

Fridtjof Nansens Institutt
24 juni 2003

Geir Hønneland
(geir.honneland@fni.no)

Notat til nordområdeutvalget

Utfordringer i fiskerisamarbeidet med Russland

Siden siste halvdel av 1970-tallet har forvaltningen av de viktigste fiskebestandene i Barentshavet vært et felles norsk-russisk anliggende. Totalkvoter for torsk, hyse og lodde fastsettes hvert år av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen og fordeles deretter mellom de to statene etter avtalte fordelingsnøkler (50-50 for torsk og hyse og 60-40 i Norges favør for lodde).¹ Det internasjonale havforskningsråd, ICES, gir anbefalinger for hvor store kvotene bør være på grunnlag av analyser fra norske og russiske havforskere. Siden 1993 har de to kyststatene utviklet et tett samarbeid også innenfor kontrollen med fisket i Barentshavet. Endelig har fiskerinæringen i Norge og Russland blitt langt sterkere sammenkoplet etter Sovjetunionens sammenbrudd; utviklingen i det ene landet er altså i langt større grad enn tidligere avhengig av hva som skjer i det andre.

Dette notatet gir en kortfattet oversikt over det norsk-russiske fiskerisamarbeidet i Barentshavet, med vekt på situasjonen siden slutten av 1990-tallet. Det tas særlig sikte på å forklare hvordan eksisterende problemer kan spores til utviklingstrekk i det russiske samfunnet generelt og i russisk fiskeriforvaltning spesielt. Det tas som utgangspunkt at overordnet norsk interesse er å sikre bærekraftig forvaltning av de felles fiskestammene i Barentshavet, dernest å sikre råstofftilgang (også fra russiske fiskefartøy) til norske foredlingsanlegg langs kysten. Videre ligger det som en generell føring i norsk nordområdepolitikk å bidra til stabilitet i Nordvest-Russland.²

Siden tidlig 1990-tall kan følgende overordnede problemkomplekser spores i det norsk-russiske forvaltningssamarbeidet:

?? overfiske av den russiske totalkvoten tidlig på 1990-tallet

?? fastsettelse av totalkvote langt over ICES's anbefalinger siden slutten av 1990-tallet³

¹ Fartøy fra de to statene kan med få unntak ta sin andel av denne totalkvoten hvor de måtte ønske i Barentshavet. Det settes således ikke egne kvoter for de ulike soneanordningene i området: norsk økonomisk sone, russisk økonomisk sone, Gråsonen, Fiskevernsonen rundt Svalbard og det såkalte Smutthullet. Det samme gjelder fartøy fra tredjeland; så lenge de holder seg innenfor kvoten og har lisens for fiske i den aktuelle sonen, legger ikke kyststatene seg opp i hvor fisken tas. Det ulovlige (etter norsk og russisk syn) fisket i Smutthullet tidlig og på midten av 1990-tallet ble gjennomført av fartøy fra stater uten torsk kvote i Barentshavet overhodet. Dette notatet går ikke nærmere inn på de folkerettslige problemstillinger knyttet til forvaltningen av fisket i Barentshavet.

² Det ligger innenfor dette notatets mandat å peke på problemstillinger, men ikke å foreslå løsninger.

³ Den kommersielt viktigste fiskestammen i Barentshavet, nordøst-arktisk torsk, er siden slutten av 1990-tallet definert av havforskerne å være i dyp krise. Dette notatet tar ikke opp de komplekse og i stor grad usikre årsaksforhold her, men konsentrere seg om de forvaltningsmessige valg som er gjort.

?? en generell forsuring av samarbeidsklimaet mellom Norge og Russland innenfor fiskerisektoren siden slutten av 1990-tallet⁴

Det første av disse tre problemene, overfiske av den russiske totalkvoten i Barentshavet, anses som løst. Overfisket var foranlediget av endrede insentiver for russiske fiskere og reduserte muligheter for russiske kontrollmyndigheter til å holde oversikt over hvor mye russiske fartøy fisket når fangstene hovedsakelig ble levert i Norge. Samarbeidet mellom norske og russiske kontrollmyndigheter siden 1993 har i stor grad løst dette problemet.

