



Innst. S. nr. 44

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Dokument nr. 8:156 (2001-2002)

Innstilling fra næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Åsa Elvik og Heidi Sørensen om forvaltning av de norsk-russiske fellesbestandene (av norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og lodde) samt tiltak for å sikre mer åpenhet i de norsk-russiske kvoteforhandlingene

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Forvaltninga av fellesbestandene av norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og lodde i Barentshavet skjer i dag i samarbeid mellom Norge og Russland. I den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen fører Norge og Russland årlig kvoteforhandlinger om totalkvotene for fellesbestandene. Her blir også kvotene mellom Norge, Russland og tredjeland fordelt.

FN-avtalen om fiske på vandrende bestander, heretter kalt FN-avtalen, er en enighet om hvordan Havretts-traktaten skal tolkes når det gjelder bestander som vandrer mellom nasjonenes eksklusive økonomiske soner og internasjonalt farvann. Norsk arktisk torsk må betraktes som en vandrende bestand. Norge har undertegnet FN-avtalen, og fellesbestandene i Barentshavet som forvaltes av den norsk-russiske fiskerikommisjon, må forvaltes i henhold til FN-avtalen. FN-avtalen slår fast at fellesbestandene skal forvaltes i tråd med føre-var-prinsippet. Føre-var-grensen er satt for å sikre seg mot bestandskollaps. Det største økonomiske langtids-utbyttet får man med en mer forsiktig forvaltning enn føre-var-prinsippet.

Forvaltninga av de norsk-russiske fellesbestandene kan i dag ikke sies å være økologisk eller økonomisk bærekraftig. I tida framover er det nødvendig å utøve forsiktighet i kvotefastsettelsen. Reformen i forvaltningssystemet har derfor etter forslagsstillernes mening sin berettigelse.

Forhandlingene i den norsk-russiske fiskerikommisjon finner sted hvert år etter at Det internasjonale råd for havforskning (ICES) har lagt fram en anbefalt fangstkvote for de enkelte fiskebestandene. I Norge har det den senere tida vært debatt om måten disse forhandlingene skjer på. Det har vært pekt på mangel på åpenhet og offentlighet, og ulike lokale aktører, kommuner og fylkeskommuner har pekt på mangel på lokal deltakelse i kvotefastsettelsen. Norsk fiskeriforvaltning er fremdeles preget av lukkethet. De norske posisjonene i forhandlingene er ikke kjent for offentligheten. Stortinget har ikke mulighet til å gi innspill i forkant av forhandlingene og kjenner ikke annet enn resultatet av forhandlingene. Dette innebærer i praksis at norsk ressurspolitikk på fiskeriområdet er ukjent for alle unntatt delegasjonens medlemmer, og fiskeriministeren. En rekke aktører har meldt seg interessert i å få rett til å delta i den norske delegasjonen i forhandlingene med Russland. Blant disse er Norges Kystfiskarlag, Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Norges Naturvernforbund.

FN-avtalen slår etter forslagsstillernes mening fast at statene skal sørge for åpenhet i forhandlingene, og legge til rette for deltakelse fra frivillige organisasjoner.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- "1. Fellesbestandene av norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og lodde i Barentshavet skal forvaltes i henhold til FN-avtalen om fiske på vandrende bestander (United Nations Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks; "FN-avtalen").
2. Fellesbestandene i Barentshavet skal forvaltes i tråd med føre-var-prinsippet.
3. Stortinget skal i forkant av forhandlingene med Russland om totalkvoten for fellesbestandene i Barentshavet konkretisere prinsippene for de norske posisjonene i forhandlingene.

4. Beslutningsprosessen og posisjonene i forhandlingene om totalkvotene for de norsk-russiske fellesbestandene må være åpne, jf. FN-avtalens artikkel 12, punkt 1.
5. Berørte norske regionale myndigheter må på egnet måte tas med på råd i forkant av de norsk-russiske kvoteforhandlingene.
6. Frivillige organisasjoner som er opptatt av forvaltning av fellesbestandene må på egnet måte gis plass i den norske forhandlingsdelegasjonen, jf. FN-avtalens artikkel 12, punkt 2."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Olav Akselsen, Jon Olav Alstad, Bendiks H. Arnesen og Grethe Fossli, fra Høyre, Silja Ekeland, Ivar Kristiansen og Michael Momyr, fra Fremskrittspartiet, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm, fra Sosialistisk Venstreparti, Åsa Elvik og Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide og Olaf Gjedrem, og fra Senterpartiet, Marit Arnstad, viser til at fellesbestanden av norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og lodde i Barentshavet skal forvaltes i henhold til FN-avtalen om fiske på vandrende bestander. Komiteen er opptatt av at Norge legger forpliktelsene etter FNs havrettskonvensjon og andre relevante folkerettslige instrument til grunn, med sikte på forsvarlig forvaltning av ressursene i norske jurisdiksjonsområder. I den grad fellesbestandene norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og lodde i Barentshavet er knyttet til områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, faller forvaltningen av disse både saklig og geografisk inn under FN-avtalen. FN-avtalen supplerer men endrer ikke Havrettskonvensjonen. Komiteen påpeker at når det gjelder FN-avtalens mekanismer for internasjonalt samarbeid i del III, gjelder disse bare for det åpne hav utenfor 200 mil. Komiteen ser likevel at FN-avtalens artikkel 8(1) utdyper en samarbeidsplikt for kyststater og fjernfiskestater som komiteen mener en bør fortsette å bruke ved direkte kontakt eller gjennom regionale organisasjoner.

