innholdet i rådene over tid. Men det kan neppe herke tvil om at kriteriene for hva som anses å være god og dårlig ressursforvaltning har endret seg betydelig.

fleste kvotene er resultat av internasjonale forhandlinger snarere enn nasjonale beslutningsprosesser, blir spørsmålet på nasjonalt nivå ofte hvordan ressursene skal fordeles på ulike grupper.

Figuren under skisserer de sentrale institusjonene og beslutningsprosessen rundt ressursforvaltningen.



Prosessen som beskrevet over skjer på grunnlag av et omfattende internasjonalt rammeverk. Over tid får dette økende betydning for hvordan ressursforvaltningen organiseres og praktiseres på nasjonalt nivå.

### 3.2 Det globale rammeverket

Havrettskonvensjonen (HRK) av 1982 var resultatet av et 10-års forhandlinger om et globalt rettslig rammeverk for bruk av havområdene og ressursene der. Det sentrale elementet i konvensjonen er at kyststatene gis suverene rettigheter over naturressursene ut til 200 nautiske mil (320 km).<sup>13</sup> I forhold til levende marine ressurser fastslår konvensjonen at statene har plikt til å bevare og utnytte ressursene, samt samarbeide om dette.

Allerede fra andre halvdel av 1970-tallet iverksatte statene slike økonomiske soner – Norge opprettet sin fra 1. januar 1977 – og i dag er det få kyststater igjen som ikke har gjort dette. Det meste av de marine fiskeriene skjer derfor innenfor de økonomiske sonene i dag. Et viktig motiv bak utviklingen av konseptet med økonomiske soner var at dette var antatt gå gi de statene som fikk råderett over ressursene incentiver til å forvalte dem på en god måte. Utviklingen siden viser at dette ikke har slått til, jfr pkt 2.2 ovenfor. Det er flere årsaker til dette. Den langt viktigste er oppbygningen av fiskeflåter i mange land, stimulert av offentlige subsidier, som har gjort at fangstkapasiteten i mange tilfelle langt overgår det som

<sup>13</sup> På visse vilkår betydelig mer når det gjelder sokkelressursene.

er nødvendig for å høste ressursene på en kostnadseffektiv måte.<sup>14</sup> Dette gjelder også i Norge, selv om subsidiene her i det store og hele ble avvirket for vel 10 år siden. En annen forklaring, som ofte får mer oppmerksomhet, er at fisket på det åpne hav utenfor de økonomiske sonene økte. Dette fisket utgjør likevel godt under 10% av de globale fangstene. Det medførte imidlertid økt press på bestander som har et utbredelsesområde som faller både innenfor og utenfor sonene.

Dette medførte at FNs konferanse om miljø og utvikling (UNCED) i 1992 ba FNs Generalforsamling ta initiativ forhandlet av en global avtale som brakte fiske på det åpne hav under kontroll.<sup>15</sup> Resultatet, FN-avtalen om fiske på det åpne hav av 1995.<sup>16</sup> Avtalen trådte i kraft i desember 2001 etter at 30 stater, deriblant Norge, hadde ratifisert. Avtalen har tre viktige komponenter: For det første bringer den miljøhensynet inn i fiskeriforvaltningen på en ny og tungtveiende måte. Viktigst her er at statene pålegges å bruke en føre var tilnærming i fiskeriforvaltningen. Hvordan dette skal gjøres er spesifisert i detalj i vedlegg til avtalen. Det er dette vedlegget som har vært utgangspunktet for arbeidet i ICES og under de bilaterale og regionale avtalene for iverksetting av føre var tilnærmingen. Også en økosystem tilnærming til fiskeriene er nevnt her.<sup>17</sup> For det andre legger avtalen opp til en styrking av regionalt samarbeid, ved at den pålegger statene å samarbeide om forvaltningen av bestander som befinner seg både på åpent hav og innenfor de økonomiske sonene. For bestander innenfor den norske interessesfæren gjelder det bl.a. norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild – de økonomisk sett viktigste bestandene i norske fiskerier. For det tredje styrkes det globale rettslige grunnlaget for håndheving av reguleringstiltak. Et hovedproblem i forhold til fisket på åpent hav er piratfiske eller såkalt IUU fiske.<sup>18</sup> Avtalen legger grunnlaget for en mer effektiv håndheving av regelverk som tar sikte på å komme dette til livs.

Samtidig som FN-avtalen ble forhandlet, drøftet man i FNs matvareorganisasjon FAO utviklingen av et ikke-juridisk rammeverk som skulle utgjøre et globalt sett av normer for hvordan alle sider ved fiskeriene skulle utvikles og drives. I 1995 ble FAO sin Code of Conduct for Responsible Fisheries vedtatt. Denne inneholder retningslinjer for bl.a. ressursforvaltning, handel med fisk og fiskeoppdrett.<sup>19</sup> Siden har FAO sin fiskerikomité, COFI, i henhold til denne vedtatt globale handlingsplaner for blant annet bekjempelse av IUU fiske og kapasitetsreduksjon. Disse skal medlemslandene rapportere til FAO om implementeringen av. FAO har lagt et betydelig arbeid i å utvikle operative retningslinjer for hvordan føre-var tilnærmingen og økosystemprinsippet kan iverksettes i fiskeriforvaltningen. I oppfølgingen av FN-avtalen tok FAO de første stegene og utarbeidet et konsept for hvordan en føre var tilnærming kunne iverksettes i praksis. Dette er siden fulgt opp på regionalt nivå. I forhold til en økosystemtilnærming, har FAO i tillegg til en

---

<sup>14</sup> Det er antatt at det globale subsidienivået ligger i størrelsesordenen 15-20 millioner USD. Til sammenlikning utgjøre verdenshandelen med fisk (dvs handelen over states grenser) mellom 50 og 60 millioner USD.

<sup>15</sup> UNCED vedtok også en global handlingsplan for miljøet – Agenda 21. Kapittel 17 her omhandler hav- og fiskerispørsmål.

<sup>16</sup> St prp nr 43 (1995-96)

<sup>17</sup> Mens føre var tilnærmingen etter avtalen skal innføres, er formuleringen mer forbeholden når det gjelder økosystemhensynet. Se artikkel 6(e).

<sup>18</sup> Illegal, Unregulated and Unreported.