De to øvrige problemene er nært knyttet til hverandre. Samarbeidsklimaet mellom Norge og Russland innenfor fiskerisektoren har generelt blitt dårligere siden slutten av 1990-tallet. Relatert til dette har totalkvotene blitt satt langt over forskernes anbefalinger etter press fra russisk side i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen. Jeg vil peke på to hovedårsaker til denne utviklingen:

?? manglende lovverk, interne stridigheter og påstått korrupsjon innenfor det russiske systemet for fiskeriforvaltning

?? en generell oppfatning i Russland av Norge (og andre vestlige land) som enhetlige, rasjonelle aktører med målsetning om å knuse Russland som konkurrent

Det russiske parlamentet har siden tidlig på 1990-tallet arbeidet med en fiskerilov. Etter endelig å ha blitt godkjent av både Statsdumaen og Føderasjonsrådet våren 2001, ble lovforslaget forkastet av Presidenten. Et revidert lovforslag ble forkastet av Statsdumaen i desember 2002. Fraværet av en føderal fiskerilov har ført til stor grad av usikkerhet rundt organiseringen av russisk fiskeriforvaltning. Det sovjetiske fiskeriministeriet ble nedlagt ifm oppløsningen av Sovjetunionen og etableringen av Den russiske føderasjonen i 1991. To perioder på 1990-tallet (1991-92 og 1997-98) var det føderale fiskeriforvaltningsorganet underlagt Landbruksministeriet. I dag har det status som Statskomite, noe som innebærer at det ikke er underlagt noe ministerium, men heller ikke er representert i regjeringen.⁵ Mens det sovjetiske fiskeriministeriet hadde ansvar for alle aspekter ved fiskeriforvaltningen (og utnytting av fiskeriresurser), har kompetanseområdet til Statskomiteen for fiskerier stadig blitt svekket. I 1997-98 mistet det ansvar for kontrollen med fisket i den russiske økonomiske sone til den føderale grensevaktjenesten. I 2000-01 fikk Ministeriet for økonomisk utvikling og handel innført et system for salg av kvoteandeler på auksjon, en reform Statskomiteen for fiskerier var og er sterkt kritisk til. Videre har en rekke andre føderale organer fått innpass i reguleringsprosesser som tidligere var eneansvaret til det føderale fiskeriforvaltningsorganet. Særlig har Ministeriet for naturressurser (som i 2000 koopterte den tidligere Statskomiteen for miljøvern) spist seg inn på kompetanseområdet til Statskomiteen for fiskerier. Samtidig har

⁴ Dette er bl a gjenspeilet i uvillighet på russisk side til å gi tillatelse til felles norsk-russiske forskningstokt i russisk økonomisk sone i Barentshavet. De viktigste årsakene synes å være uenighet om kvotenivået og russisk frustrasjon ifm de siste års økning i arrestasjoner av russiske fartøy i norsk økonomisk sone og den første arrestasjonen av et russisk fartøy i Fiskevernsoneen rundt Svalbard (se nedenfor).

⁵ Statskomiteen for fiskerier sorterer under en første visestatsminister.

Statskomiteen for fiskerier i stigende grad blitt beskyldt for korrupsjon og ineffektivitet.⁶ Resultatet synes å være en målforskyvning i russisk fiskeriforvaltning i retning av institusjonell overlevelse på systemnivå og maksimering av personlig vinning på individnivå.