Komiteen viser til at det i Fiskeridepartementets utnevning av delegasjon til de forskjellige fiskeriforhandlingene som Norge deltar i, ligger en vurdering basert på at berørte parter skal være representert, at delegasjonen må ha en passende størrelse, samt forhandlingstaktiske hensyn. Utenom representanter for forvaltningen og havforskningen har man til nå definert "berørte parter" som fiskerinæringen. Komiteen finner det svært positivt at man nå i tillegg til de nevnte har invitert landets fylkesordførere til å delta med en representant i den norske delegasjonen til 31. sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. Komiteen finner det initiativ som departementet har tatt mht. å invitere fylkesordførerne og miljøorganisasjonene til samråd, forut for forhandlingene, som svært positivt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at norsk-russisk fiskerikommisjon de senere årene har hatt føre-var-prinsippet som utgangspunkt for forvaltningen av norsk-arktisk torsk i Barentshavet. Flertallet er orientert om at man inntil i fjor hadde en gytebestand på 500 000 tonn som forvaltningsmål for torskebestanden, i tillegg til en fiskedødelighet tilsvarende det antatte føre-var-nivået $F_{pa}=0,42$. Fra og med inneværende år er det imidlertid kun målet om $F_{pa}=0,42$ som er opprettholdt, mens man har latt være å definere målet på bærekraftig gytebestand. Grunnen er at ICES har en revisjon av føre-var-nivået for gytebetanden i lys av ny kunnskap. Flertallet mener derfor man bør se an resultatet fra denne undersøkelsen som er ventet i løpet av 2003.

Flertallet henviser til at det gjennom Grunnlovens system er tillagt Regjeringen å forhandle og inngå traktater mv. med fremmede makter. Flertallet henviser til at prinsippene for norsk forvaltning av havet og de levende marineressurser drøftes og godkjennes av Stortinget gjennom flere stortingsmeldinger. I tillegg ivaretar Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité de hensyn representantene Åsa Elvik og Heidi Sørensen henviser til.

Flertallet viser til at FN-avtalens artikkel 12 angående åpenhet og deltagelse av blant annet frivillige organisasjoner kun gjelder internasjonale fiskeriforvaltningsorganisasjoners virksomhet. Flertallet ser det derfor ikke som naturlig at beslutningsprosessen og posisjonene i forhandlingene om totalkvotene for de norsk-russiske fellesbestandene er åpne.

Medlemene i komiteen fra Sosialistisk Venstreparti meiner reformene som har blitt gjennomført i forkant av forhandlingene i den blanda norsk-russiske fiskerikommisjon i år, er små steg i rett retning. Disse medlemene meiner likevel at det må gjerast ytterlegare grep om Norge skal oppfylle dei internasjonale forpliktingane sine.

Desse medlemene viser til artikkelen "Folketvett, folkerett og internasjonal fiskeriforvaltning" av forskningsleiar ved Fridtjof Nansens Institutt, Olav Schram Stokke, som stod på trykk i Fiskeribladet 28. september 2001. Stokke viser i artikkelen til at bakgrunnen for FN-avtalen var kyststatane sitt behov for klare reglar for forvaltning av fiske på ope hav. Havretts-traktaten regulerer forvaltning innanfor dei økonomiske sonene til dei enkelte landa. Kyststatar som Norge har grunn til å vere nøgde med avtalen fordi fjernfiskeinteressar som Japan og EU har godtatt ordningar som avgrensar deira handlingsrom på ope hav. Dette meiner desse medlemene er eit interessant bakteppe for diskusjonen om måten dei norsk-russiske fiskeriforhandlingane er organisert på. Den norsk-russiske fiskerikommisjon forvaltar som kjent ressursane ikkje berre på eigne vegner, men også på vegner av tredjeland som til dømes Island og EU. Som statsråden skriv i sitt brev til komiteen dagsett 29. oktober 2002, har alle statar med reell interesse i fisket rett til deltaking i regionale organisasjonar eller ordningar. (Brev frå statsråden,

dagsett 29. oktober og 18. november 2002 følger som vedlegg 1 og 2). Disse medlemene meiner dette er eit av dei mest vektige argumenta for å gi rom for innsyn og demokratisk deltaking i forhandlingane. Dette er også det viktige argumentet for at den norsk-russiske fiskerikommisjon snarast burde gjennomføre ei forvaltning i tråd med eigne forvaltningsmål.

Desse medlemene fremjar derfor følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa om at frivillige organisasjonar som er opptatt av forvaltning av fellesbestandane på eigna måte blir tatt med i dei norsk-russiske fiskeriforhandlingane."

Desse medlemene saknar framleis høve for Stortinget til å påverke mandatet for forhandlingane og høve for innsyn i tidlegare forhandlingar. Desse medlemene meiner at uavhengig av korleis ein tolkar FN-avtalen, er rom for å informere Stortinget og ta Stortinget med i prosessen rundt kvoteforhandlingane med andre land på eigna måte. Eigna måte i denne samanhengen kunne til dømes vere å informere Stortingets utvida utanrikskomité i etterkant av forhandlingane, om det norske mandatet, vurderingar for mandatet, kva forvaltningsmål som er lagt til grunn - samt ei vurdering av om resultatet av forhandlingane er i samsvar med generelle fiskeripolitiske målsetjingar.

