

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

Til Stortinget

Bakgrunn

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 to-talkvotene for fellesbestandene. Her blir også kvotene mellom Norge, Russland og tredjeland fordelt.

FN-avtalen om fiske på vandrende fiskebestander

FN-avtalen om fiske på vandrende bestander (United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea for 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks), heretter kalt FN-avtalen, er en enighet om hvordan Havrettstraktaten skal tolkes når det gjelder bestander som vandrer mellom nasjonenes eksklusive økonomiske soner og internasjonalt farvann. Avtalen gjelder vandrende bestander, slik dette er definert i Havrettstraktaten; det vil si en bestand som vandrer mellom en eller flere eksklusive økonomiske soner og det åpne hav. Norsk arktisk torsk må betraktes som en vandrende bestand, slik at FN-avtalen omfatter forvaltningen av denne i internasjonalt farvann.

Norge har undertegnet FN-avtalen, og fellesbestandene i Barentshavet som forvaltes av den norsk-russiske fiskerikommisjon, må forvaltes i henhold til FN-avtalen.

Føre-var-prinsippet

FN-avtalen slår fast at fellesbestandene skal forvaltes i tråd med føre-var-prinsippet. Dette går klart fram av FN-avtalens paragraf 6¹:

"States shall apply the precautionary approach widely to conservation, management and exploitation of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks

in order to protect the living marine resources and preserve the marine environment."

Dette har også tidligere regjeringer og Storting lagt til grunn ved behandlingen av FN-avtalen i Stortinget. Utenriksministeren skrev i brev til utenrikskomiteen² at:

"I tillegg får artiklene 6 (anvendelse av føre-var-prinsippet) og 7 (bevarings- og forvaltningstiltakenes forenlighet) også anvendelse innenfor de økonomiske soner, med forbehold for de forskjellige rettsordninger som etter havrettskonvensjonen av 1982 gjelder på det åpne hav og i de økonomiske soner."

Dette synet ble også lagt til grunn i utenrikskomiteens innstilling til Stortinget³. Artikkel 6 om føre-var-prinsippet får altså anvendelse for forvaltning av ressursene innenfor de økonomiske soner. FN-avtalen beskriver videre hva føre-var-prinsippet bør innebære for forvaltningen. Statene skal:

"...apply the guidelines set out in Annex II and determine, on the basis of the best scientific information available, stock-specific reference points and the action to be taken if they are exceeded; (artikkel 6.3 b)"

I FN-avtalens punkt 4 i Annex II, som artikkel 6.3 b viser til, heter det at forvaltningen skal søke å holde og/eller gjenoppbygge bestandene til nivåer i tråd med de føre-var-grensene man har blitt enige om. Slike referansepunkt skal brukes til å igangsette forhåndsavtalte verne og forvaltningstiltak.

Den norsk-russiske fiskerikommisjon har vedtatt to referansepunkter for forvaltning av norsk arktisk

1. Begrepet brukt i FN-avtalen er "precautionary approach" som kanskje best oversettes med "føre-var-tilnærming". Både Otto Gregussen i sitt leserinnlegg og utenriksministeren i sitt brev til Stortinget bruker oversettelsen "føre-var-prinsippet" av FN-avtalens "precautionary approach".
2. Brev av 14. mai 1996 fra utenriksministeren til lederen for Stortingets utenrikskomité.
3. Innst. S. nr. 228 (1995-1996)

torsk, basert på råd fra Det Internasjonale Råd for Havforskning (ICES). Forvaltningen skal for det første sørge for at uttaket av fisk ikke overskrider $F=0,42$, noe som indikerer at ca. 30 pst. av bestanden man har ved starten av et år, er fanget ved årets slutt.

Føre-var-grensen er satt for å sikre seg mot bestandskollaps. Det største økonomiske langtidsubyttet får man med en mer forsiktig forvaltning enn føre-var-prinsippet. Et lavere fiskepress på 0,2 er referansepunktet for et uttak som vil gi et slikt maksimalt langtidsubytte, og bedre lønnsomhet i fiskeriene.