<sup>19</sup> Samtidig var det også forhandlet en bindende avtale om flaggstaters forpliktelser i forhold til sine fartøy.

global konferanse om spørsmålet avholdt en ekspertkonsultasjon som utarbeidet konkrete retningslinjer for hvordan dette kan settes ut i live.<sup>20</sup>

I tillegg til prosessen rundt FN-avtalen og det løpende arbeidet i COFI, har de årlige gjennomgangene av havspørsmål i regi av FNs Generalforsamling<sup>21</sup> betydning for hva slags rammer fiskeriforvaltningen globalt, regionalt og nasjonalt drives under. Generelt ligger det her et betydelig press i retning av at forvaltningen av fiskeressursene i sterkere grad skal ta opp i seg miljøhensyn, blant annet gjennom utvikling av en økosystembasert tilnærming til fiskeriforvaltningen. Dette ble tydelig fastslått i implementeringsplanen fra World Summit on Sustainable Development (WSSD) i september 2002. Her pålegges statene å innføre en økosystembasert fiskeriforvaltning innen 2010 og å bringe alle fiskebestander opp på et bærekraftig nivå innen 2015.<sup>22</sup>

### 3.3 Bilateralt samarbeid

Før etableringen av de økonomiske sonene var arbeidet med forvaltningen av fiskeressursene dominert av regionale ordninger hvor en rekke land deltok og hvor en generelt ikke klarte å enes om effektive forvaltningstiltak. Med innføringen av sonene fikk man anledning til å fase ut andre lands fiske i egen økonomisk sone og forbeholde ressursene der for egne fiskere. For Norges tilfelle var situasjonen som nevnt likevel slik at de viktigste ressursene i nord var delt med det daværende Sovjetunionen, mens en i sør hadde en rekke fellesbestander med EU. Likeledes var der delte bestander i forhold til Island og Grønland ved Jan Mayen og i forhold til Færøyene.

Denne situasjonen nødvendiggjorte forhandling av et sett av bilaterale avtaler om fordeling og forvaltning av fellesbestander, hvorav de med Russland og EU er de viktigste. For 2001 var det forhandlinger under 8 slike bilaterale avtaler.<sup>23</sup> I tillegg kom forhandlingene i en rekke regionale arrangementer (se under).

#### a) Russland

Samarbeidet med Russland er tuftet på en samarbeidsavtale fra 1975, en gjensidighetsavtale fra 1976 og Gråsonavtalen fra 1977. Den første etablerer en blandet norsk-russisk fiskerikommisjon som møtes årlig og fastsetter kvoter for fellesbestandene, den andre legger til rette for utveksling av kvoter i hverandres farvann og den tredje etablerer – litt enkelt sagt - et arrangement for kontroll med tredjelandsfiske i et omstridt område. Det utviklet seg raskt en praksis der bestandene av torsk og hyse ble delt likt mellom de to partene og lodde ble delt 60-40 i favør av Norge. De siste årene har kongekrabbe kommet til som delt bestand.

Samarbeidet har forvaltningsrådene fra ICES (se pkt 3.1 over) som utgangspunkt. Kommissjonen møtes i regelen en gang årlig, og fastsetter da totalkvoter for torsk, hyse, lodde og kongekrabbe. I tillegg byttes det kvoter av en rekke andre arter, og det forhandles om hvor det skal kunne fiskes. For eksempel får russiske fartøy

---

<sup>20</sup> Utgitt som FAO publikasjon juni 2003.

<sup>21</sup> FNs uformelle konsultasjoner om havrettsspørsmål, UNICPOLOS.

<sup>22</sup> Implementeringsplanen fra WSSD er ikke rettslig bindende, i motsetning til HRK og RFN-avtalen.

<sup>23</sup> Det blir redegjort nærmere for virksomheten under disse avtalene i årlige meldinger til Stortinget. I tillegg er protokollene fra forhandlingene offentlig tilgjengelig.

anledning til å ta en stor del av sine fangster i norsk sone, for å unngå at det fiskes på ungfisk som gjerne står lenger øst i havet. Det fordeles også kvoter til tredjeland, da særlig EU og Færøyene. Vel en tidel av kvotene av torsk går til tredjeland. Dette er teknisk sett kompensasjon for at norske fiskere får adgang til fiske i disse landenes soner.<sup>24</sup> Men i praksis handler dette også om at en fra norsk side over tid ”betaler” seg ut av konflikter med andre land om fiskeriene ved hjelp av kvoter på særlig torsk. I regi av kommisjonen behandles også spørsmål knyttet til forskning og kontroll med fiskeriene.

De store spørsmålene i samarbeidet i kommisjonen over tid har for det første vært knyttet til hvorvidt den norske kystflåten kunne drive fiske ubundet av avtalte kvoter. Fra midten av 1980-tallet av ble denne praksisen avvirket, og siden har også uttaket hos den norske kystflåten vært kvoteregulert. Et annet tema har vært kontroll med virksomheten til havs og behovet for samordning av norsk og russisk kontrollvirksomhet. Her er det utviklet et omfattende samarbeid i løpet av det siste 10-året. Et Permanent utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren ble opprettet i 1993, og har utarbeidet mange konkrete tiltak som bedrer kontrollen både på sjøen og på land. De siste årene har spørsmål knyttet til forskning og adgang for norske forskningsfartøy til russisk sone stått sentralt. Den russiske holdningen her har gjort det vanskelig eller umulig å gjennomføre viktige tokt for datainnsamling, noe som har svekket grunnlaget for bestandsvurderingene. Et gjennomgående tema over tid er størrelsen på totalkvotene. Partene har ikke alltid sammenfallende synspunkter på behovet for å begrense uttaket av ressursene for å sikre det langsiktige utbyttet fra bestandene.

I det store bildet, og sammenliknet med tilsvarende ordninger, er likevel det norsk-russiske fiskeriregimet i nord relativt velfungerende. Over tid har man klart å unngå de store krisene som en har sett for eksempel i Canada eller i Nordsjøen. Dette er bemerkelsesverdig av flere grunner: For det første på bakgrunn av de kompliserte rammebetingelsene i området som arbeidet med ressursforvaltning skjer på grunnlag av, for det andre ut fra at en her har å gjøre med en småstat i forhold til en supermakt og for det tredje ut fra at oppfatningen av bestandenes tilstand tildels varierer mye.

I de tilfellene utviklingen har gått feil vei i bestandsforvaltningen i nord, er det særlig tre forhold som har bidratt til dette: 1) Feilaktig vitenskapelig rådgivning som i 1996, da anbefalingene fra ICES indikerte alt for store kvoter; 2) Ikke tilstrekkelig strenge reguleringer av uttak, slik en har observert en rekke ganger. 3) Sviktende kontroll med fangstvirksomheten, slik at det som faktisk tas opp er langt mer enn forutsatt i reguleringsvedtakene. Systemet for å styre disse tre forholdene er betydelig forbedret over tid. Viktige steg i den sammenheng er utbygningen av kontrollsamarbeidet, samt at en høsten 2002 vedtok en beslutningsregel som forplikter kommisjonen til føre var nivået og at kvotenivået ikke skal endres mer enn 10% fra år til år.<sup>25</sup>

Det hjelper imidlertid lite å ha et godt kunnskapsgrunnlag og strenge reguleringer av uttak dersom virksomheten ikke lar seg kontrollere. Den største utfordringen ligger antakelig fremdeles på dette området. Endringer i fiskerivirksomhetens

---

<sup>24</sup> Unntaket er EU sitt fiske i Fiskevernsonen rundt Svalbard. Det inngår ikke i noen byttehandel.