Desse medlemene fremjar derfor følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa om på eigna måte å leggje fram forslag til korleis Stortinget kan involverast i fiskeripolitiske forhandlingar med andre land."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringa om at frivillige organisasjonar som er opptatt av forvaltning av fellesbestandane på eigna måte blir tatt med i dei norsk-russiske fiskeriforhandlingane.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringa om på eigna måte å leggje fram forslag til korleis Stortinget kan involverast i fiskeripolitiske forhandlingar med andre land.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:156 (2001-2002) - forslag fra stortingsrepresentantene Åsa Elvik og Heidi Sørensen om forvaltning av de norsk-russiske fellesbestandene samt tiltak for å sikre mer åpenhet i de norsk-russiske kvoteforhandlingene - vedlegges protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 26. november 2002

Olav Akselsen
leder

Ivar Kristiansen
ordfører og sekretær

Vedlegg 1

Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 29. oktober 2002

Dokument nr. 8:156 (2001-2002)

Jeg viser til brev fra Næringskomiteen av 10. ds., hvor det bes om Fiskeridepartementets vurdering av forslaget fra stortingsrepresentantene Åsa Elvik og Heidi Sørensen om forvaltning av de norsk-russiske fellesbestandene samt tiltak for å sikre mer åpenhet i de norsk-russiske kvoteforhandlingene.

Fiskeridepartementet har følgende kommentarer til de seks punktene i forslaget:

1. Fellesbestandene norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og lodde i Barentshavet skal forvaltes i henhold til FN-avtalen om fiske på vandrende bestander (United Nations Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks; "FN-avtalen").

Norge legger til grunn forpliktelsene etter FNs havrettskonvensjon og andre relevante folkerettslige instrumenter med sikte på forsvarlig forvaltning av ressursene i norske jurisdiksjonsområder.

I den grad fellesbestandene norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og lodde i Barentshavet er knyttet til områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, faller forvaltningen av disse både saklig og geografisk inn under FN-avtalen. FN-avtalen supplerer men endrer ikke Havrettskonvensjonen. FN-avtalens art. 4 fastslår at ingen bestemmelse i avtalen skal berøre staters rettigheter, jurisdiksjon og forpliktelser etter Havrettskonvensjonen, herunder kyststatens suverene rettigheter i økonomiske sone. I FN-avtalens artikkel 3.1 står det følgende:

"Med mindre det er bestemt noe annet, får denne avtale anvendelse på bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander utenfor områder under nasjonal jurisdiksjon, med det unntak at artikkel 6 og 7 får anvendelse også på bevaring og forvaltning av slike bestander i områder under nasjonal jurisdiksjon, med forbehold for de forskjellige rettsordninger som etter konvensjonen får anvendelse i områder under nasjonal jurisdiksjon og i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon."

I FN-avtalens artikkel 3.2 står det videre følgende:

"I utøvelsen av sine suverene rettigheter for det formål å undersøke og utnytte, bevare og forvalte vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander i områder under nasjonal jurisdiksjon, skal kyststaten anvende de generelle prinsipper som er angitt i artikkel 5 på tilsvarende måte."

I forhold til de såkalte sentrale forvaltningsprinsipene nedfelt i FN-avtalens del II, har avtalen imidlertid direkte anvendelse for vår forvaltning innenfor 200 mil, jfr. nevnte art. 3.1 og 3.2.

FN-avtalens art. 5 angir generelle prinsipper som skal legges til grunn for statenes bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende bestander. Bestemmelsen tar utgangspunkt i at kyststatene og fjernfiskestater er forpliktet gjennom FNs havrettskonvensjon til å samarbeide om å bevare og forvalte fiskebestandene. I FN-avtalens art. 6 fastslås at føre-var-prinsippet skal gis en vid anvendelse for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrende fiskebestander. Når det gjelder art. 6 spesielt (anvendelse av føre-var-prinsippet), vil dette bli nærmere berørt nedenfor under pkt. 2. FN-avtalens art. 7 fastslår at det skal være for- enlighet mellom bevarings- og forvaltningstiltak i og utenfor de nasjonale soner, og at kyststater og fjernfiskestater har en samarbeidsplikt for dette formål. Bestemmelsen vektlegger i betydelig grad kyststatenes interesser. Fiskeriforvaltningen på det åpne hav skal ta hensyn til kyststatenes forvaltningsvedtak innenfor de økonomiske sonene og ikke undergrave disse.

Norge har allerede konsekvent lagt til grunn og prioritert alle sentrale forvaltningsprinsipper i FN-avtalens del II. Dette har vi gjort dels gjennom arbeidet i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon og ved den trilaterale avtalen av 15. mai 1999 mellom Norge, Island og Russland om visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet, den såkalte "Smutthullavtalen".

Når det derimot gjelder FN-avtalens mekanismer for internasjonalt samarbeid i del III, gjelder disse bare for det åpne hav utenfor 200 mil. FN-avtalens art. 8 (1) utdyper en samarbeidsplikt for kyststater og fjernfiskestater. Et slikt samarbeid kan gjøres direkte eller gjennom regionale organisasjoner eller ordninger.

I forhold til Smutthullavtalen valgte vi sammen med Russland direkte forhandlinger med Island. Hva gjelder det norsk-russiske fiskerisamarbeidet bygger dette på bilaterale avtaler av 1975 og 1976, og har således vært i funksjon siden lenge før FN-avtalen ble fremforhandlet og trådte i kraft. Sett fra Fiskeridepartementets side har samarbeidet med Russland i alle disse årene vært meget vellykket.

