



## STORTINGET

# Innst. 178 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget  
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Prop. 7 S (2023–2024)

**Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Samtykke til godkjenning av protokoll av 17. juni 2022 om endring av Marrakesh-avtalen om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon (innsetting av avtalen om fiskerisubsidier)**

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen bes det om Stortingets samtykke til godkjenning av protokoll av 17. juni 2022 om endringer av Marrakesh-avtalen om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon (innsetting av avtalen om fiskerisubsidier).

### 1.2 Bakgrunn

WTOs ministerkonferanse i Genève vedtok 17. juni 2022 en protokoll om endring av Marrakesh-avtalen om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon (WTO-avtalen). Protokollen fastsetter at den fremforhandlede avtalen om fiskerisubsidier (Agreement on Fisheries Subsidies – AFS) skal innsettes i WTO-avtalens vedlegg 1A. Protokollen ble samtidig åpnet for tilslutning fra WTO-medlemmene. I henhold til WTO-avtalens artikkel X nr. 3 må protokollen godkjennes av to tredjedeler av WTOs medlemmer for at fiskerisubsidieavtalen skal tre i kraft.

Hovedformålet med fiskerisubsidieavtalen er å regulere noen former for skadelige subsidier innenfor fiskerisektoren. Avtalen skal gjennomføre FNs bærekrafts-

mål 14.6, som fastslår at man innen 2020 skal forby visse former for subsidier som bidrar til overkapasitet og overfiske, samt avskaffe subsidier som bidrar til ulovlig, urapportert og uregulert (UUU-) fiske. AFS regulerer bare deler av bærekraftsmål 14.6, ettersom den kun omfatter subsidier som bidrar til UUU-fiske, samt subsidier knyttet til fiske eller fiskerirelatert virksomhet på overfisket bestand. Det følger av fortalen at det skal forhandles videre om å inkludere forbud mot visse former for subsidier som bidrar til overkapasitet og overfiske. Dersom slike forbud ikke inkluderes i avtalen, vil den automatisk opphøre innen fire år etter avtalens ikrafttredelse dersom ikke WTO-medlemmene bestemmer noe annet.

En rask godkjenning av protokollen for fiskerisubsidieavtalen, av så mange WTO-medlemmer som mulig, er viktig for å anerkjenne enigheten som har kommet i stand for arbeidet mot UUU-fiske og fiske på overfisket bestand. Det er også viktig for å holde presset oppe i WTO for å slutføre forhandlingene om de utestående områdene så raskt som mulig. Et endret regelverk og reduserte fiskerisubsidier vil bidra til å begrense fiskerier som i dag ikke er bærekraftige.

Implementering av WTO-avtalen om fiskerisubsidier vil nødvendiggjøre endringer i samtlige subsidieordninger som er gjeldende for norsk fiskerinæring. Disse endringene vil gi nye oppgaver for de relevante forvaltningsmyndighetene med sikte på kontroll og håndhevelse av bestemmelsene.

Siden gjennomføring av protokollen antas å være av særlig stor viktighet, er Stortingets samtykke til godkjenning nødvendig i medhold av Grl. § 26 annet ledd.

### 1.3 Forhandlingene om avtalen om fiskerisubsidier

Fiskerispørsmål drøftes primært i andre internasjonale organisasjoner enn WTO. Likevel har det pågått fiskerisubsidieforhandlinger i WTO i over 20 år. Bakgrunnen for at medlemmene har valgt å forhandle om dette i WTO, er at WTO har en egen avtale om subsidier og utjevningsavgifter (SCM), og i tillegg at avtaleverket i WTO er folkerettslig bindende med det som inntil desember 2019 har vært en fungerende tvisteløsning med ankemulighet. Ettersom ankeorganet for tiden er satt ut av spill, har flere medlemmer, inkludert Norge, opprettet en midlertidig voldgiftsløsning for ankebehandling.

Fiskerisubsidieforhandlingene er ment som et bidrag til å forhindre overutnyttelse av fiskebestander samt å forhindre støtte til UUU-fiske. Ifølge FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) er 33 pst. av verdens fiskebestander overutnyttet. Likevel gir myndighetene i mange land store beløp i subsidier til fiskerisektoren. Det eksisterer mange ulike former for fiskerisubsidier hvorav noen vil kunne ha stort potensial for negative effekter, mens andre ikke vil ha det. Reduserte fiskerisubsidier som sådan vil generelt bidra til å begrense ikke-bærekraftig fiske og gi miljøgevinst. Blant de store fiskerinasjonene er det både utviklingsland og utviklede medlemmer. Fiskerisektoren spiller en avgjørende rolle for matsikkerheten i mange utviklingsland og minst utviklede land (MUL), og den er for mange av disse også en viktig kilde til eksportinntekter. Å ivareta utviklingsdimensjonen har derfor vært en sentral målsetting innenfor forhandlingene.

