

Innst. S. nr. 241.

(1998-99)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til inngåelse av avtale av 15. mai 1999 mellom Norge, Island og Den russiske føderasjon om visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet ("Smuthull-avtalen") og tilhørende protokoll.

St.prp. nr. 74 (1998-99).

Til Stortinget.

SAMMENDRAG

Regjeringen anmoder i proposisjonen Stortinget om samtykke til inngåelse av avtale av 15. mai 1999 mellom Norge, Island og Den russiske føderasjon om visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet ("Smuthull-avtalen") og den tilhørende protokoll mellom Norge og Island av samme dato. Avtalen og protokollen følger som trykt vedlegg til proposisjonen.

Det blir i proposisjonen vist til at avtalen vil gjøre slutt på det uregulerte islandske fisket på regulerte bestander i det såkalte "Smuthullet" i Barentshavet. Avtalen innebærer at Island vil følge norske myndigheters prinsipper for ansvarlig fiske og bekjempelse av uregulert fiske på regulerte bestander i Barentshavet.

Det fremholdes i proposisjonen at dette vil styrke arbeidet med å skape ordnede forhold for fiskeriene i nordområdene. Det fremheves videre at Smuthull-avtalens formål og innhold harmonerer med målsettinger og prinsipper i viktige FN-avtaler som angår bevaring og forvaltning av marine ressurser.

Det opplyses i proposisjonen at sammen med den bilaterale protokollen regulerer avtalen et bytte av fiskekvoter mellom Norge og Island.

Det opplyses videre at avtalen og protokollen trer i kraft så snart de tre land har underrettet hverandre om at de har gjennomført de nødvendige interne prosedyrer for ikrafttredelse. Avtalen og protokollen gjelder til utgangen av 2002 og forlenges deretter automatisk for påfølgende fireårsperiode, med mindre de sies opp av en av partene.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Regjeringens forslag til avtale mellom Norge, Island og Den russiske føderasjon om

visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet ("Smuthull-avtalen") med tilhørende protokoll mellom Norge og Island. Komiteen viser til at det dermed er inngått gjensidige fiskeritavtaler mellom Norge og alle større fiskerinasjoner i Nord-Atlanteren. Dette styrker de norske interesser og posisjoner med hensyn til forvaltning av fiskeressursene i de viktigste områder og vedrørende de viktigste fiskeslag som Norge har interesse i, noe komiteen er godt tilfreds med.

Komiteen viser videre til at Island gjennom avtalen har akseptert det norsk-russiske forvaltningsregimet i Barentshavet. Avtalen, sammen med protokollen, gir også grunnlag for å ta opp overfor Island uheldig fiskeripraksis. Samlet gir det grunnlag for en bedre forvaltning av fiskeriresursene i samsvar med det som også i artikkel 1 understrekes som bærende for avtalen; et "samarbeid basert på en føre-var-tilnærming og i samsvar med folkeretten".

Komiteen viser til at avtalen innebærer at Island forplikter seg til ikke å fiske på de aktuelle bestander i andre områder i Barentshavet enn i Norsk Økonomisk Sone og Russisk Økonomisk, eller utover de kvoter de der er tildelt. De forplikter seg videre til å motvirke at islandske borgere er involvert i slikt fiske gjennom interesser i fartøyer under andre lands flagg. Komiteen har videre merket seg at Norge fortsatt vil iverksette tiltak i forhold til fartøyer som fisker i Smuthullet, og at Island forplikter seg til også å iverksette adekvate tiltak. Komiteen antar at dette vil innebære at fangst fra det aktuelle området - eksempelvis under bekvemmelighetsflagg - ikke vil bli tillatt landet i Island og at fartøyer med slik fangst vil bli svartelistet av islandske myndigheter. Komiteen vil understreke at det er viktig at ikke andre land gjennom fiske i Smuthullet får mulighet til tilsvarende avtaler om kvoter.