I henhold til FN-avtalens art 8 (3) har enhver stat med reell interesse i fisket rett til deltagelse i regionale organisasjoner eller ordninger. Dette reiser spørsmål om egnede institusjonelle mekanismer som gjør det mulig å gi innsyn og eventuelle deltagerrettigheter i viktige beslutninger som berører vandrende bestander på det åpne hav. I nær sammenheng med dette legger FN-avtalen i art. 12 også vesentlig vekt på åpenhet som kan gjøre det mulig for omverdenen, herunder mellomstatlige og frivillige organisasjoner, å kunne vurdere hvorvidt avtalens prinsipper ivaretas.

Slik situasjonen har vært de senere år, og slik situasjonen er i dag, er det en minimal andel av fellesbestandene som er knyttet til områder utenfor norske og russiske fiskerijurisdiksjonsområder. Hvilke konsekvenser ikrafttreddelsen av FN-avtalen bør få for Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon og andre regio-

nale ordninger hva angår mekanismer for internasjonalt samarbeid i del III, er noe norske myndigheter vurderer nøye. Dette er for øvrig noe som norske myndigheter ikke kan ta stilling til alene. Enhver fremtidig ordning som følge av FN-avtalens ikrafttredelse, og som eventuelt vil kunne medføre justeringer i de premisser samarbeidet med for eksempel Russland nå skjer på, må bygge på en felles forståelse mellom Norge og Russland.

2. Fellesbestandene i Barentshavet skal forvaltes i tråd med føre-var-prinsippet.

Den norsk-russiske fiskerikommisjonen har de senere årene hatt føre-var-prinsippet som utgangspunkt for forvaltningen av *norsk-arktisk torsk* i Barentshavet. Inntil i fjor hadde man en gytebestand på 500 000 tonn som forvaltningsmål for torskebestanden, i tillegg til en fiskedødelighet tilsvarende det antatte føre-var-nivået $F_{pa}=0,42$. Fra og med inneværende år er det imidlertid kun målet om $F_{pa}=0,42$ som er opprettholdt, mens man har latt være å definere målet på bærekraftig gytebestand eller B_{pa} . Grunnen til det siste er at ICES nå har satt i gang en revisjon av føre-var-nivået for gytebestanden i lys av ny kunnskap om dynamikken som har vært i torskebestanden de siste 30-40 årene. Det kan i denne sammenheng vises til at det etter 1960 kun har vært i årene 1991 til og med 1997 at gytebestanden av norsk arktisk torsk har vært over 500 000 tonn. Gjennomgangen antas å være klar en gang i løpet av 2003. Inntil videre er det derfor ikke riktig slik det står i forslaget fra stortingsrepresentantene Elvik og Sørensen at Norge og Russland "baserer seg på" en minimum gytebestand på 500 000 tonn for norsk arktisk torsk.

Under den 29. sesjon av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon i Tromsø i 2000, inngikk Norge og Russland en avtale om å holde totalkvoten for torsk stabil på 395 000 tonn (+ 40 000 tonn norsk kysttorsk) i årene 2001-2003, såfremt ikke nye vitenskapelige data klart talte for at denne burde reduseres/økes. I henhold til de vitenskapelige data som forelå da denne avtalen ble inngått ville man nådd målet om en gytebestand på 500 000 tonn i 2003 med god margin. De samme dataene sist høst viste at situasjonen er forandret. Dette illustrerer veldig godt hvilket dilemma fiskerimyndighetene ofte står overfor i forvaltningen av torsk og andre fiskebestander. Det som kan være en bærekraftig forvaltningsstrategi det ene året, kan det neste året vise seg å ikke være det lenger.

Sett fra fiskernes side kan det få svært alvorlige konsekvenser hvis man skal følge denne "berg- og dalbanen" fullt ut fra år til år. I tillegg til biologisk bærekraft må fiskerimyndighetene derfor også ta hensyn til målsettinger om økonomisk bærekraft, stabile rammebetingelser for fiskerinæringen og andre sosio-økonomiske forhold. Målet for norske myndigheter og for Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen vil alltid være å finne en optimal balanse mellom disse forskjellige målsettingene.

Det må like fullt understrekes at en økologisk bærekraftig forvaltning av norsk-arktisk torsk alltid vil være en overordnet målsetning for Norge i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen. Det var da også dette som var utgangspunktet da man vedtok 3-årsavtalen i 2000, og det var dette som var bakgrunnen for opprettelsen av en egen arbeidsgruppe for forvaltningsstrategier under fjorårets sesjon i fiskerikommisjonen. Arbeidsgruppen har nå fullført sitt arbeid, og det er et siktemål fra norsk side at dette arbeidet skal danne grunnlaget for utarbeidelsen av nye, bærekraftige forvaltningsstrategier for bl.a. torsk.

Situasjonen for *norsk arktisk hyse* illustrerer også veldig godt hva slags svingninger forvalterne må forholde seg til. Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) skriver i sin tilrådning for neste år at hysebestanden "høstes utenfor sikre biologiske grenser". Årets totalkvote for hyse er 85 000 tonn. anbefaling for 2003 er imidlertid 101 000 tonn. En totalkvote som neste år er 16 000 tonn høyere enn for inneværende år regnes altså som et bærekraftig uttak. Videre vil denne kvoten i henhold til ICES gi en gytebestand på 141 000 tonn i 2004, hvilket er 76 pst. over det anbefalte føre-var-nivået for gytebestanden på 80 000 tonn. Dette illustrerer også veldig godt at "utenfor sikre biologiske grenser" ikke er noen sikker indikator på en fiskebestands tilstand eller utvikling.