Norge ville ha foretrukket å ha en klar liste over forbudte subsidier, inkludert subsidier til bygging, modernisering og reparasjon av fiskebåter. Det ble likevel klart at for å få på plass en løsning var det nødvendig å legge til rette for fortsatt bruk av subsidier innenfor bærekraftige rammer.

### 1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Implementering av AFS vil nødvendiggjøre justeringer i subsidieordningene som er gjeldende for norsk fiskerinæring. Disse endringene vil gi nye oppgaver for de relevante forvaltningsmyndighetene med sikte på kontroll og håndhevelse av bestemmelsene. Dette vil i seg selv innebære begrensede administrative og økonomiske konsekvenser for myndighetene. Derimot vil de økonomiske konsekvensene for den private part som opplever å ikke få tilgang til den subsidien han ellers ville fått, kunne ha betydelige konsekvenser.

Det må understrekes at avtalen vil representere noe nytt i norsk fiskeriforvaltning. Dette gjør det vanskelig å forutse og konkretisere konsekvensene implementerin-

gen vil medføre. Det legges likevel til grunn at det på bakgrunn av det norske forvaltningsregimet, sammenholdt med avtalens innhold, vil være få tilfeller hvor forbudene mot å nekte å gi eller opprettholde en subsidie vil være aktuelle.

I tillegg til gjennomføring av nødvendige endringer i de eksisterende subsidieordningene innebærer AFS en omfattende notifikasjonsforpliktelse. Deler av denne forpliktelsen er betydelig, jf. for eksempel artikkel 8.4, hvor det blant annet fremgår at hvert medlem skal, innen ett år etter denne avtalens ikrafttredelsesdato, gi komiteen en beskrivelse av sin fiskerordning med henvisninger til lover, forskrifter og administrative prosedyrer som gjelder denne avtalen, og umiddelbart underrette komiteen om eventuelle senere endringer.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Nils-Ole Foshaug, Eva Kristin Hansen og Agnes Nærland Viljugrein, fra Høyre, Hårek Elvenes, Ingjerd Schie Schou, Erna Solberg og lederen Ine Eriksen Søreide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, Bengt Fasteraune og Ola Borten Moe, fra Fremskrittspartiet, Sylvi Listhaug og Christian Tybring-Gjedde, fra Sosialistisk Venstreparti, Ingrid Fiskaa, fra Rødt, Bjørnar Moxnes, fra Venstre, Guri Melby, og fra Kristelig Folkeparti, Dag-Inge Ulstein, viser til at regjeringen i proposisjonen ber om samtykke til godkjenning av protokoll av 17. juni 2022 om endringer i Marrakesh-avtalen om opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon. Protokollen dreier seg om innsetning av avtale om fiskerisubsidier.

Komiteen merker seg at dette er den første WTO-avtalen med et bærekraftsmål. Den er kommet i stand på et tidspunkt der det multilaterale handelssystemet er under vesentlig press, og der den geopolitiske situasjonen har gjort multilaterale forhandlinger særlig utfordrende.

Komiteen viser til at bekjempelse av overbeskatning av fiskeribestander og bedre internasjonale rammeverk for å oppnå dette har vært en viktig prioritet for norske regjeringer de siste 20 årene. Dette arbeidet fikk fornyet kraft gjennom FNs etablering av de 17 bærekraftsmålene, hvor delmål 14.6 sier at man «innen 2020 skal forby visse former for fiskerisubsidier som bidrar til overkapasitet og overfiske, og avskaffe subsidier som bidrar til ulovlig, urapportert og uregulert fiske».

Etter komiteens mening er arbeidet med å forvalte verdens fiskeriresurser på en bærekraftig måte en av de viktige grunnsteinene i arbeidet for å sikre ressurs-

grunnlaget i havet for fremtidige generasjoner og sikre ambisjonen om en bærekraftig havøkonomi.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, er enig med regjeringen i at avtalen som er oppnådd, går kortere enn det man ville ønsket. En klar liste over forbudte subsidier hadde vært å foretrekke, inkludert subsidier til bygging, modernisering og reparasjon av fiskebåter.