Det andre referansepunktet som den norsk-russiske fiskerikommisjonen baserer seg på, er at en minimum gytebestand ikke må komme under 500 000 tonn. Ved lavere gytebestand øker faren for rekrutteringssvikt.

Gjennom forvaltningen av fiskeressursene skal myndighetene sikre at bestandene ikke bryter sammen. I tillegg er vi forpliktet gjennom Havretts-traktaten (UNCLOS 1982) til å forvalte ressursene slik at de gir et optimalt langtidsubytte. Dette er også norsk politikk. Overfisket av torsk og andre arter de siste årene gjør at vi høster langt mindre av bestandene enn det som er mulig. Som nevnt vil man, for de fleste bestandene vi deler med Russland, oppnå størst utbytte ved et lavere fiskepress enn det føre-var-prinsippet foreskriver. Det kan likevel oppstå situasjoner der det enkelte år kan være fornuftig å legge seg på et høyere uttak enn det som gir størst langtidsubytte. Det vil være naturlig å gi fiskeriministeren rom for å vurdere hvor stort fiskepress man skal legge seg på for hvert år - innenfor grensene av føre-var-prinsippet. Det overordnede målet må likevel være å sikre et langsiktig, høyt utbytte.

Bestandssituasjonen for fellesbestandene

I den årlige rapporten fra Havforskningsinstituttet "Havets Ressurser 2002. Fisken og havet, særnummer 1 - 2002" (Iversen, S.A. (red.), Havforskningsinstituttet 2002) går det fram at den norsk-arktiske torsken er "utenfor sikre biologiske grenser". (s. 13)

Havforskningsinstituttet viser i rapporten til at Det internasjonale råd for havforskning, ICES, for 2001 anbefalte en kvote på 263 000 tonn ($F=0,32$), og for 2002 en kvote på 181 000 tonn ($F=0,25$).

I 2000 ble resultatet av forhandlingene i den norsk-russiske fiskerikommisjon at totalkvoten for norsk arktisk torsk ble satt til 435 000 tonn (inklusive 40 000 tonn kysttorsk), og en inngikk en avtale om at den samme kvoten skulle gjelde for 2002 og 2003 såfremt ikke bestandssituasjonen ble betydelig endret i forhold til foreliggende prognoser. Havforskningsinstituttet vurderer dette slik i den ovennevnte rapporten:

En fangst på 395 000 tonn norsk-arktisk torsk er mer enn det dobbelte av anbefalt TAC (total fangstkvote), og tilsvarer en fiskedødelighet i 2002 på 0,66.

Det betyr at beskatningen blir noe lavere enn i 2000 (0,91), men fortsatt langt over føre-var-grensen (0,42). Det betyr videre at heller ikke gytebestanden når den gjeldende føre-var-grensen (500 000 tonn) i 2003. Ettersom de tre siste årsklassene tegner dårlig, er også de videre utsikter dårlige. (s. 17)"

ICES rådgivende komité for fiskerireguleringer la fram sine anbefalinger i juni 2002. Disse gjentar vurderinga av bestanden av norsk arktisk torsk til å være utenfor sikre biologiske grenser; ICES anbefaler en betydelig reduksjon i beskatningsgrad tilsvarende en fangst under 305 000 tonn. Bestanden av norsk kysttorsk har avtatt kontinuerlig fra 1994; ICES anbefaler en betydelig reduksjon i fiskedødeligheten. Norsk arktisk hyse høstes ut over sikre biologiske grenser; ICES tilrår fangster under 101000 tonn.

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 sin berettigelse.

Fiskeriforhandlingene med Russland

Forhandlingene i den norsk-russiske fiskerikommisjon finner sted i november hvert år etter at Det internasjonale råd for havforskning (ICES) har lagt fram en anbefalt fangstkvote for de enkelte fiskebestandene.