Også for hyse har man fra norsk side som siktemål å få vedtatt langsiktige forvaltningsstrategier.

Når det gjelder *lodde* er det andre forutsetninger som gjelder for forvaltningen av denne bestanden enn de som gjelder for torsk og hyse ettersom lodden dør etter gyting. Dette gir en helt spesiell populasjonsdynamikk som gjør det vanskelig å vedta langsiktige forvaltningsstrategier for bestanden. I årene 1994 - 1998 var det for eksempel ikke noe fiske på denne bestanden, mens det de siste fire årene har vært en kraftig økning i kvoten fra 79 000 tonn i 1999 til 650 000 tonn i inneværende år. Den fastsatte kvoten har hele tiden vært i henhold til anbefalingen i denne perioden, og så sent som i inneværende år er bestanden regnet for å være "innenfor sikre biologiske grenser". Dette er, gitt loddens spesielle biologi, imidlertid ingen garanti for at den også vil anses å være innenfor sikre biologiske grenser i årene framover.

Oppsummeringsvis kan det slås fast at føre-var-prinsippet og en biologisk bærekraftig forvaltning allerede utgjør utgangspunktet for forvaltningen av fellesbestandene torsk, hyse og lodde i Barentshavet, og dette vil også være situasjonen i framtiden. I den grad det er mulig, har man fra norsk side også som siktemål å få vedtatt langsiktige forvaltningsstrategier for disse bestandene. Man må imidlertid samtidig være klar over at slike strategier alltid må balanseres i forhold til hensynene til økonomisk bærekraft og stabile rammebetingelser for fiskerinæringen.

På denne bakgrunn kan det derfor også slås fast at påstanden om at "forvaltningen av de norsk-russiske fellesbestandene kan i dag ikke sies å være økologisk og økonomisk bærekraftig", slik det står i forslaget til

Elvik og Sørensen, ikke er dekkende for den faktiske situasjonen i Barentshavet.

3. Stortinget skal i forkant av forhandlingene med Russland om totalkvoten for fellesbestandene i Barentshavet konkretisere prinsippene for de norske posisjonene i forhandlingene.

Gjennom Grunnlovens system er det tillagt Regjeringen å forhandle og inngå traktater m.v. med fremmede makter. En konkretisering fra Stortingets side av prinsippene for de norske posisjonene i forhandlingene vil være nytt i forhold til dette system. Videre skal nevnes for så vidt gjelder traktatforhandlinger m.v. generelt, at i henhold til gjeldende praksis legger Regjeringen fram forhandlingsmandater for Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité kun i de tilfeller hvor Regjeringen finner dette nødvendig. Dette vil også bli lagt til grunn for forhandlingene i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon.

For øvrig er de generelle prinsippene for norsk forvaltning av havet og de levende marine ressursene blant annet blitt nedfelt i St.meld. nr. 51 (1997-1998) ("Perspektiv-meldingen"), St. meld. nr. 12 (2001-2002) ("Havmiljømeldingen"), og det årlige budsjett-forslaget (St.prp. nr. 1). Disse er blitt drøftet og godkjent av skiftende Storting.

4. Beslutningsprosessen og posisjonene i forhandlingene om totalkvotene for de norsk-russiske fellesbestandene må være åpne, jfr. FN-avtalens artikkel 12, punkt 1.

FN-avtalens artikkel 12 angående åpenhet og deltakelse av blant annet frivillige organisasjoner gjelder kun internasjonale fiskeriforvaltningsorganisasjoners og -arrangementers virksomhet. Forslag nr. 4 tar imidlertid som utgangspunkt at artikkel 12, punkt 1 også kommer til anvendelse for den interne norske beslutningsprosess forut for internasjonale forhandlinger og sammensetningen av den norske forhandlingsdelegasjonen. En slik forståelse/tolkning er imidlertid ikke korrekt. Spørsmål vedrørende nasjonale beslutningsprosesser eller sammensetning av nasjonale forhandlingsdelegasjoner må løses på grunnlag av gjeldende norsk forvaltningspraksis i samsvar med forvaltnings- og offentlighetslovens bestemmelser.

En annen side av dette er selvfølgelig at det ville være svært vanskelig for den norske delegasjonen, for ikke å si umulig - gitt forhandlingenes strategiske, taktiske og repetitive karakter - å føre forhandlinger med andre land hvis det norske mandatet ble offentliggjort på forhånd og/eller i etterkant av forhandlingene. Forhandlinger, både om fiskeressurser og på andre områder, dreier seg om å gi og ta for å komme frem til en enighet. Å offentliggjøre den norske forhandlingsstrategien på forhånd ville medføre en dårligere posisjon for Norge i forhandlingene, med det resultat at norske interesser blir skadelidende, både på kort og lang sikt.

5. Berørte norske regionale myndigheter må på egnet måte tas med på råd i forkant av de norsk-russiske kvoteforhandlingene.

Til grunn for Fiskeridepartementets utnevning av delegasjon til de forskjellige fiskeriforhandlingene som Norge deltar i ligger en balansert vurdering basert i hovedsak på at berørte parter skal være representert, at delegasjonen må ha en håndterlig størrelse for delegasjonslederen samt forhandlingstaktiske hensyn. Utenom representanter for forvaltningen og havforskningen har man til nå definert "berørte parter" som fiskerinæringen.