Det er likevel etter flertallets mening viktig å bidra til å ta steg i riktig retning og dermed samtykke i godkjenning av protokollen. Flertallet mener samtidig at Norge bør fortsette arbeidet for å videreutvikle avtaleverket for å forhindre overfiske og sikre bærekraftig forvaltning av verdens fiskeriressurser.

Når det gjelder det materielle innholdet i bestemmelsene, viser flertallet til at det er tre konkrete forbud i hhv. artikkel 3, 4 og 5 i avtalen som fastsetter et forbud mot å gi eller opprettholde subsidier til et fartøy eller en operatør som er involvert i ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) eller fiskerirelatert virksomhet til støtte for UUU-fiske, et forbud mot å gi eller opprettholde subsidier til fiske eller fiskerirelatert virksomhet knyttet til en overfisket bestand og et forbud mot subsidier til fiske eller fiskerirelaterte aktiviteter utenfor en kyststats jurisdiksjon og i områder som ikke er dekket av en fiskeriforvaltningsorganisasjons myndighet.

I løpet av de siste 30 årene er de fleste subsidier til fiskeriflåten i Norge avvirket. Protokollens betydning for de gjenstående ordningene fremstår dermed etter flertallets mening som lite omfattende og i hovedsak knyttet til endringer i budsjettvedtak og hjemler for å sikre at båter som har deltatt i UUU-fiske, ikke lenger kan ta del i dette.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Raudt meiner det er positivt at WTO har kome vidare med forhandlingane om å gjenomføra FN's berekraftsmål 14.6. Desse medlemene vil minna om at heile oppdraget i berekraftsmålet er å

«[i]nnan 2020 forby visse former for fiskerisubsidiar som bidreg til overkapasitet og overfiske, avskaffe subsidiar som bidreg til ulovleg, urapportert og uregulert fiske, og dessutan unngå å innføre nye tilsvarande subsidiar, samtidig som ein erkjenner at ei føremålstenleg og effektiv særskild og differensiert behandling av utviklingslanda og dei minst utvikla landa bør vere ein integrert del av forhandlingane om fiskerisubsidiar i Verds-handelsorganisasjonen.»

Desse medlemene merkar seg at verken den delen som skal forby subsidiar som fører til overfiske og overkapasitet, eller ei permanent ordning for utviklingslanda sine behov er ferdig behandla.

Desse medlemene viser til innleiinga i proposisjonen, som seier at ei ratifisering av avtalen vil bidra til å halda presset for ytterlegare reguleringar oppe. Desse medlemene deler ikkje dette synet, og meiner tvert imot at det å avventa ei ratifisering vil bidra til å leggja press på ferdigstilling av heile mandatet. Det inkluderer både eit permanent utviklingsperspektiv og effektive tiltak mot overfiske og overkapasitet.

Desse medlemene merkar seg vidare at regjeringa tilrår ratifisering sjølv om mange av konsekvensane ikkje er utgreidde, og sentrale delar av mandatet ikkje er ferdige. På side 6 i proposisjonen står det:

«Implementering av WTO-avtalen om fiskerisubsidier vil nødvendiggjøre endringer i samtlige subsidieordningar som er gjeldende for norsk fiskerinæring. Disse endringene vil gi nye oppgaver for de relevante forvaltningsmyndighetene med sikte på kontroll og håndhevelse av bestemmelsene.»

Desse medlemene merkar seg at dei moglege endringane i norske ordningar, skildra i kapittel 4, ikkje har vore på høyring, og at Stortinget såleis ikkje veit kva endringane vil medføra eller på kva måte dette påverkar aktørane. Gitt at forhandlingsmandatet ikkje er ivarettatt, vurderer desse medlemene at det er tid til, og mest ansvarleg, å greia ut konsekvensane av ei eventuell omlegging og venta med ratifisering til etter at dei siste to delane av mandatet er ferdigforhandla.

Desse medlemene viser til at proposisjonen legg følgande til grunn:

«Fiskerisektoren spiller en avgjørende rolle for mat-sikkerheten i mange utviklingsland og minst utviklede land (MUL), og den er for mange av disse også en viktig kilde til eksportinntekter. Å ivareta utviklingsdimensjonen har derfor vært en sentral målsetning innenfor forhandlingene.»

