

EU-grunnloven og fiskeripolitikken

EU-grunnloven styrker den overnasjonale karakteren som fiskeripolitikken har. I korte trekk. I EU er alt hav EU-hav, og det er EU som har myndighet over fiskeriressursane og ansvaret for fiskeriforvaltninga.

Av Torbjørn Tufta
Landbrukets Utredningskontor

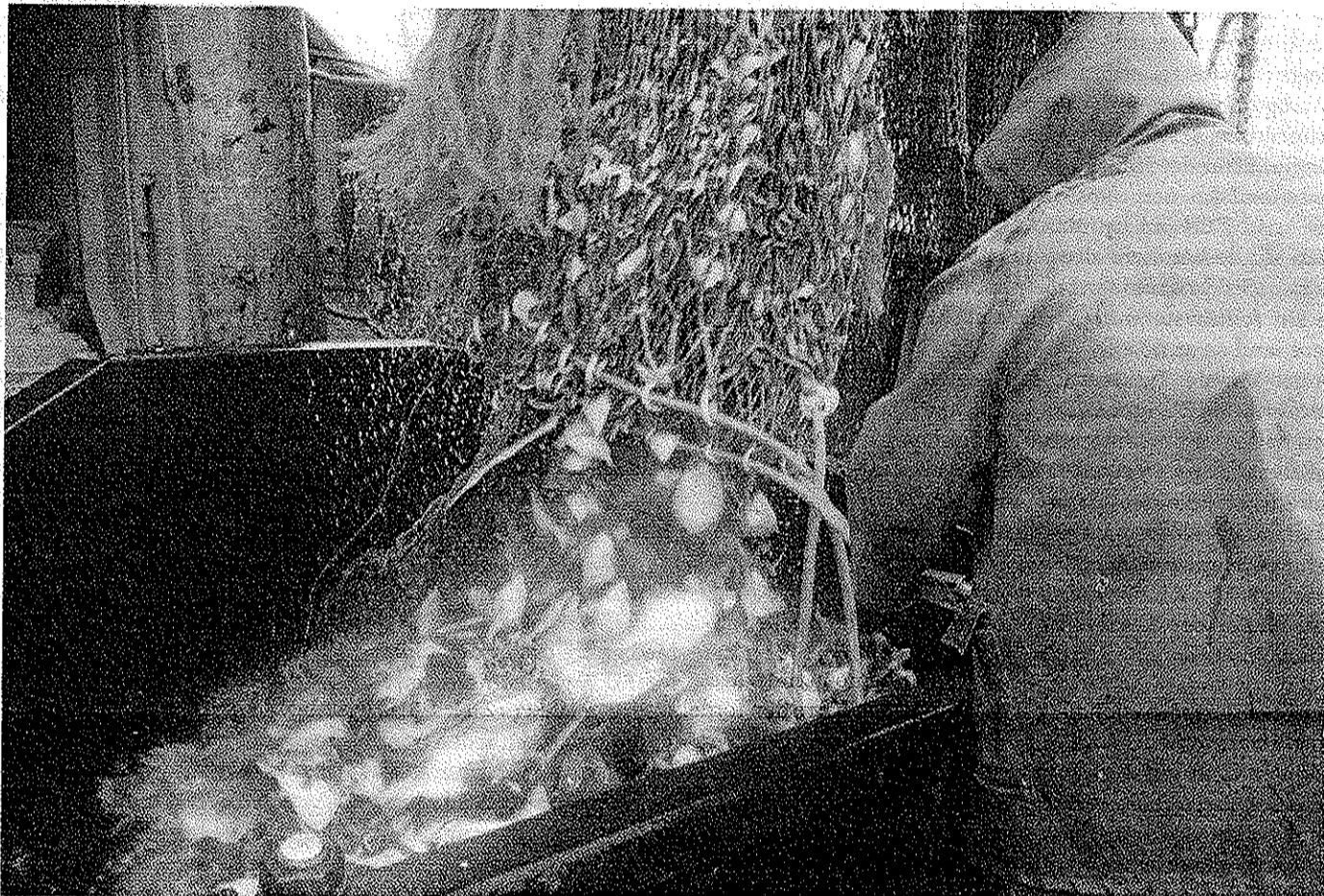
Vett 2-2005»