<sup>25</sup> Denne regelen er nå til vurdering hos ICES.

organisering og operasjonsmønster reiser nye utfordringer på dette området. Leveranser i utenlandske havner, omlasting i åpen sjø og et omseggripende IUU fiske en tre tendenser her. Dette peker i retning av at også mer styring av handelen med fisk og med fartøyer er nødvendig for å få tilstrekkelig kontroll med uttaket av ressurser.<sup>26</sup>

#### b) EU

Fiskerisamarbeidet med EU har over tid vært mer sammensatt og konfliktfylt enn tilfellet har vært i forhold til Russland. Den viktigste årsaken til dette er at EU også er et stort marked for norske fiskeprodukter, og at EU ønsker å kople norsk markedsadgang til økte kvoter for EU-fartøy i norske farvann. En annen forklaring er at knappheten på fiskeressurser i EU er svært mye høyere enn i Norge. EU har mer enn 10 ganger så mange fiskere, men bare 4 ganger så høy fangst som tilfellet er i Norge. Dermed blir knappheten på ressurser desto mer følbare og fordelingskonfliktene mer intense. Interne fordelingsproblemer må derfor ofte løses ved at tredjeland må ta noen av kostnadene ved en løsning. Dette peker mot et tredje forhold: beslutningssystemet i fiskeripolitikken krever at et flertall av medlemsstatene må bli enige for at bindende vedtak skal kunne treffes. Dermed kan land blokkere beslutninger de er uenige i. Løsninger må ofte finnes ved å øke kvotenivåene slik at hvert land i noen grad oppnår sine ønskemål.

EU sin fiskeripolitikk har sitt utgangspunkt i utvidelsesforhandlingene i 1971, da Norge, Danmark, Irland og UK forhandlet om medlemskap. De 6 eksisterende medlemmene var alle fattige på fiskeressurser og havområder, mens de 4 søkerlandene var rikelig utstyrt med slike goder. Fellesskapet fastslo derfor at *lik adgang* til ressursene skulle være et hovedelement i dets fiskeripolitikk. Slik skulle en få adgang til de nye medlemslandenes ressurser. Da Spania og Portugal søkte om medlemskap kom Fellesskapet i den motsatte situasjonen: to stater med store fiskeflåter, men lite ressurser ville inn. Fra 1983 iverksatte Fellesskapet derfor den felles fiskeripolitikken, der det bærende prinsippet er *relativ stabilitet* i fordelingen av fiskemulighetene. Riktignok var det lik adgang til ressursene i EU-havet, men man måtte ha kvoter å fiske på for å kunne utnytte denne adgangen. Og kvotene var i stor grad fordelt før Spania og Portugal tiltrådte i 1986. Samtidig ble det også slått fast at medlemsstatenes havområder i fiskerisammenheng var å betrakte som et felles havområde. Beslutningsmyndigheten i fiskerispørsmål ble for alle praktiske formål overført til Fellesskapet (Hoel 1999).

Generelt har den felles fiskeripolitikken ikke vært ansett som noen suksess. Presset på fiskebestandene har økt betydelig over tid, og en rekke bestander i Nordsjøen er sterkt overbeskattet. Hovedforklaringen på dette er overkapasitet. Der er altfor mange fartøyer og fiskere i forhold til ressursgrunnet. Beslutningssystemet har ikke klart å holde igjen for krav om høye kvotenivå. Også utformingen av reguleringsbestemmelsene har vært uheldig; eksempelvis har en et påbud om utkast av undermåls fisk og fisk som er tatt utover gjeldende kvoter.<sup>27</sup> I tillegg har kontrollen med uttaket av ressurser vært svak sammenliknet med tilstanden for

---

<sup>26</sup> I Norge er det innført et system med svartelisting av fartøyer som har vært involvert i IUU fiske. For at fartøyer skal kunne få lisens til fiske i norsk sone – dette gjelder både norske og utenlandske fartøyer – må det sjekkes mot svartelisten.

<sup>27</sup> Dette bidrar til å undergrave reguleringene, fordi det som kastes ut ikke inngår i fangststatistikken som igjen er grunnlag for bestandsvurderingene. I Norge er det forbudt å kaste ut fisk.

eksempel i Norge.<sup>28</sup> Videre har EU også en ordning med strukturstøtte til fiskeindustrien som har virket mot sin hensikt. I stedet for å bidra til en tilpasning av flåten til ressursgrunnlaget, har den ført til oppbygning av ytterligere overkapasitet.

I forholdet til Norge har dette betydd at de interne spenningene i Fellesskapet har kommet til å prege samarbeidet om forvaltning av 7 felles fiskebestander i Nordsjøen. Dette samarbeidet bygger på en avtale fra 1978. Fordelingen av de 7 fellesbestandene tar utgangspunkt i et prinsipp om sonetilhørighet. Både ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 og ved forhandlingene om medlemskap i 1994 måtte Norge avstå ressurs til EU for at avtalene skulle kunne ferdigforhandles.<sup>29</sup> Dette har særlig dreid seg om økt adgang til å fiske torsk i nord.

Medlemskapsavtalen som ble forhandlet frem i 1994 innebar forøvrig at det norske forvaltningsregimet skulle tilpasses EU sitt. Ikke på noe punkt ga EU etter for krav om norske særordninger, bortsett fra enkelte overgangsperioder. Dette innebar at myndigheten til å forvalte ressursene ville blitt overført til Fellesskapet, at den felles fiskeripolitikken ville blitt gjort gjeldende også for norske fiskerier, at Fellesskapet ville overtatt Norges rolle i bilaterale forhandlinger f.eks. med Russland og at Norge ikke lenger ville opptre på egne vegne i multilaterale prosesser knyttet til fiskeriene, slik som i FAO eller i FN. På den annen side ville norsk fiskerinæring møtt en helt annen situasjon på eksportmarkedene i EU. Alle handelshindre ville i prinsippet falle bort. Markedsutsiktene for norsk fiskeeksport ville blitt dramatisk forbedret. Svalbard var holdt utenfor medlemskapsavtalen.