Den norske delegasjonen til den norsk-russiske fiskerikommisjon var i 2001 sammensatt av representanter fra Fiskeridepartementet (3), Fiskeridirektoratet (3), Utenriksdepartementet (2), den norske ambassaden i Moskva (1), Generalkonsulatet i St. Petersburg (1), Havforskningsinstituttet (3), Fiskeriforskning (2), Norges Fiskarlag (3), Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (1), Norsk Sjømannsforbund (1). Fiskeriministeren er formelt delegasjonsleder. Det er de samme institusjonene som er med i forhandlingsdelegasjonen som deltar i den forberedende fasen.

Den russiske delegasjonen består av representanter fra den statlige fiskerikomiteen, havforskere, representanter fra næringa og regionale myndigheter i nordvest-Russland.

Deltakelse og åpenhet

I Norge har det den senere tida vært debatt om måten forhandlingene i den norsk-russiske fiskerikommisjon 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, verken i forbindelse med forhandlingene eller i ettertid. Stortinget har ikke mulighet til å gi innspill i forkant av forhandlin-

gene 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.

I løpet av de siste årene har en rekke aktører 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. Både Norges Kystfiskarlag og Norges Naturvernforbund har fått avslag på sine søknader. Det vises i denne sammenheng til Dokument nr. 8:142 (2001-2002) fra representantene Åsa Elvik og Marit Arnstad om Norges Kystfiskarlag blir representert i Reguleringsrådet, den norsk-russiske Fiskerikommisjonen og andre relevante råd og komiteer innenfor fiskeriforvaltningen.

Da FN-avtalen om fiske på vandrende bestander ble inngått, mente daværende fiskeriminister at "Den norsk-russiske fiskerikommisjonen er et "arrangement" etter definisjonen i FN"⁴. Den norske regjeringen signaliserte med andre ord den holdning at den norsk-russiske fiskerikommisjon ivaretar den funksjon de regionale og subregionale forvaltningsorganene skal ha etter FN-avtalen.

FN-avtalen understreker betydningen av åpenhet i alle beslutningsprosesser som er relevante for forvaltningen av fellesbestandene. FN-avtalen slår også fast at frivillige organisasjoner som er opptatt av og arbeider med spørsmål knyttet til forvaltning av vandrende fiskebestander. FN-avtalens artikkel 12 punkt 1 og 2 tar opp spørsmål om åpenhet og deltakelse:

1. States shall provide for transparency in the decision-making process and other activities of sub-regional and regional fisheries management organizations and arrangements.
2. Representatives from other intergovernmental organizations and representatives from non-governmental organizations concerned with straddling fish stocks and highly migratory fish stocks shall be afforded the opportunity to take part in meetings of subregional and regional fisheries management organizations and arrangements as observers or otherwise, as appropriate, in accordance with the procedures of the organization or arrangement concerned. Such procedures shall not be unduly restrictive in this respect. Such intergovernmental organizations and non-governmental organizations shall have timely access to

⁴ Historisk milepæl for ansvarlig fiske. Av fiskeriminister Jan H. T. Olsen, Fiskeribladet. 30. november 1995

the records and reports of such organizations and arrangements, subject to the procedural rules on access to them.

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

Miljøvernminister Børge Brende har ved flere anledninger understreket behovet for at frivillige organisasjoner kan delta i utvikling av internasjonale avtaler om miljø- og ressurspørsmål. Senest uttalte miljøvernministeren 8. mai 2002 i Stortingets spørretime:

"Åpenhet og deltakelse er en forutsetning for å lykkes i å oppnå de ambisiøse målsettingene vi setter oss for internasjonalt miljø- og utviklingsarbeid. I denne sammenheng tenker jeg i første rekke på organisasjonenes mulighet til innsyn og medvirkning i myndighetenes politikkutforming og oppfølgingen av denne."

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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").
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.