Komiteen har merket seg at Island i henhold til avtalen og protokollen får tildelt kvoter i Norsk Økonomisk Sone som er vesentlig høyere enn de kvoter som norske fiskere tildeles i Islandsk Økonomisk Sone. Komiteen har videre merket seg at der er uenighet om hvilken verdi de ulike kvotene har, og at Regjeringen legger til grunn at bytteforholdet er i nærheten av 2:1 i favør av Island. Komiteen vil peke på at avtaler om kvotebytte har en lang tradisjon for å være balanserte. Ved revisjon av protokollen bør det være et mål for Regjeringen å søke en utjevning av kvotefordelingen for å oppnå en bedret balanse mellom den kvote islandske fartøyer kan ta i norsk sone og den kvote norske fartøyer kan ta i islandsk sone.

Komiteen understreker at vår forståelse av avtalen er at dersom totalkvoten blir satt på et slikt nivå at kvotebyttet bortfaller, så vil likevel resten av avtalen være bindende for partene slik at uregulert fiske ikke vil bli gjenopptatt fra Islandsk side.

Komiteen har videre merket seg at islandske fiskere har større rettigheter i Norsk Økonomisk Sone enn norske fiskere har i islandsk Økonomisk Sone. Komiteen vil understreke at Regjeringen må fortsette sitt arbeid med å styrke norske fiskeres rettigheter med hensyn til å bearbeide fangsten i Islandsk Økonomisk Sone. Det vises særlig til de forhandlinger eller samtaler som har foregått mellom norske og islandske fiskerimyndigheter når det gjelder norske fartøyers rett til å foredle og fryse fangst i islandsk sone. Komiteen legger stor vekt på at dette spørsmålet blir løst, og hadde sett det som en fordel at dette spørsmålet hadde funnet sin avklaring i forbindelse med utarbeidelsen av avtaleteksten.

Komiteen forutsetter at i forhold til spørsmålet om bifangst etter protokollen artikkel 2 gjelder de vanlige norske regler for beregning av bifangst.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at intensjonen fra Regjeringens side med inngåelse av denne avtalen er å sikre bestanden av norsk arktisk torsk, samt å løse de gjenværende problemer knyttet til fisket i Barentshavet.

Disse medlemmer mener den foreliggende avtale ikke i tilstrekkelig grad løser de eksisterende problemer. Avtalens skjeve bytteforhold, verdianslagene på skjevheten i denne varierer fra Fiskarlagets beregninger på 10 til 1 til Regjeringens og Fiskebåtredernes Forbund på anslagsvis 2 til 1 i Islands favør, kan ikke ansees som rimelig i en kvotebytteavtale.

Disse medlemmer mener at Smutthullproblematikken ikke er løst ved denne avtalen, da andre land kan fortsette et ukontrollert fiske i dette området. Det kan være grunn til å frykte at andre land vil kreve ubalanserte kvoteavtaler.

Disse medlemmer vil videre understreke det urimelige i at norske fiskere ikke tillates å bearbeide fisken i islandsk økonomisk sone.

Komiteen viser for øvrig til proposisjonen og de svar utenriksministeren har gitt på komiteens spørsmål i brev datert 7. juni 1999 og har for øvrig ingen ytterligere merknader.

NÆRINGSKOMITEENS UTTALELSE

Utkast til innstilling har vært forelagt næringskomiteen som i brev av 14. juni 1999 har meddelt at næringskomiteen ikke har merknader til innstillingen.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og det som står over og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget gir samtykke til inngåelse av avtale av 15. mai 1999 mellom Norge, Island og Den russiske føderasjon om visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet ("Smutthull-avtalen") og tilhørende protokoll.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 14. juni 1999.

Haakon Blankenborg,
leder.

Harald Hove,
ordfører.

Einar Steensnæs,
sekretær.