Fisk er ein vandrande ressurs. Dette gjer at uttaket av ressursen er problematisk, og potensialet for overforbruk på ressursen er stort. Vandringa gjer at det ofte er mange aktørar og statar som haustar av eit felles ressursgrunnlag. Reguleringar er difor naudsynt då uttaket av ressursen til ein aktør påverkar mengda tilgjengeleg for andre aktørar, samt det totale ressursgrunnlaget for framtida. Fram til midten av 1970-talet var det meste av verdas fiskeressursar omfatta av doktrinen for fridommane i internasjonalt farvatn. Det tilsa at alle i prinsippet var frie til å hauste av fiskeressursane og at fisken vart transformert frå ingen sin eigeidom til privat eigeidom i det den vart fanga.

Havrettstraktaten av 1982

Sjølv om hovudregelen var at fiskeressursane i verdshava vart rekna for å vere ein ressurs tilgjengeleg for alle, var det etablert lokale forvaltningsregime, samt internasjonale organisasjonar som arbeida med forpliktande fangstreguleringar. Trongen for regulering vart tydelegare etter kvart som teknologisk utvikling raskt mangedobla fangstområda, fangstpotensialet og fangstmengda til fiskeflåtene på verdshava. Det store skiftet i internasjonal fiskeriforvaltning kom med FN's Havrettstraktat av 1982 (ratifisert i 1994). Her vart kyststatane sin rett til å opprette eksklusive økonomiske sonar på 200 nautiske mil stadfesta. Dette opna for at fangstregulering vart mogeleg, men også at kontrollen og råderetten over enorme fiskeressursar vart tildelt kyststatar. Det er berekna at om lag 90 prosent av fiskeressursane i havet vart underlagt jurisdiksjonen til kyststatar gjennom oppretting av 200 mil økonomiske soner.

Statane sin tilgang til å etablere økonomiske soner tilførte kyststatar, som Noreg, auka kontroll over fiskeressursane i verda. Andre statar tapte tilgang til fiskeressursar gjennom denne ordninga. Fiskefelt som tidlegare var opne vart på denne måten raskt underlagt forvaltninga og jurisdiksjonen til kyststatane. Likevel var det viktigaste med Havrettstraktaten at det vart mogeleg å etablere ei langsiktig og målretta ressursforvaltning ved at det vart legalt å innføre reguleringar på fisket gjennom eit internasjonalt lovverk. Ansvaret og myndigheita for å regulere fisket vart dermed tillagt kyststatane (om dei



Ifølge nærhetsprinsippet skal beslutninger tas nærmest mulig de det gjelder. I den felles fiskeripolitikken er dette prinsippet lite viktig. (Foto: EU-kommisjonen)

ynskja det), med eksklusive rettar ut til 200 nautiske mil. Forvaltningsregima til både EU og Noreg er dermed basert på prinsippa Havrettstraktaten innførte i internasjonal politikk.

Den felles fiskeripolitikken

Medan Havrettstraktaten gav Kyststatane ansvaret for fiskeressursane i dei ra soner, har EU valt å gå den andre vegen ved at rettane over fiskeressursane er lagt til fellesskapsnivå med eit prinsipp om lik tilgang for alle medlemsstatane. I fiskeripolitikken til EU er det altså Unionen som har den myndigheita som kyststatane fekk gjennom Havrettstraktaten.