Fiskeripolitikken som ble vedtatt i 1983 hadde form som solnedgangslovgivning som gikk ut i 2002. EU har derfor over noen år arbeidet med utvikling av en ny fiskeripolitikk som gjelder fra 1. januar 2003. Over tid hadde det vokst frem en bred erkjennelse i EU av at den eksisterende politikken ikke fungerte. Resultatet av prosessen med å utvikle en ny politikk var en ny grunnforordning,<sup>30</sup> vedtatt 20. desember 2002. Hovedelementene i denne er:

- mer langsiktighet i ressursforvaltningen, bl.a. ved innføring av flerårige kvoter;
- regulering av innsatsen i fisket såvel som uttaket;
- styrking av kontrollen med fisket;
- tilrettelegging for mer medvirkning fra næringens side i beslutningsprosessene, gjennom såkalte regionale forvaltningsråd;<sup>31</sup> og
- avskaffing av strukturtiltak som bidrar til uhensiktmessig kapasitetsoppbygging.

Dette er alle tiltak som peker i riktig retning. Siden prosessen med å iverksette disse nettopp har begynt, er det ikke mulig å si mye om hvordan dette vil fungere. De

---

<sup>28</sup> Siden 2000 har en imidlertid innført satelittsporing av større fartøy.

<sup>29</sup> Avståelsene som ble forhandlet i 1994 ble selvsagt ikke noe av: Folkeavstemningen i november 1994 gikk mot medlemskap.

<sup>30</sup> Council Regulation No 2371/2002 On the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy. Official Journal of the European Communities 21.12.2002, L 358/59

<sup>31</sup> Disse skal ha en rådgivende funksjon i forhold til Kommisjonen og har etter forordningen ingen selvstendig beslutningsmyndighet.

fundamentale forholdene, at der er en betydelig overkapasitet i fiskerinæringene i EU og et beslutningssystemet som er lite egnet til å avveie fordelingshensyn mot bevaringshensyn, er imidlertid fortsatt der. Samtidig innebærer utvidelsen av fellesskapet med en rekke nye medlemsland at EU blir enda viktigere som marked for norsk fiskerinæring.

Når det gjelder oppdrett, er forholdet mellom Norge og EU anstrengt fordi den norske produksjonen av laks er effektiv og konkurrerer med produksjonen i EU, først og fremst Storbritannia og Irland. Etter press fra EU forsøker en derfor fra norsk side å begrense produksjonen på ulike måter. I 1997 inngikk man en "Lakseavtale" med EU, der en gjennom ulike tiltak søker å begrense konkurransen på EU markedet.<sup>32</sup> Avtalen ble i 2003 funnet å være i strid med det internasjonale handelsregelverket, og EU har avvirket avtalen fra juni 2003.

#### c) andre avtaler

Norge har en rekke bilaterale og trilaterale fiskeriavtaler i tillegg til dem med Russland og EU. I substans er disse øvrige av langt mindre betydning enn de to som er omtalt over. Politisk sett har de likevel tidvis stor betydning.

Forholdet til Island er regulert gjennom tre avtaler. En fra 1970-tallet om gjensidige fiskeriforbindelser som er dormant, en avtale om forvaltning av lodde (trepartsavtale sammen med Grønland) ved Jan Mayen/Island/Grønland og en avtale fra 1999 som gir Island adgang til å fiske torsk i Barentshavet. Den trilaterale avtalen fra 1989 dreier seg om fordeling av kvoter på loddefiske. Den siste avtalen, mellom Island, Russland og Norge, er et arrangement for å stanse det islandske fisket etter torsk i Smutthullet. Dette pågikk uregulert i perioden 1993-1999 og innebar tildels betydelige uttak. Island får her adgang til å fiske torsk i norsk og russisk sone, mot å avstå fra fiske i Smutthullet. For å balansere avtalen noe, er norske fiskere gitt adgang til å fiske noe bunnfisk og lodde i islandsk økonomisk sone.<sup>33</sup> Det dreier seg om relativt små kvanta – f.eks. fikk Island fiske 3660 tonn torsk i norsk sone i 2001.

I forhold til Færøyene dreier det seg om utveksling av fiskekvoter, der fartøy fra Færøyene får adgang til fiske i norsk økonomisk sone, Fiskerisonen ved Jan Mayen og i Fiskevernsonen ved Svalbard, mot at norske fartøy får adgang til fiske i Færøyenes økonomiske sone. Det dreier seg i det store og hele om relativt små kvanta.

Den bilaterale avtalen med Grønland ble inngått i 1991 etter at fartøy fra Grønland hadde begynt å fiske torsk i Smutthullet i Barentshavet. Mot å avstå fra uregulert fiske i dette området, fikk Grønland en mindre kvote på torsk, hyse og sei i norsk sone. For å balansere avtalen fikk norske fiskere adgang til mindre kvanta (torsk, blåkveite, uer) i grønlandsk sone.

---

<sup>32</sup> Denne innebærer bl.a. at eksportavgiften på norsk laks økes for å finansiere felles markedsføring av laks, at det settes et tak på den norske eksportveksten på laks i EU-markedet, at det etableres en gulvpris der laksen ikke skal selges under 3,25 ECU og at det opprettes et overvåkings- og håndhevingssystem for å følge utviklingen. I tillegg ble det inngått avtaler ("Undertakings") mellom Kommisjonen og de enkelte fiskeoppdrettere om overholdelse av minsteprisene.

<sup>33</sup> Her ligger det egentlig tre avtaler under: en prinsippavtale mellom de tre partene, og to bilaterale avtaler mellom henholdsvis Norge og Island og Russland og Island om utveksling av kvoter.

Polen har en avtale med Norge som omfatter fiske på enkelte bestander i Nordsjøen, ved Jan Mayen og i Barentshavet. Det er fisket i Nordsjøen som har betydning for Polen. Avtalen inneholder formuleringer om at Polen gis adgang til disse fiskerene mot å begrense aktiviteten i Barentshavet. I fiskevernsonen ved Svalbard har Polen en kvote ut fra sin historiske aktivitet i området.

### 3.3 Regionale ordninger

I tillegg til de bi- og trilaterale arrangementene, er det også en rekke regionale avtaler som er viktige for ressursforvaltningen i nord. I det nordøstlige Atlanterhav er det i dag tre avtaler som er viktige: ICES-avtalen i forhold til samarbeid om rådgiving (se 3.1 ovenfor), Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen og kyststatssamarbeidet om forvaltning av norsk vårgytende sild.