Parallelt med denne utviklingen har man siden slutten av 1990-tallet sett et høynet konfliktnivå mellom Norge og Russland på fiskerisektoren. Fremfor alt har dette kommet til uttrykk i den årlige kvotefastsettelsen: der Norge i stor grad har ønsket å følge havforskernes anbefaling om reduserte torskekvoter, har russerne stått hardt på for å sette de vitenskapelige anbefalinger til side og opprettholde det relativt høye kvotenivået. Mens dette i Norge først og fremst blir oppfattet som et dilemma mellom kort- og langsiktig utnyttelse av fiskeressursene (og evt mellom ulike norske flåtegrupper), har russerne i alt overveiende grad oppfattet kvotefastsettelsen som en nasjonal kamp mellom de to kyststatene. Omkvedet er at Norge er et rikt land som kan tillate seg å redusere torskekvotene, men at dette ville føre til økte økonomiske og sosiale problemer i et allerede kriserammet Nordvest-Russland.⁷ Videre er det en svært utbredt oppfatning i Russland at Norge ønsker å redusere torskekvotene for å opprettholde gode priser på torsk samtidig som man forbereder storstilt oppdrett av denne fiskearten. Mange mener imidlertid at Norge rett og slett ser kvotefastsettelsen som en arena for å "knuse Russland", utfra tankegangen om at alle stater til enhver tid er i kamp med hverandre og bruker alle tilgjengelige midler for å maksimere egne interesser på bekostning av andre. En rekke andre enkelthendelser relatert til fiskeriforvaltning tolkes av russerne innenfor samme forståelsesramme: f eks ble arrestasjonen av det første russiske fiskefartøyet (Tsjernigov) i Fiskevernsonen rundt Svalbard i april 2001 tolket som et forsøk på å "presse russerne ut av Svalbard-sonen".⁸ Også økningen i arrestasjoner av russiske fartøy i norsk økonomisk sone blir gjennomgående oppfattet som en bevisst norsk politikk rettet mot å utradere russisk tilstedeværelse i Barentshavet.⁹

Fra tidlig på 1990-tallet har det vært en erklært norsk målsetning, f eks under Barentssamarbeidet, å bidra til gjenoppbygging av den landbaserte nordvestrussiske

⁶ Våren 2003 syntes korrupsjonsryktene å bli substansiert; flere høytstående embedsmenn i Statskomiteen ble avskjediget på bakgrunn av korrupsjonsanklager. Problemet anses å være størst i det fjernøstlige fiskeribasseng, som først og fremst omfatter fisket i Stillehavet. I det russiske nordlige fiskeribasseng, som omfatter fisket i Barentshavet, antas problemet særlig å være gjenspeilet i føderale embetsmenns muligheter for personlig vinning ved å selge deler av den russiske forskningskvoten til fiskebåtreidere i Nordvest-Russland. Det var for et par år siden mye oppmerksomhet i Norge rundt et svært omfattende påstått forskningsfiske fra russiske fartøy i Barentshavet. Jeg vil understreke at det (iallefall for torskens vedkommende) ikke dreier seg om noe overfiske av den russiske Barentshavskvoten. Problemet er snarere at kommersielt fiske kamoufleres som forskningsfangst og at det således blir en målforskyvning fra forskningsmessige til kommersielle hensyn. I tillegg er det naturligvis bekymringsfullt at forskningskvoter gjør det mulig for embetsmenn å berike seg av en fellesressurs som fisk.

⁷ Dette er et argument som etter min oppfatning ikke holder. Den russiskfangede torsken fra Barentshavet blir i all hovedsak levert i utlandet og bidrar i liten grad med inntekter til den russiske statskassen. Satt på spissen kan man tvert imot si at ikke-reduerte kvoter bidrar til å gjøre de rikeste russerne enda rikere. Argumentet om nød og sosiale problemer synes imidlertid å ha blitt "kjøpt" på norsk side; da den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen i 1999 for første gang satte en totalkvote langt over de vitenskapelige anbefalinger, rettfærdiggjorde man dette fra norsk side med behovet for å hjelpe "den vanskeligstilte befolkningen i Nordvest-Russland", ref. protokoll fra kommisjonens sesjon i november 1999.

⁸ Bl a ga både Jevgenij Nazdratenko, leder for Statskomiteen for fiskerier, og Jurij Jevdokimov, guvernør i Murmansk Oblast, uttrykk for denne oppfatningen.