EU sin fiskeripolitikk er organisert som fellesskapspolitikk og vart skilt ut som eige politisk felt i 1970. Det at fiskeripolitikken ligg på fellesskapsnivå tyder at myndigheita over fiskeressursane og ansvaret for fiskeriforvaltninga ligg hos Unionen. Vidare tyder det at EF-retten har forrang framfor nasjonal rett i

fiskeripolitikken. Dermed er det EU-organana som har ansvaret for reguleringane og verkemidla i fiskeriforvaltninga i EU-havet. Det er Kommisjonen og Ministrerrådet som avgjer samla fangst gjennom totalkvoter (TAC - Total Allowable Catch). Vidare er det EU-organ som fordelar fangstmengd av fiskebestandar og fangsttilgang til fiskefelt mellom medlemsstatane. Det er også EU som har ansvaret for andre konkrete verkemiddel i fiskeriforvaltninga som områderegulering, sanksjonar og reiskapregulering.

I EU vert fiskeressursane til medlemsstatane rekna som ein felles eigd ressurs. Det at alle medlemsstatane i prinsippet har like stor rett til fiskeressursane, er utgangspunktet for etablering av fiskeripolitikken.

«Den felles fiskeripolitikk er Den Europæiske Unions instrument til forvaltning af fiskeri og akvakultur. Den blev skabt med det formål at forvalte en fælles ressource og at imødekomme forpligtelsen nedfældet i de oprindelige EF-trakta-

ter. Eftersom fisk er en naturlig og mobil ressource, betragtes de som fælles ejendom. Derudover indeholdt traktaterne, som skabte Fællesskabet, bestemmelser om, at der skulle være en fælles politik på dette område, dvs. et fælles regelsæt vedtaget på fællesskabsplan og gennemført i alle medlemsstater.» (http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publications/factsheets/facts/da/pcp2_2.htm).

Lik tilgang, men Relativ stabilitet

Den felles fiskeripolitikken i EU når det gjeld tilgang og fordeling av ressursane, er tufta på to hovudprinsipp per i dag:

- Lik tilgang til fiskeressursane
- Relativ stabilitet som fordelingsnøkkel for ressursane

Prinsippet om lik tilgang til fiskeressursane, det såkalla felles EU-havet der ingen skal diskriminerast, er utgangspunktet for den felles fiskeripolitikken. Det andre prinsippet, som vart innført i 1983, gjeld fordelinga av fiskeressursane mellom medlemsstatane i EU-havet. Fordelingsprinsippet vert kalla «relativ stabilitet» og legg til grunn ei fordeling av ressursane i form av kvoter på ulike fiskestammar mellom medlemsstatane utifrå historiske fiskemønster og kor viktig fiskerinæringa er i eit land eller ein region basert på sysselsetjing og økonomiske tilhøve.

TORBjørn TUFTA

I FISKERIPOLITIKKEN TIL EU HAR UNIONEN SOM DEN MYNDIGHEITA SOM KYSTSTATANE FEKK GJENNOM HAVRETTSTRAKTATEN.

TORGUNN TUNNE

GRUNNLOVSTRAKTATENS VEKKJER NÆRLEIKSPRINSIPPET I FISKERIFORVALTNINGA

Felles hav og lik tilgang

I prinsippet skal alle fiskefartøy og aktørar ha lik tilgang til EU-farvatnet og tilhøyrande fiskeressursar. Det er per i dag unnatak for denne regelen innanfor medlemsstatane si 12 milsoner, der kystfiskarane har eit vern for å oppretthalde lokal kystkultur, som er basert på kystfiske med båtar som har kort rekkevidde. Elles eksisterer det i prinsippet ikkje nasjonale soner i fiskeripolitikken til EU. Alle nasjonale økonomiske soner er inkludert i det felles EU-havet.

Danninga av felles hav med lik tilgang til ressursane vart innført i samband med den planlagde utvidinga med nye medlemsland i 1972. Medan dei eksisterande medlemslanda Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Tyskland alle var statar med høvesvis svært små nasjonale fiskeressursar, om ein samanliknar med søkjarlanda Danmark, Irland, Noreg og Storbritannia, som alle var statar med store fiskeressursar under nasjonal kontroll. Dermed kravde dei eksisterande medlemslanda tilgang på søkjarlanda sine rike fiskeressursar gjennom innføring av prinsippet om lik tilgang til farvatn og ressursar.