Når det gjelder det siste, er bakgrunnen at sildebstanden som følge av gjenoppbygningen i 193-94 igjen begynte å vandre ut av norsk sone og inn i internasjonalt farvann i Norskehavet, det såkalte "Smuthavet".<sup>34</sup> Denne utviklingen har fortsatt frem til i dag – bestanden beveger seg i en årlig syklus der den tidlig på vinteren står samlet i Tysfjord. Så beveger den seg sørover Norskekysten til Stadt og vestover i Norskehavet, før det ut på sommeren går nordover mot Jan Mayen og Svalbard og så sørøstover mot Norge igjen. På bakgrunn av dette ble det forhandlet frem et regime mellom kyststatene i området – Norge, Russland, EU, Island og Færøyene – der det settes en totalkvote for det årlige uttaket og der denne fordeles på partene.<sup>35</sup> I tillegg til den multilaterale avtalen består regimet av et sett av bilaterale avtaler om gjensidige fiskerettigheter. Dette regimet har vært i funksjon siden 1996, og i 1999 vedtok man en langsiktig forvaltningstrategi basert på føre var prinsippet. For 2003 har en ikke klart å komme frem til en multilateral avtale mellom partene og fisket er nå regulert av et sett bilaterale avtaler. Island står utenfor dette arrangementet.

Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen regulerer fisket på åpent hav utenfor de økonomiske sonene i dette området.<sup>36</sup> Med økt fiskei i internasjonalt farvann har arbeidet i kommisjonen fått økt betydning de senere årene og det fastsettes nå reguleringstiltak for fisket etter kolmule og uer. I tillegg fordeles kommisjonen kvoter for fiske på norsk vårgytende sild for den delen av bestanden som befinner seg i internasjonalt farvann. Denne andelen er fastsatt under kyststatssamarbeidet nevnt ovenfor.<sup>37</sup>

### 3.4 Sjøpattedyr

Det globale rammeverket for forvaltning av sjøpattedyr ligger i havrettskonvensjonens artikkel 65, som sier at sjøpattedyr kan forvaltes strengere enn andre levende marine ressurser. Når det gjelder hval, sies det at forvaltningen skal skje gjennom internasjonalt samarbeid.

---

<sup>34</sup> Eller "Herring hole".

<sup>35</sup> Strengt tatt er det bare Norge og Russland som er kyststater. For de øvrige er det få eller ingen indikasjoner på at bestanden er innom deres soner. Siden bestanden er tilgjengelig for fiske i internasjonalt farvann, har det imidlertid vært nødvendig å lage et regime der disse statene får adgang til å fiske på en regulert måte. Alternativet ville vært et omfattende uregulert fiske.

<sup>36</sup> Komisjonen kan, dersom et medlems land ønsker det, også regulere fisket innenfor sonene.

<sup>37</sup> Denne kvoten fordeles på kyststatene og Polen.

Den internasjonale konvensjonen om regulering av hvalfangst fra 1946 opprettet en Internasjonal hvalfangskommisjon (IWC), som har som oppgave å fovealte de store hvalartene etter nærmere angitte retningslinjer. Blant annet skal tiltakene bygge på vitenskapelige tilrådninger og bidra til å fremme fangstnæringen. Siden 1970-tallet har arbeidet i kommisjonen beveget seg fra å dreie seg om ressursforvaltning til handle om vern. I 1982 ble et globalt moratorium for kommersiell hvalfangst vedtatt, gjeldende fra 1986, i påvente av en global gjennomgang av tilstanden til hvalbestandene. Et omfattende arbeid har vært gjennomført i regi av IWC sin Vitenskapskomité for å kartlegge status hos hvalbestandene og finne frem til metoder for bestandsforvaltning som tar tilstrekkelig hensyn til usikkerhet om bestandenes tilstand og utvikling.

Denne utviklingen har medført at IWC som forvaltningsorganisasjon har vært handlingslammet de siste 20 årene. Canada og Island har meldt seg ut (Island trådte inn igjen i 2002). Norge og en rekke andre land har benyttet seg av muligheten konvensjonen gir til å reservere seg mot vedtak og slik være ubundet av dem, blant annet i forhold til moratorievedtaket, og kommisjonen har ikke villet følge opp Vitenskapskomiteens arbeid med en Revidert forvaltningsprosedyre (RMP) og reviderte bestandsestimater. Norge har siden 1993 satt kvoter for vågehval ut fra RMP og bestandsvurderingene til Vitenskapskomiteen.

Som en følge av utviklingen i IWC og behovet for et tettere regionalt samarbeid om forvaltningen av sjøpattedyr, utviklet Island, Føroyene, Grønland og Norge fra slutten av 1980-tallet et samarbeid om dette. I 1992 ble det Nordøstatlantiske sjøpattedyrkommisjonen (NAMMCO) opprettet ved avtale mellom disse fire landene. NAMMCOs rolle har til nå først og fremst vært normativ, gjennom utvikling av konsepter for forvaltning og kontroll og gjennom studier av bl.a. forurensingsproblemer i forhold til sjøpattedyr. Slik organisasjonen er satt opp, kan den når som helst ta en aktiv rolle i ressursforvaltningen.<sup>38</sup>

#### **4. Miljøutfordringen: miljøavtaler og fiskeriforvaltningen**

##### **4.1 Innledning**

Ovenfor er det redegjort for hvordan det globale rettslige rammeverket som ligger til grunn for marin ressursforvaltning er bygd opp. I økende grad er fiskerispørsmål ansett å være miljøpolitiske spørsmål. Derfor har de miljørelaterte spørsmålene knyttet til forvaltningsprinsipper – økosystemtilnærming, føre-var prinsippet – i dag en sentral plass i fora som tradisjonelt har vært næringsorienterte. I tillegg blir fiskeriene i økende grad drøftet innenfor rammen av ulike miljøpolitiske prosesser, som arbeidet med UNCED for et 10-år tilbake og WSDD i 2002. Videre blir ressursforvaltning og fiskerier også tematisert i arbeidet under flere miljøavtaler.<sup>39</sup> På det globale nivået er det først og fremst utviklingen under Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) som er viktig her. På det regionale nivået er det

---

<sup>38</sup> I forhold til forvaltningen av sjøpattedyr kan også Bonnkonvensjonen om langt-migrerende arter (1983) nevnes. Arbeidet under konvensjonen omhandler dyr som vandrer over landegrensler. Flere hvalarter er oppført på listene som angir former for vern under konvensjonen.

<sup>39</sup> Et aspekt som ikke drøftes her, er at denne utviklingen også medføres at spørsmålet om å bruke handelstiltak for å påvirke ressursforvaltningen i økende grad aktualiseres, bl.a. innenfor samarbeidet under konvensjonen for handel med truede dyrearter (CITES).

prosesser under regimet for havforurensing i Nordøstatlanteren – OSPAR – og arbeidet under Arktisk råd og i EU som har betydning.