Desse medlemene viser til at dette perspektivet var med i WTOs ministererklæring i 2001 og 2005, i tillegg til mandatet frå berekraftsmål 14.6, men kan ikkje sjå korleis avtalen ivaretar dette perspektivet. Ein avtale som manglar dei viktigaste elementa både for Noreg og for det globale sør er etter desse medlemene si mening ikkje klar for ratifisering.

Desse medlemene vil i likskap med regjeringa understreka at fiskerispørsmål primært bør drøftast i andre internasjonale organisasjonar enn WTO. Desse medlemene viser til at regjeringa i proposisjonen uttrykker:

«Selv om forhandlingene i utgangspunktet skulle behandle det enkelte WTO-medlemets subsidiering av fiske, har forhandlingene kommet inn på spørsmål tilknyttet Havretten (UNCLOS), territorialitet og suverenitet, forholdet ikke-parter har til regionale fiskeriorganisasjoner (RFMO), og problemstillinger som hva er fiskeriforvaltningstiltak og bærekraftige fiskerier.»

Desse medlemene meiner at dette er problematisk fordi havretten er kopla til forvaltning, territorialitet og suverenitet, noko som ikkje ligg innafor forståinga i WTO, verken i forkapittelet eller kapittelet om subsidiar og utjamningsavgifter (SCM).

Desse medlemene merkar seg at avtalen blir innlemma i WTO-avtalen sitt kapittel om subsidiar og utjamningsavgifter, dette til trass for at det er eit kapittel som handlar om like konkurransevilkår, medan mandatet for fiskerisubsidiar har mål om berekraft og tydelege krav om tilpassing til utviklingslanda sine behov. Desse medlemene vil venta med ratifisering til heile avtalen er klar, slik at Noreg kan vera sikker på at berekraft faktisk er hovudformålet med avtalen, inkludert ivaretaking av utviklingslanda sine behov og norske støtteordningar med formål om å ivareta økosystem og urfolk sine rettar etter ILO-konvensjon nr. 169.

På dette grunnlaget fremjar desse medlemene følgande forslag:

«Prop. 7 S (2023–2024) blir send tilbake til regjeringa.»

«Stortinget ber regjeringa intensivera arbeidet med ein heilskapleg fiskerisubsidieavtale som også omfattar overfiske/overkapasitet og utviklingsperspektiv.»

Sekundært fremjar desse medlemene følgande forslag:

«Stortinget ber regjeringa setta i verk ei konsekvensutgreiing av fiskerisubsidieavtalen.»

«Stortinget ber regjeringa leggja fiskerisubsidieavtalen ut på høyring før han eventuelt blir oversend Stortinget for ratifisering.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig folkeparti, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Venstre, merker seg forslaget fra medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti og mener at det vil være uheldig om Norge utsetter å gi sin godkjenning av protokollen av 17. juni 2022 om endringer av Marrakesh-avtalen. Flertallet er enige i at det beste for Norge ville vært en avtale som også omfatter overfiske og overkapasitet, men mener samtidig at det fremforhandlede resultatet er et viktig skritt i riktig retning og at et norsk nei nå vil kunne bidra til å stoppe hele prosessen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 30. januar 2024

**Ine Eriksen Søreide**

leder

**Erna Solberg**

ordfører

### 3. Uttalelse fra næringskomiteen

Utenriks- og forsvarskomiteen sendte foreløpig avgitt innstilling til næringskomiteen 19. desember 2023 og fikk svar 16. januar 2024. Næringskomiteen viser til utenriks- og forsvarskomiteens utkast til innstilling i saken og merknadene fra de respektive partiers medlemmer i utenriks- og forsvarskomiteen. Næringskomiteen har ingen øvrige merknader.

### 4. Forslag fra mindretall

**Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:**

*Forslag 1*

Prop. 7 S (2023–2024) blir send tilbake til regjeringa.

*Forslag 2*

Stortinget ber regjeringa intensivera arbeidet med ein heilskapleg fiskerisubsidieavtale som også omfattar overfiske/overkapasitet og utviklingsperspektiv.

*Forslag 3*

Stortinget ber regjeringa setta i verk ei konsekvensutgreiing av fiskerisubsidieavtalen.

*Forslag 4*

Stortinget ber regjeringa leggja fiskerisubsidieavtalen ut på høyring før han eventuelt blir oversend Stortinget for ratifisering.

### 5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i godkjenning av protokoll av 17. juni 2022 om endring av Marrakesh-avtalen om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon (innsetting av avtalen om fiskerisubsidier).