Vedlegg**A. Spørsmål fra utenrikskomiteen datert 3. juni 1999 og utenriksministerens svar datert 7. juni 1999.****Spørsmål:**

I avtalens artikkel 1 vises det til at avtalen skal fremme arbeidet med å fastsette prinsipper og fremgangsmåter i fiskerisamarbeidet som baseres på "føre var-tilnærming og i samsvar med folkeretten". Det er grunn til å anta at dette har vært grunnlaget for tidligere samarbeide også, men siden det i avtalen fremstår som en nyvinning gir det grunnlag for å spørre hva som ligger i dette.

Svar:

Ved å ta inn partenes forpliktelse til at samarbeid skal være basert på "føre var-tilnærmingen" og i samsvar med folkeretten i avtalens fortale understrekes denne forpliktelse som fundament for avtalen. Forpliktelsen gir et generelt grunnlag for at norske myndigheter kan ta opp uheldig fiskeripraksis med Island. Dette gjelder også praksis som ikke nødvendigvis strider mot konkrete bestemmelser i avtalen. Det foreligger allerede et eksempel på at Island har respondert positivt på en slik henvendelse ved å innføre påbud om skillerist på islandske rekefartøyer i Smutthullet.

Spørsmål:

Noe forenklet kan det se ut som at Island, gjennom sin opptreden i "Smutthullet" har tvunget frem en avtale. I hvilken grad vurderer Regjeringen at den inngåtte avtalen vil kunne inspirere andre nasjoner til å starte opp fiske i dette området for i sin tur å ha "gode kort på hånden" for tilsvarende forhandlinger som er ført med Island?

Svar:

Med Smutthull-avtalen har Norge gjensidige fiskeriavtaler med alle større fiskerinasjoner i Nord-Atlanteren. Det er etter Regjeringens oppfatning ikke grunnlag for flere slike avtaler.

Spørsmål:

Ordningen med "svartelisting" av fartøy som fisker i Smutthullet skal opprettholdes, mens de islandske fartøyene som i dag er "svartelistede" tas ut av denne listen som en konsekvens av avtalen. Det er vist til at annenhåndsverdien på islandske trålere har fått redusert verdi som en konsekvens av dette. Vil de tap islandske redere eventuelt har hatt være Norge uvedkommende etter inngåelse av avtalen?

Svar:

Regjeringen anser "svartelistingen" av fartøy som deltar i uregulert fiske på regulerte bestander, for et effektivt og legitimt virkemiddel både generelt og i dette tilfelle spesielt. De tap islandske redere eventuelt har hatt er Norge uvedkommende. Avtalen forplikter for øvrig islandske myndigheter til å ta liknende virke-

midler i bruk overfor fartøy som måtte fiske i strid med avtalen.

Spørsmål:

Hvilke konsekvenser har FN-avtalen av 4. desember 1995 for norsk/russisk forvaltningsregime i Smutthullet, og når forventes avtalen å tre i kraft?

Svar:

Den alt overveiende andel av torskebestanden i Barentshavet befinner seg innenfor områder under norsk eller russisk jurisdiksjon, dvs Norges økonomiske sone, Vernesonen og Russlands økonomiske sone. Norges og Russlands kompetanse til å treffe bevarings- og reguleringsiltak innenfor disse områdene, herunder gjennom den norsk-russiske fiskerikommisjonen, er eksklusiv og berøres ikke av FN-avtalen.

I Barentshavet er det bare Smutthullet som dekkes av FN-avtalen. Når denne tre i kraft vil det måtte foretas visse justeringer i det norsk-russiske fiskeriforvaltningsregimet for å kunne videreføre dette i Smutthullet. Dette er spørsmål som en vil måtte komme tilbake til.

FN-avtalen tre i kraft når 30 stater har ratifisert eller tiltrådt avtalen. Pr. i dag er avtalen ratifisert eller tiltrådt av 21 stater. Utenriksdepartementet har ikke opplysninger som gjør det mulig å anslå når det vil foreligge et tilstrekkelig antall ratifikasjoner for ikrafttredelse.