#### 4.2 Det globale nivået

Konvensjonen om biologisk mangfold (1992) er en rammekonvensjon som fastslår overordnede prinsipper, men ikke presise handlemåter for partene. Den gjelder både i havområder under kyststatenes jurisdiksjon såvel som på åpent hav, og pålegger partene å utvikle planer, strategier og programmer for forvaltningen av det biologiske mangfoldet. Hovedgrepet er å etablere verneområder der hvor det trengs særlige tiltak for å bevare biologisk mangfold og regulere bruk av ressurser som er viktige for mangfoldet.

Arbeidet under konvensjonen styres av en Partskonferanse (COP) som møter hvert 2. år. Faktaunderlaget for arbeidet etableres av en egen vitenskapskomité: Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA) som rapporterer til COP.

I forhold til bevaring og vern av levende marine ressurser, gir Havrettskonvensjonen og FNs Fish Stock Agreement mer presise anvisninger på hvordan statene skal opptre i bevaringen av det biologiske mangfoldet i marine systemer (Hoel 2003). F.eks. har Havrettskonvensjonen et eksplisitt krav om at beslutninger skal baseres på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap, mens Konvensjonen om biologisk mangfold er relativt intetsigende i forhold til dette. Også når det gjelder standarder for bevaring og forvaltning av levende marine ressurser, gir de nevnte avtalene strengere retningslinjer enn biokonvensjonen gjør.

For å følge opp konvensjonen i forhold til marin biodiversitet, vedtok man i 1995 det såkalte Djakartamandatet, som fastslår at det er nødvendig å gå inn på bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet i hav- og kystområdene. På den fjerde partkonferansen i 1998 ble et eget arbeidsprogram vedtatt, som bl.a. legger en økosystemtilnærming, en føre-var tilnærming og vitenskapelig kunnskap til grunn.<sup>40</sup> Det har ikke kommet mye ut av dette så langt som er direkte relevant for norsk ressursforvaltning. Det er imidlertid nedsatt to ekspertgrupper på henholdsvis marine verneområder (MPA)<sup>41</sup> og havbruk. Partkonferansen i 2002 drøftet bl.a. genetiske ressurser og vedtok retningslinjer for håndtering av fremmede arter som truer økosystemer.<sup>42</sup> Disse retningslinjene gjelder for alle naturområder, og vil ligge til grunn for arbeidet med fremmede arter under det marine arbeidsprogrammet. Det arbeides også med kriterier for bærekraftig høsting.

Relevansen for fiskeriforvaltningen av konvensjonen og arbeidsprogrammet for oppfølging av Djakartamandatet ligger i fremtiden: samarbeidet under konvensjonen utvikles over tid. Samarbeidet kan fungere som en arena for spørsmål som ikke gis fullstendig behandling andre steder, samt koordinering og sammenveining av ulike prosesser. To eksempler på dette er oppfølging av bruk av

---

<sup>40</sup> Arbeidsprogrammet har fem elementer: Integriert kyst- og havforvaltning (IMCAM), marine og kystnære levende ressurser, verneområder (MPA), havbruk og fremmede arter.

<sup>41</sup> Marine Protected Areas.

<sup>42</sup> I forhold til fiskeriforvaltningen er neste SBSSTA (8) et viktig møte, da selve ressursforvaltningen er på dagsorden der.

en økosystemtilnærming og bruk av verneområder som virkemiddle i ressursforvaltningen.<sup>43</sup>

Arbeidet som nå utføres med utvikling av marine verneplaner i Norge er i konvensjonens ånd. I regi av Miljøverndepartementet pågår det en utredning av marine verneområder. Et utvalg er i arbeid for å gi råd om typer av vern, geografiske avgrensninger m.v. i forhold til en nasjonal marin verneplan. Et utkast skal på høring i 2003, og skal vedtas i 2004.<sup>44</sup>

#### 4.3 Det regionale nivået<sup>45</sup>

##### a) OSPAR

OSPAR er basert på de tidligere Paris- og Oslokonvensjonene om havforurensing.<sup>46</sup> Det arbeides etter fem strategier. Tiltak som vedtas faller i fem annekser rettet inn mot henholdsvis landbasert forurensing, dumping, havbasert forurensing, miljøvurderinger og bevaring og beskyttelse av økosystemer og biologisk mangfold.

Annex 5 om bevaring av økosystemer og biodiversitet berører ikke fiskeriforvaltning direkte (dette er eksplisitt unntatt i preambelen til avtalen), men angår likevel fiskeriene ved at økosystemer og biodiversitet adresseres. Her arbeides det med å identifisere arter og leveområder som trenger vern og med å utvikle kriterier for dette. De sentrale spørsmålene her er utarbeidelse av økologiske kvalitetsmål (EcoQOs),<sup>47</sup> vurdering av arter og habitater som trenger vern, marine verneområder og virkninger av menneskelige aktiviteter på det marine miljø.

Vern av arter og habitat skjer gjennom utvikling av kriterier for valg av arter og habitat som trenger vern og som inngår på OSPAR sin liste over arter som er truet eller sårbare. Denne skal vedtas på ministerkonferansen i 2003. Her skal også en ministererklæring om hvordan økosystemtilnærmingen skal følges opp behandles. Marine verneområder er også tema i denne sammenhengen. Her utarbeides retningslinjer for identifisering og utvalg av marine verneområder og for forvaltningen av disse. Målet er at en innen 2010 skal ha et nettverk av MPAs for Nordsjøområdet og at slike skal utvikles også for resten av OSPAR området.

##### b) Arktisk råd

Arktisk råd ble opprettet i 1996<sup>48</sup> som et organ for samarbeid mellom de 8 arktiske statene (Canada, Danmark (Grønland), Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA). Samarbeidet var utviklet gjennom den Arktiske miljøvernstrategien siden

---

<sup>43</sup> I St prp nr. 56 (1992-93) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold, er ikke forholdet til forskningen, fiskerireguleringene eller Havrettskonvensjonen nevnt i drøftingen av konsekvenser av tiltredelse til denne avtalen. Myndighetene har således ikke vurdert det dithen at avtalen er av direkte betydning for fiskeriforvaltningen. Fiskeridepartementet har likevel utarbeidet en handlingsplan på dette området. I St.m. nr 42 (2000-2001) Biologisk mangfold er det et eget kapittel som omhandler fiskeriene. Her er sektoransvar og virkemiddelbruk redegjort for.

<sup>44</sup> Kystvernplan for Nordland ble vedtatt i 2002.

<sup>45</sup> Bernkonvensjonen om "Conservation of European Wildlife and Natural Habitats" (1979) skal beskytte og bevare ville dyr og planter og deres leveområder, samt å fremme samarbeid mellom stater for dette formålet. Denne er relevant her, men drøftes ikke nærmere her.

<sup>46</sup> Avtalen trådte i kraft i 1998.