⁹ Akkurat som vi nordmenn har en tendens til å oppfatte Russland som en enhetlig aktør, er det i denne forbindelse en vanlig russisk oppfatning at norsk UD har instruert den norske kystvakten om å arrestere flere russiske trålere og norske domstoler om å straffe dem hardere.

fiskeindustrien. Murmansk hadde tidligere Sovjetunionens største fiskeriforedlingsbedrift, men aktiviteten har siden tidlig på 1990-tallet vært minimal ettersom mesteparten av russiskfanget fisk leveres i utlandet, særlig i Norge. Det må også påpekes at det er motstrid mellom denne målsetningen og ønsket om å sikre råstofftilgang til norske foredlingsanlegg. Siden sent på 1990-tallet er det inngått en rekke bareboat-avtaler mellom norske og russiske fiskeriaktører. Dette innebærer i hovedsak at norsk kapital bidrar til bygging av fartøy til nordvestrussiske redere mot avtaler om fremtidige leveranser av fisk til norske mottaksanlegg. Avtalene har blitt kritisert av norske verneinteresser for å bidra til å opprettholde et høyt fiskepress i Barentshavet. På den annen side bidrar de til en sårt tiltrengt fornyelse av den nordvestrussiske fiskeflåten, og det kan argumenteres for at det er bedre at russerne inngår slike avtaler med norske aktører enn med tredjeland.

Det er således en rekke interesser på norsk side som skal avbalanseres ift utviklingen i russisk fiskeriforvaltning og -næring. Enkelte forhold, som de interne stridigheter i russisk fiskeriforvaltning, er det vanskelig å påvirke fra norsk side; andre forhold kan man lettere gjøre noe med, men tildels vil prioritering av en norsk interesse gå på bekostning av andre norske interesser.

Det er vanskelig å være optimistisk hva angår den interne utviklingen i russisk fiskeriforvaltning. En føderal russisk fiskerilov synes å ligge langt frem i tid. Ansvarsforholdene i det føderale forvaltningsapparatet er uavklarte, og mange anser det som sannsynlig at Statskomiteen for fiskerier med det første igjen vil bli lagt ned. Dette vil i beste fall kunne bøte på korrupsjonen i russisk fiskeriforvaltning, men det vil neppe gjøre ansvarsforholdene klarere ettersom det ikke er ett ministerium som per i dag utgjør noe alternativ til å overta en samlet fiskeriforvaltning. På bilateralt nivå mellom Norge og Russland er det positive tegn å spore: samarbeidsklimaet var bedre enn på flere år under den blandede fiskerikommisjonens sesjon i november 2002, og man ble enige om en strategi for gjenoppbygging av torskestammen. Dessuten må det påpekes at kontrollsamarbeidet mellom de to land fortsetter å fungere utmerket. En hovedutfordring blir å avbalansere ønsket om på den ene siden å sette ned foten overfor den russiske samarbeidspartneren når denne forfekter en politikk som klart står i motstrid til den norske ambisjonen om en bærekraftig fiskeriforvaltning, og på den andre siden å vise fleksibilitet når dette er mulig. Det er et tankekors at det som på norsk side er ment som tiltak for å sikre nettopp bærekraftig forvaltning (f.eks. strengere kontroll, særlig i Fiskevernsonen rundt Svalbard), på russisk side gjennomgående blir oppfattet som forsøk på å "presse russerne ut av Barentshavet". På den andre siden kan det argumenteres for at norsk "fleksibilitet" ift å opprettholde et høyt kvotenivå ikke har kommet det nordvestrussiske samfunnet vesentlig til gode (og langt mindre ressursgrunnlaget), men snarere gjort de rikeste blant russerne enda rikere (og muligens også sikret grobunn for fortsatt korrupsjon i russisk fiskeriforvaltning?). Motstriden mellom norske ønsker om på den ene siden å bidra til gjenoppbygging av nordvestrussisk fiskeindustri og på den andre siden å sikre råstofftilgangen til norske foredlingsanlegg er også åpenbar. Likeledes er det ulike norske interesser å ta hensyn til når det gjelder norsk støtte til fornyelse av den nordvestrussiske fiskeflåten.