Spørsmål:

Hvilken verdi beregner regjeringen kvoten Island får etter denne avtalen (ubehandlet fangst- førstegangs-omsetning) - og hva vil være tilsvarende beregnet verdi av den kvoten Norge er tildelt i islandsk sone?

Svar:

Regjeringen finner det vanskelig å gi en tallfesting av verdien for de norske og islandske fiskekvotene under avtalens protokoll. Også deres relative forhold og dermed graden av kompensasjon til Norge er problematisk å fastslå. Norges Fiskarlag har beregnet den norske kompensasjonen til ti prosent, målt i dagens priser, mens Fiskebåtrederens Forbund på sin side har beregnet at man ved anvendelse av de ekvivalenter som normalt legges til grunn i bilaterale gjensidighetsavtaler, får en kompensasjon på ca. 50 prosent. Regjeringen anser den sistnevnte beregningen for å være den riktige, bl.a. fordi den tar hensyn til prisutvikling for de relevante fiskeslag over tid.

I tillegg til denne delvise dekningen i kvotebyttet kommer, som fremholdt i proposisjonen, de fordeler som de prinsipielle islandske innrømmelser innebærer

for en bærekraftig ressursforvaltning i Barentshavet. Det samlede resultat er, etter Regjeringens oppfatning, en rimelig balanse i de samlede fiskeriforbindelser mellom Norge og Island.

Spørsmål:

Dersom totalkvoten settes så lavt (350 000 tonn) at Island etter denne avtalen ikke blir tildelt kvote - hvordan står da avtalens hovedintensjon om å unngå fiske i Smutthullet for Islands del?

Svar:

Det er riktig at kvotebyttet mellom Norge og Island bortfaller dersom den norsk-russiske fiskerikommisjonen fastsetter totalkvoten for norsk-arktisk torsk til under 350 000 tonn. Begge land vil imidlertid fortsatt være bundet av sine øvrige forpliktelser under avtalen. Dersom totalkvoten fastsettes til under 350 000 tonn for tredje år på rad, vil Island imidlertid kunne anmode om revisjon av protokollen.

Spørsmål:

Det fremgår at avtalen vil føre til en reduksjon av kystvaktens nærvær i det aktuelle området. Forutsetter regjeringen at nærværet blir av et slikt omfang at det ikke ytterligere frister andre fiskerinasjoner å operere i Smutthullet?

Svar:

Islandske trålere har utgjort rundt 75 pst. av alle fartøyer i Smutthullet de senere år. I tillegg kom en ikke ubetydelig andel islandsk-eide fartøyer under andre flagg. Avtalen med Island vil innebære at Norge nå har avtaler med alle de større fiskerinasjonene som er aktive i Nord-Atlanteren. Regjeringen forutser på denne bakgrunn en markant nedgang i torskefisket i Smutthullet med tilsvarende reduksjon i behovet for oppsyn. Kystvakten vil likevel tilpasse sitt nærvær i området behovet til enhver tid.

Spørsmål:

Norges Fiskarlag mener at relativt store deler av kvoten Norge får i islandsk sone ikke lar seg utnytte av ulike årsaker. Hvordan vurderer regjeringen dette?

Svar:

Det var et sentralt mål i forhandlingene at den delvise kompensasjonen for norske fiskere skulle være reell. Regjeringen er av den oppfatning av de kvoter på bunnfisk og lodde man nå har fått oppfyller dette kravet, i motsetning til hva man ble tilbudt fra islandsk side i 1996. Henvendelser til norske linefiskere har

bekreftet at det er slik interesse blant dem som har kjennskap til det tradisjonelle norske linefisket ved Island. Regjeringen legger derfor til grunn at de fiskemuligheter som er tilbudt er reelle og interessante.

Spørsmål:

Norske fiskefartøyer vil ikke kunne foredle og fryse fangst i islandsk sone, mens de samme restriksjoner ikke gjøres gjeldende for islandske fartøyer i norsk sone. Hva skyldes dette?