<sup>47</sup> Henger sammen med EU sitt vannrammedirektiv, se under.

<sup>48</sup> Dette er ikke et folkerettslig bindende samarbeid.

1991, og ble utvidet til å omfatte bærekraftig bruk av naturressurser. Mandatområdet går langt utover det som vanligvis regnes som "Arktis", og omfatter det meste av farvannene utenfor Nord-Norge.

En serie arbeidsprogrammer er kjernen i virksomheten. Disse har til nå vært innrettet mot kartlegging og analyse mer enn reguleringer. Noen av programmene er relevante i fiskerisammenheng. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) analyserer forurensningssituasjonen i Arktis. Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) beskriver tilstanden for økosystemer. Blant annet har en kartlagt bruk av verneområder og bevaring av biodiversitet i Arktis. Arbeidet med de miljørettede problemstillingene har kommet langt lenger enn arbeid med prosjekter rundt bærekraftig bruk.

Et nytt programområde for Arktisk råd er virkninger av klimaendringer i Arktis, gjennom programmet Arctic Climate Impact Assessment (ACIA). Her blir klimavirkningers betydning for fiskerinæringen vurdert. Hovedkonklusjonen når det gjelder de norske nærområdene er at en i et kortsiktig scenario (2020) ikke forventer særlige endringer i overflatetemperaturene (Furevik et al 2002). I et lengre perspektiv er den største utfordringen kanskje knyttet til de konflikter om fordeling av ressurser som kan oppstå ved at bestandenes utbredelsesmønstre endres.

Arbeidet i Arktisk råd har betydning for fiskeriforvaltningen på ihvertfall tre områder: Det er et forum for artikulering av urfolksinteresser, der disses rettigheter til fiskeressursene tematiseres. I forlengelsen av dette har spørsmålet om hvorvidt sjøpattedyr skal sees som naturressurser og således kunne beskattes vært et viktig tema, der USA har stått mot de andre landene. Og for det tredje: områdevern som reguleringsteknikk og hensynet til biodiversitet er på dagsordenen her. I det videre arbeidet vil også klimaspørsmålene få en sentral rolle, når Arctic Climate Impact Assessment ferdigstilles i 2004.

#### c) EU

På grunn av felles fiskebestander og EU som marked for norske fiskeprodukter er den fiskeripolitiske utviklingen i EU av stor betydning for fiskerinæringen i Norge. I tillegg til dette er Fellesskapet en betydelig miljøpolitisk aktør, med viktige regelverk, initiativer og prosesser som berører fiskeriforvaltningen. Utviklingen av den nye fiskeripolitikken (drøftet under pkt 3.3 ovenfor), arbeidet med en marin strategi, eksisterende regelverk som vannrammedirektivet og habitatdirektivet og endelig den nye strategien for Den nordlige dimensjon er relevante momenter her.

Utviklingen av en marin strategi for EU tar utgangspunkt i EU sitt 6 rammeprogram for miljøet. Formålet er å fremme bærekraftig bruk av havene og bevare marine økosystemer. Kommisjonen notat<sup>49</sup> peker på den sektororienterte/multinivå tilnærmingen til bruken av havene som preger medlemsstatene som problematisk, og tar til orde for en overordnet, integrert politikk på EU-nivå. Det fremheves at EU sin strategi på dette området skal ha betydning også utenfor EU sine havområder og Barentshavet nevnes spesielt. Arbeidet er i en tidlig fase, og det er ikke mulig å si nå hva resultatet vil bli.

---

<sup>49</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a Strategy to Protect and Conserve the Marine Environment. COM (2002) 539 final.

To eksisterende direktiver - vannrammedirektivet og habitatdirektivet - skal nevnes spesielt her: Vannrammedirektivet skal bidra til bedret økologisk og kjemisk kvalitet i vann, basert på forvaltning av nedbørsfeltområder avgrenset til sjøs ved en linje 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dermed faller betydelige havområder og fiskerier under dette direktivet. En kombinasjon av økologiske kvalitetsmål og utslippsbestemmelser skal en bidra til å nå målet. Direktivet gjelder også for Norge gjennom EØS-avtalen. Det skal iverksettes over en lengre tidsperiode. Direktivet vil ha stor betydning for kystsoneforvaltningen i Norge i fremtiden. Habitatdirektivet er fellesskapets instrument for vern av dyr og planter. Det er etablert et europeisk nettverk av ulike verneområder for ville dyr og planter med utgangspunkt i dette direktivet ("Natura 2000"). Direktivet også gjelder i den økonomiske sonen.<sup>50</sup>

Endelig, når det gjelder, den nordlige dimensjon, berører den nye handlingsplanen (EU 2003) fiskeriene. Formuleringene er imidlertid nokså generelle.<sup>51</sup> Når det kommer til konkrete handlingspunkter, er ikke fiskeriene som sådan nevnt. Prosjektene som er listet opp dreier seg mest om skogbruk. Et generelt punkt om "Enhanced promotion of the role of regional/local administrations, SMEs, NGOs and organisations of indigenous peoples in the conservation and sustainable utilisation of natural resources" har relevans for fiskeriforvaltningen.

#### 4.4 Fiskeri og miljø oppsummert

Relasjonen mellom fiskeri- og miljøsektoren kan sorteres i flere sakskomplekser: For det første er det en gruppe problemstillinger knyttet til forurensing og rent havmiljø. For det andre kommer selve fisket og spørsmål knyttet til hvordan dette berører havmiljøet. Dette kan være fysiske påvirkninger, som effekter på havbunnen av tråling, virkninger på bestander av beskatning og effekter på andre arter enn dem det fiskes på (bifangst). Et tredje sakskompleks er knyttet til arealforvaltning og konkurrerende bruk. Dette berører særlig oppdrettsnæringen. Endelig kommer spørsmål knyttet til produkteris beskaffenhet, innhold av giftstoffer, osv. Forholdet mellom disse sakskompleksene er ofte uklart, og de er dels til behandling i ulike fora og prosesser på ulike nivå.

### 5. utfordringene

Hovedbudskapet her er at forvaltningen av de levende marine ressursene i økende grad er betinget av føringer som legges i globale og regionale samarbeidsprosesser, og at det fremfor alt er miljøpolitiske hensyn som i økende grad gjør seg gjeldende. Det siste 10-året har sett en rekke globale og regionale initiativ som har resultert i nye avtaler og prosesser. Det er alminnelig enighet om at en nå har en "treaty overload" i forhold til levende marine ressurser på det globale nivået, og at det viktige nå er iverksetting av allerede inngåtte avtaler. Dette gir noen utfordringer for hvordan de levende marine ressursene kan og skal forvaltes fremover.