Som følge av at regionale myndigheter, og da spesielt i Nord-Norge, har gitt uttrykk for en sterk interesse for fiskeriforhandlingene med Russland, har Fiskeridepartementet i år imidlertid også invitert landets fylkesordførere til å delta med én representant i den norske delegasjonen til 31. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon.

Fiskeridepartementet har i tillegg invitert samtlige fylkesordførere til et møte 24. oktober d.å. om høstens fiskeriforhandlinger, hvor det bl.a. vil være anledning til å utveksle synspunkter om fiskeriforhandlingene med Russland.

6. Frivillige organisasjoner som er opptatt av fellesbestandene må på egnet måte gis plass i den norske forhandlingsdelegasjonen, jfr. FN-avtalens artikkel 12, punkt 2.

Som nevnt under pkt. 4 er det ikke korrekt at FN-avtalens artikkel 12, punkt 1 kommer til anvendelse for den interne norske beslutningsprosess forut for internasjonale forhandlinger og sammensetningen av den norske forhandlingsdelegasjonen. Spørsmålet om deltagelse må derfor vurderes i henhold til hensynene nevnt under pkt. 5, dvs. at berørte parter er representert, at delegasjonens størrelse er håndterlig, og at den har en sammensetning som gjør den i stand til å tjene norske interesser i forhandlingene på en best mulig måte.

Forøvrig kan det vises til at også norske miljøvernorganisasjoner har blitt invitert til et eget informasjons- og diskusjonsmøte 24. oktober d.å. vedrørende høstens fiskeriforhandlinger med andre land.

For å se ting i perspektiv, er det viktig å være klar over at det desidert største problemet i dag knyttet til FN-avtalen om fiske på det åpne hav ikke dreier seg om fiskeriforvaltningen i Barentshavet, men derimot den manglende ratifisering og oppfølgingen av avtalen blant det store flertallet av FNs medlemsland. Faktum er at det er få steder i verden hvor man har kommet så langt i gjennomføringen av FN-avtalens forvaltningsprinsipper som det man har klart i Barentshavet. Det er også svært få andre land som kan ha sies å ha hatt et tilsvarende vellykket samarbeid som det Norge og Russland har i nord når det gjelder forvaltningen av fellesbestander. Samtidig vil det selvfølgelig være et mål for norske myndigheter også i fortsettelsen å forbedre dette samarbeidet der dette er mulig i henhold til FN-avtalens forvaltningsprinsipper.

Vedlegg 2**Brev fra Fiskeridepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 18. november 2002****Spørsmål vedkomande Fiskeridepartementet si vurdering av Dokument nr. 8:156 (2001-2002)**

Eg syner til mitt brev av 29. oktober d.å. og Næringskomiteens brev av 7. og 11. november d.å. vedkomande Dokument nr. 8:156 (2001-2002).

Eg har følgjande svar på dei spørsmåla som næringskomiteen stiller i desse breva:

1. Skal ein forstå svaret frå statsråden slik at gytebestand som forvaltningsmål ikkje er ein del av mandatet til den norske delegasjonen i årets forhandlingar?

Kva som konkret står i mandatet til den norske delegasjonen til fiskeriforhandlingane med andre land er ikkje ei offentlig sak. Like fullt har eg fleire gonger tidlegare gjort det klart for Stortinget at ei berekraftig forvaltning av torskbestanden og andre bestandar i Barentshavet er eit heilt sentralt mål for Fiskeridepartementet i forhandlingane med Russland. I dette ligg det også at ein skal søkje å bringe gytebestanden minst opp og fiskedøyingstalet ned på det som til kvar tid vert halde for å vera eit berekraftig nivå. Både på grunn av dei naturlege svingingane i havet og på grunn av endringar i dei måla ICES set som grunnlag for si rådgjeving, er ikkje dette alltid like lett. Om ein ser på dei måla ICES har lagt til grunn for rådgjevinga si for norsk arktisk torsk for perioden 1991-2003 vil en sjå at desse faktisk har endra seg 11 gonger. For 2001 var til dømes målet at gytebestanden skulle kome over B_{pa} med 95 pst. sannsyn innan 2003, for 2002 var målet at fiskedøyingstalet skulle reduserast til godt under 0.25, mens målet for 2003 var at fiskedøyingstalet skulle reduserast til mindre enn F_{pa} , som for tida altså er fastsett til 0.42. I tillegg, og som eg vil kome tilbake til nedanfor, varierer også grunnlaget for desse måla frå bestand til bestand. Så lenge ICES ikkje legg konsistente mål til grunn frå år til år gir det liten mening å prøve å sjå samsvaret mellom rådgjeving og vedtatt kvote i eit historisk perspektiv. Den "berg- og dalbana" som dette medverkar til, i tillegg til dei naturlege svingingane, gjer det vidare heller ikkje lett å vere fiskar. I tillegg har eg difor også gjort det klart at forvaltarane også er pliktige til å ta omsyn til måla om økonomisk berekraft, stabile vilkår for fiskerinæringa og andre sosioøkonomiske forhold. Berekraftomgrepet har m.a.o. mange dimensjonar, og det er politikarane si oppgåve å vege dei ulike omsyna mot kvarandre. Eg syner dessutan til mitt svar på Dykkar neste spørsmål som heng saman med temaet i spørsmål 1.