Svar:

Regjeringen arbeider for å oppnå tillatelse for de norske linebåtene til å foredle og fryse fangst tatt i islandsk økonomisk sone. Spørsmålet har vært tatt opp flere ganger med islandske myndigheter, også på politisk plan. Responsen har vært positiv, og Regjeringen har godt håp om å få til en ordning som tillater dette, som et unntak fra gjeldende islandsk regelverk.

Spørsmål:

Norske fiskerifartøyer får relativt sterke begrensninger både hva gjelder geografiske områder og tidsrom, mens slike begrensninger ikke er gjort gjeldende for islandske fartøyer i norsk sone. Hva skyldes dette?

Svar:

De nærmere bestemmelser for utøvelsen av det norske linefisket som nå vil bli tillatt i islandsk økonomisk sone, begrenser ikke dette fisket i forhold til det tradisjonelle norske fisket av dette slaget. Dette gjelder så vel artene (brosme og lange) som de aktuelle farvann. Når det gjelder loddefisket, vil dette skje på grunnlag av de samme begrensninger som finnes i trepartsavtalen mellom Norge, Island og Grønland.

Det kan forstås at norske fiskefartøyers muligheter til å utnytte kvoten i islandsk sone etter denne avtalen er betinget av at de er på annet fiske i området. Dersom dette er riktig - hva er beveggrunnen for bestemmelsen?

Svar:

Island ønsket ikke at adgangen til linefiske i islandsk økonomisk sone skulle føre til et opptrappet fiske i internasjonalt farvann rett utenfor sonen. Fra norsk side har vi forståelse for dette. Det tradisjonelle norske linefisket ved Island ble ikke kombinert med fiske i internasjonalt farvann på samme tur. Derimot ble det i noen grad utført i tilknytning til fiske i færøysk og EU-farvann. Disse muligheter eksisterer fortsatt.

B. Spørsmål fra utenrikskomiteen datert 4. juni 1999 og utenriksministerens svar datert 7. juni 1999.

Spørsmål:

Det vises i proposisjonen til at norsk jurisdiksjon i fiskevernsonen rundt Svalbard ble utfordret en rekke ganger for relativt kort tid siden, og at den avtalen som nå legges frem for Stortinget bl.a. vil medvirke til at

dette opphører. Kan det stilles spørsmål ved norsk myndighet i fiskevernsonen?

Svar:

Som kyststat på Svalbard har Norge rett til å utøve fiskerijurisdiksjon ut til 200 nautiske mil av Svalbards

kyst. Svalbard-traktatens bestemmelser vedrørende fisket kommer etter norsk syn ikke til anvendelse på havområder utenfor territorialfarvannet ved Svalbard. De omfatter derfor ikke fiskevernsonen. Enkelte av partene til Svalbard-traktaten har reservert sin holdning til dette spørsmålet. De fastsatte forskrifter inneholder ikke noe som ville ha vært i strid med Svalbard-traktaten, selv om denne hadde kommet til anvendelse på fiskevernsonen. Inngåelse av avtalen kan ikke medføre at det reises ytterligere spørsmål ved norsk myndighet i dette området. Som det fremgår av proposisjon, vil avtalen gjøre slutt på det uregulerte islandske torskefisket i hele Barentshavet, inkl. fiskevernsonen.

Spørsmål:

Det vises til at en del av fartøyene som fisket i denne sonen førte bekvemmelighetsflagg. Hvilken effekt forventes avtalen å kunne ha overfor disse fartøyene gitt at det ikke står islandske eierinteresser bak?

Svar:

Avtalen vil ikke komme til anvendelse i forhold til fartøyer under bekvemmelighetsflagg. Imidlertid har Island med avtalen forpliktet seg til et nært samarbeid for å sikre en forsvarlig ressursforvaltning, herunder å hindre utflagging av fartøy som vil drive uregulert fiske i Barentshavet. For øvrig vil norsk regelverk fortsatt bli håndhevet også overfor slike fartøy.