I vurderingen av slike utfordringer må et utgangspunkt være at det eksisterende norske regimet i stor grad dreier seg om forvaltning av bestander som er delt med

---

<sup>50</sup> Dette er Kommisjonens vurdering. Vi har ikke sett noen uavhengig analyse av dette.

<sup>51</sup> "To help ensure that Nordic and Arctic ecosystems and their bio-diversity shall remain viable, vigorous and able to sustain human socio-economic needs, and to encourage the responsible and sustainable utilisation of forests and fish stocks, with the active participation of local actors, communities, SMEs and indigenous peoples in the decision-making process."

andre land. Det er i de fleste tilfelle ikke opp til Norge alene å fastlegge forvaltningsstrategier og nivå på uttak. Utfordringene en står ovenfor må derfor løses i samarbeid med andre berørte stater. Følgende momenter kan være verdt en grundigere vurdering:

- ?? Det fremste uttrykket for miljøhensynenes økte vekt i fiskerisammenheng er forpliktelsene til å forvalte ressursene ut fra en føre var tilnærming og implementering av en økosystem-basert<sup>52</sup> ressursforvaltning. Når det gjelder det første, føre- var tilnærmingen, er arbeidet med å iverksette denne i praktisk politikk kommet langt. Her er kunnskapsgrunnlaget på plass og det er for en rekke bestanders vedkommende tatt utgangspunkt i tilnærmingen i utformingen av reguleringene. I forhold til en økosystem-tilnærming er det mer uklart hva dette vil bety i praksis. Iverksettingen av dette innebærer store utfordringer både i forhold til utvikling av ny kunnskap og når det gjelder reguleringstekniske forhold. Nye virkemidler som marine verneområder<sup>53</sup> kan få betydning her.
- ?? Kontrollen med at uttaket er i samsvar med reguleringsbestemmelsene er et hovedpunkt i forhold til å sikre et langsiktig bærekraftig uttak. Et velutviklet kunnskapsgrunnlag og omfattende reguleringsoplegg er til liten nytte dersom reglene ikke overholdes. Det er en rekke trekk ved utviklingen i internasjonale fiskeri som tilsier en fortsatt styrking av arbeidet med kontroll-regimet i nord: Bruk av bekvemmelighetsflagg, direktelandinger på kontinentet og på Island, omlasting i åpen sjø og uklare eierskapsstrukturer er tendenser som krever nye tiltak for å sikre at uttaket av ressurser ikke blir for høyt.
- ?? Når det gjelder EU, er iverksettingen av vannramme- og habitatdirektivene spørsmål som har potensielt stor rekkevidde for ressursforvaltningen i nord. Også EU sin marine strategi, og endringene i den felles fiskeripolitikken vil være viktige rammebetingelser for norsk fiskerinæring. Dersom medlemskaps spørsmålet skulle komme opp igjen, vil norsk fiskerinæring måtte tilpasse seg denne politikken. Dette innebærer blant annet at havområdene som er under norsk jurisdiksjon vil bli EU-hav, med mulig unntak av Fiskevernsonen ved Svalbard dersom Svalbardspørsmålene holdes utenfor en eventuell avtale. Videre vil kompetansen til å drive ressursforvaltningen i stor grad overføres fra norske myndigheter til Fellesskapet.
- ?? Norge har siden midten av 1980-tallet fulgt en mer eller mindre bevisst ”fisk-for-fred” politikk, der konflikter som har oppstått i forhold til andre land har vært løst ved å gi disse kvoter på særlig torsk i norsk sone. Dette har blitt gjort bl.a. i forhold til EF og Spania i 1986, i forhold til Grønland i 1991, ved forhandlingene om EØS-avtalen i 1992, i medlemskapsforhandlingene i 1994<sup>54</sup> og sist ved Smutthullløsningen med Island og Russland i 1999. Hver for seg er det ikke store kvanta det er snakk om ved disse avståelsene, men i sum kommer en over tid opp i betydelige kvanta og store verdier. Det kan imidlertid reises spørsmål om dette er en farbar vei i fremtiden. På et tidspunkt kommer nivået på

---

<sup>52</sup> Her brukes begrepene ”økosystem-basert” og ”økosystem-tilnærming” om hverandre. I flere sammenhenger poengteres det at det er substansielle forskjeller mellom disse begrepene.

<sup>53</sup> Dette har vært i bruk i Norge i lang tid, men da som fleksible ordninger der områdene åpnes og stenges etter behov.

<sup>54</sup> Disse avståelsene ble det – selvsgat – ikke noe av, da Norge ikke tiltrådte Fellesskapet.

avståelser opp mot tredjelands fiske på torskebestanden før innføringen av de økonomiske sonene i 1977.

- ?? En vesentlig del av den forventede veksten i fiskerinæringen skal komme fra økt produksjon i oppdrettsnæringen. Oppdrettsnæringen må derfor om noen år forventes å bli Nord-Norges viktigste næring, målt i eksportverdi. Kostnadsnivået for produksjon her er så høyt at det krever godt betalende markeder. I de høyere prissegmentene i markedene blir miljøfaktorer stadig viktigere. For at et produkt skal fremstå som attraktivt må det være produsert på en måte som markedet oppfatter som miljøriktig. Dette har å gjøre med en rekke ting, blant annet hva slags fôr fisken spiser, veterinære forhold og fysiske forhold i produksjonen. Det har også å gjøre med om havområdene produksjonen skjer i oppfattes som rene og egnet for matproduksjon. Spørsmålet her er om miljøhensynene er tillagt tilstrekkelig vekt i utviklingen av denne næringen.

## **Litteratur**

EU 2003: The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-2006. COM (2003) 343 final, Brussels 10.06.03

FAO 2003: The state of world fisheries and aquaculture 2002. FAO, Roma

Fiskeridepartementet 2002: Nøkkeltall for fiskeri og havbruk 2002. Fiskeridepartementet, Oslo.

Furevik, T., Drange, H. and Sorteberg, A. 2002: Anticipated changes in the Nordic seas marine climate: Scenarios for 2020, 2050, and 2080). Havforskningsinstituttet, Bergen

Hartvigsen, R. Et al 2003: Beskrivelse av havbruksnæringen i området Lofoten til den norsk-russiske grense. Notat, Fiskeridirektoratet, Bergen.

Hoel, A. H. 1998a: Political uncertainty in fisheries management, Fisheries Research 37:239-50

Lindkvist, KB 2000: Dependent and Independent Fisheries Communities in Norway. In: Symes, (ed) 2000: Fisheries Dependent Regions. Fishing News Books, Blackwell Science

Torissen, O. 2003: Framtiden for norsk havbruk. I Ervik, A. Et al. 2003: Havbruksrapport 2003. Havforskningsinstituttet, Bergen.