2. Kva er bakgrunnen for at ein har gått vekk fra rådet fra ICES om å la de gamle forvaltningsmåla gjelde inntil nye er etablerte?

Grunnlaget for det tal som ICES nå har fastsett for føre-vår-nivået for gytebestanden (B_{pa}) for torsk, 500 000 tonn, er at sjansane for å få årsklassar under gjennomsnittet synest å auke om ein kjem under dette

nivået. Talet 500 000 tonn var dessuten basert på "gamle" data over bestandssituasjonen. Nyare tal syner at, som eg tidlegare har nemnt ved fleire høve, det etter 1952 kun er i perioden 1991 til og med 1997 at gytebestanden har vore over 500 000 tonn, og at gytebestanden dessutan har hatt store variasjonar sidan 1952 uten at dette alltid har kunna forklare kor mykje torsk havet har kunna gi frå det eine året til det andre. Difor har ein bedt ICES om ein revisjon av dette talet.

Vidare, grunnlaget for føre-vår-nivået for fiskedøyingstalet (F_{pa}) for torsk, 0.42, er at man med dette fiskedøyingstalet med 95 pst. sannsyn vil halde seg under F_{lim} ¹. For til dømes hyse står det derimot berre at ein vil halde F under F_{lim} med "høgt sannsyn" om ein legg F_{pa} (0.35) til grunn for uttaket. Når det gjeld B_{pa} for hyse (80.000 tonn) er det, i motsetnad til B_{pa} for torsk, fastsett at dette med 95 pst. sannsyn vil halde gytebestanden over B_{lim} . Grunnlaget for kriteria er altså forskjellige. Difor har ICES no igangsatt ein totalrevisjon av *samtlig*e referansepunkt for alle bestandane, inklusive dei i Barentshavet.

3. Er ikkje statsråden samd i at dette [artikkel 8 (3) og 12 i FN-avtala] også er gjeldande for den norsk-russiske fiskerikommisjon som forvaltar ressursane ikkje berre på egne vegne, men også på vegne av andre land som har rettar i området, blant desse Island og EU?

Som eg skriv i brevet av 29. oktober d.å. fell forvaltninga av dei norsk-russiske fellesbestandane i Barentshavet både sakleg og geografisk inn under FN-avtalen, i den grad dei kan knytast til område utanfor nasjonale rettsområde.

FN-avtala opnar for fleire samarbeidsordningar når det gjeld forvaltninga av dei vandrande artane, herunder ved direkte samarbeid med dei berørte statane eller samarbeid gjennom regionale organisasjonar og arrangement. Det må bygge på ei samla vurdering i det enkelte tilfellet korleis prinsippa i FN-avtala best kan gjennomførast. Det er ikkje gitt at dette er eintydig, særleg ettersom talet partar til FN-avtala så langt er noko lågt.

Noreg og Russland har for sin del teke omsyn til islandske interesser gjennom den trilaterale avtalen av 15. mai 1999 mellom Noreg, Island og Russland om visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet. EU-landa er enno ikkje part i FN-avtala og rettane til EU i området handsamast gjennom bilaterale forhandlingar mellom Noreg og EU. Det er ei vesentleg målsetting for Noreg at EU og andre viktige aktørar blir part i FN-avtala, slik at ein på dette grunnlag kan drøfta forvaltningsspørsmål av betydning for gjennomføring av avtalen.

¹ F_{lim} er det fiskedøyingstalet som i følgje ICES gir ein gytebestand lik B_{lim} . B_{lim} er i følgje ICES den lågaste gytebestand som ein antar vil gi ei rimeleg god rekruttering.

Dei statane som fiskar på dei aktuelle bestandar er såleis allereie omfatta av relevante samarbeidsordningar som ivaretek deira interesser. Dersom det melder seg nye deltakarar i fisket, og dei er partar i FN-avtala, må det vurderast konkret korleis en skal forholde seg til dette, basert mellom anna på dei reglar som finnst i FN-avtala artikkel 10 og 11.

4. Kan ikkje mangel på innsyn og demokratisk deltaking bli brukt som argument av desse tredjelanda?

Så langt har ein på norsk side grunn til å tro at andre statar er nøgde med forvaltninga av dei vandrane artane utanfor norskekysten og med den informasjon som gis om denne.

Eg vil i denne samanheng peka på at protokollane frå forhandlingar med alle vedlegg har høgt informasjonsverde og er offentlege så snart dei er underteikna av delegasjonsleiarane frå Noreg og det landet Noreg forhandlar med. Dette samsvarer og med krava i art. 10 litra m) i FN-avtala.

Eg vil samstundes understreke at spørsmålet om åpenhet i beslutningsprosessar, ikkje i henhold til FN-avtala kan utgjere noko grunnlag for å få nye deltakarretter i eit etablert fiskeriforvaltningssamarbeid.

5. Er statsråden samd i at dette kan vere med på å skape ein situasjon der det vert naudsynt å ha ei legitim forvaltning i tråd med krav i FN-avtala om mellom anna berekraft?

Som nemnt ovanfor, har dette så langt ikkje vore eit aktuelt spørsmål. På den andre sida er eg einig i at forvaltninga til ei kvar tid må ha legitimitet hjå dei partane den vedkjem. Når det gjeld berekraft, vil eg nok ein gong understreke at ei berekraftig forvaltning av torskebestanden og andre bestandar i Barentshavet er eit heilt sentralt mål for Fiskeridepartementet i forhandlingane med Russland. Det har det også vore tidlegare og det vil det også vere i framtida. Vidare, og som nemnt i mitt brev av 29. oktober d.å., har Noreg allereie konsekvent lagt til grunn og prioritert forvaltningsprinsippa i del II i FN-avtala. Eg syner dessutan til mitt svar på Dykkar spørsmål 7.

6. Gjer ikkje dette det nødvendig å gi organisasjonar som er "concerned with" forvaltninga, observatørstatus og tilgang til referat (jf. ordningane i NAFO), for å ivareta innsyn og demokratisk deltaking - og gjennom det den legitime retten ein har til å forvalte ressursane?

Med atterhald om at spørsmålet er rett forstått, er som tidlegare nemnt spørsmålet om frivillige organisasjonars observatørstatus i subregionale- og regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonar og arrangementer åtskilt frå spørsmålet om statars deltakarrettar i slike. Vidare er det altså slik at spørsmålet om observatørstatus og dermed innsyn i beslutningsprosessane etter FN-avtala berre er aktuelt i den grad fellesbestandane i Barentshavet kan knytast til farvann utanfor nasjonale

jurisdiksjonsområder. Kriterier for slik deltaking må i alle høve utarbeidast i samråd mellom dei statar som inngår i det aktuelle samarbeidet.

Noreg og Russland er samde om å vurdere FN-avtala på den 32. sesjon og avtalens art. 12 vil inngå i denne vurderinga.

Norske myndigheiter gjev det generelt høg prioritet å vurdere FN-avtala. Dette må skje i dei samanhengar og dei fora der forholda ligg til rette for ei iverksetjing av særlege bestemmelsar i avtala.

7. Meiner statsråden at den norsk-arktisk torsken dei siste åra er forvalta slik at dei vitskaplege måla for berekraftig forvaltning (i dette tilfelle ut frå mål for fiskeføringstal og gytebestand som den norsk-russiske fiskerikommisjon har fastsett) er nådd?

Aller fyrst vil eg syne til det et har skrive under spørsmål 1 og 2.

Vidare må eg nok ein gong vise til kva eg tidlegare har skrive om at det for forvaltarane alltid vil vere ei utfordring å finne ein optimal balanse mellom omsynet til biologi og omsynet til økonomi. Eg vil også vise til kva eg tidlegare både har sagt i Stortinget og skrive om at det ikkje er opp til Noreg åleine å fastsetje kvotenivå eller vedta forvaltningsstrategiar der vi deler fiskebestandar med andre statar. I desse forhandlingane vil det alltid vere naudsynt å vege det ønskelege mot det mulige, og såleis må ein ikkje la det beste bli det godes fiende.

Når dette er sagt, vil eg for det fyrste vise til at gytebestanden for norsk arktisk torsk heile tida i perioden 1991-1997 lå over, til dels godt over det ICES meina var eit føre-vår-nivå. Vidare, og som eg og skriv i mitt brev av 29. oktober d.å., tala dei vitskaplege data som låg føre ved fastsetjinga av den 3-årige kvoten for norsk arktisk torsk i 2000 for at ein ville nå målet om ein gytebestand på 500 000 tonn i 2003 med god margin. Dei same data sist haust synte at situasjonen var endra. I etterpåklokskapens lys kan mykje sjå annleis ut, men når forvaltarane skal fatte sine vedtak må dei alltid basere seg på den beste tilgjengelege kunnskapen som finst der og då. Og dei seinaste data som låg føre ved fastsetjinga av TAC for 2003 synte at gytebestanden vil kome over 500 000 tonn i 2004 med høgt sannsyn.

Sist, men ikkje minst, vil eg vise til at Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen under sin 31. sesjon for fyrste gong blei einige om beslutningsreglar og strategier for langsiktig forvaltning av alle dei norsk-russiske fellesbestandane. Desse reglane vil sikre både ei biologisk forsvarleg forvaltning samt stabilitet og tryggleik for fiskerinæringa i Noreg og Russland. Forvaltningsstrategiane representerer noko kvalitativt nytt og utgjer ein milestolpe i forvaltnings-samarbeidets historie. I global samanheng framstår nå Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjonen som eit lysande eksempel på vellykka internasjonalt ressursforvaltningssamarbeid, heilt i ånda til Havrettstraktaten og FN-avtalen av 1995 om fiske på det åpne hav.

8. Meiner statsråden at ICES si vurdering av tilstanden for den norsk-arktiske torsken som utanfor trygge biologiske rammer, er riktig?

Eg og mine underordna i den norske fiskeriforvaltninga har ikkje føresetnader for å overprøva vurderingane til ICES. Samstundes vil eg påpeike at "utanfor trygge biologiske rammer" kun inneber at gytebestanden er under og/eller fiskedøyingstalet er over det som til ei kvar tid vert halde for å vera eit berekraftig nivå.

Korkje meir eller mindre. Til dømes inneber eit fiskedøyingstal på $F=0,43$ og ein gytebestand på 499 000 tonn for norsk arktisk torsk at bestanden er "utanfor trygge biologiske rammer" etter ICES si definisjon. Kvifor dei nemnde måla ikkje alltid vert nådd har eg allereie freista å forklare i dette brevet, i mitt brev av 29. oktober d.å. og i tidlegare svar til Stortinget. Også her vil eg dessutan syne til det eg har skrive under spørsmål 1 og 2.