Gjennom satsinga på EU-hav og lik tilgang til farvatn og ressursar har EU valt ein politikkk som går motsett veg av det Havrettstraktaten la grunnlaget for. Medan Havrettstraktaten gav kyststatane kontrollen over utnytting av sine farvatn og ressursar, er fiskeripolitikken i EU meir inspirert av doktrinen om internasjonalt farvatn basert på lik tilgang, der ingen eig ressursane før dei er hausta. Likevel er dette prinsippet sterkt avgrensa, då EU-havet ikkje er ope for statar og fartøy utan medlemskap i EU.

Relativ stabilitet

Relativ stabilitet er i dag fordelingsverktøyet for fiskeressursane når kvoter skal tildelast medlemsstatane. Relativ stabilitet, som vart innført som fordelingsnøkkel i 1983, baserer seg på ei fordeling av fiskeressursane ut frå historisk fiske, fiskerisektoren sin tydnad for regionar og statar sitt eventuelle tap av fiskerettar ved innføringa av soner på 200 mil.

Som bak etableringa av EU-

havet, kan òg fordelingsnøkkelen av fiskeressursane knytast til ei tidlegare utvidinga av EU. Relativ stabilitet i fordelinga av fiskeressursane var eit grep som vart innført då Portugal og Spania var på veg inn som medlemar. Desse landa hadde stor fangstkapasitet og ein godt utbygd fjernfiskeflåte med mange fiskarar, men høvesvis små nasjonale fiskeressursar. Med innføringa av Relativ stabilitet unnagjekk dei eksisterande medlemslanda å fullt ut dele sine knappe fiskeressursar i felleshavet med dei nye medlemene.

Fordelinga basert på relativ stabilitet har sikra kvart medlemsland ein kontinuitet i tilgangen til fangstkvoter. Samstundes er fordelinga etter relativ stabilitet ei undergraving av den frie tilgangen for alle EU-fiskarar. Difor er ikkje relativ stabilitet noko traktatfesta ordning, men berre den fordelingsnøkkelen som gjeld per i dag. Dersom Ministerrådet ynskjer det kan fordelinga etter relativ stabilitet opphevast med kvalifisert fleirtal. Også Kommissjonen legg til grunn at fordeling etter Relativ stabilitet er ei mellombels ordning. I samband med reformprosessen og grønbooka for fiskeria er det gitt signal om at når tida er moden, bør fordeling etter relativ stabilitet verte mindre viktig. Samstundes ynskjer ein at prinsippet om lik tilgang skal vektast sterkare. I reformprosessen kring fiskeriforvaltninga er relativ stabilitet handsama slik:

«Fordelingsnøglen for tildeling af fiskerimuligheder til de enkelte medlemsstater er bevaret, fordi næsten alle medlemsstater var imod enhver ændring på det område. Som det i 2001 fremgik af grønbogen, vil det, når omstruktureringen af sektoren har resulteret i en mere stabil økonomi, blive muligt at tillade markedskræfterne at spille en større rolle i fiskeriet. Kommissionen vil undersøge mulige alternativer på dette og andre områder, som ikke indgik i reformen.» (http://europa.eu.int/comm/fisheries/reform/access_da.htm).

I grønbooka (2001) er den mellombelse statusen til relativ stabilitet som fordelingsnøkkel tydelegare enn i reformarbeidet. Når strukturproblemerne i fiskerisektoren er blevet løst, og den økonomiske og sociale situ-

ation i sektoren er blevet mere stabil, kan man eventuelt på ny overveje nødvendigheden af fortsat at opretholde princippet om relativ stabilitet og muligheden for at lade arbejdsmarkedskræfterne få frit spil i fiskeriet, ligesom det er tilfældet i den øvrige del af EU's økonomi.» (Grøn bog, s.24; http://europa.eu.int/comm/fisheries/greenpaper/green/volume1_da.pdf).

EU-grunnloven – Unionen tar full kontroll over fiskeriforvaltninga

I EU-grunnloven vert den overnasjonale makta over fiskeressursane styrkja. Den felles fiskeripolitikken vert eksplisitt framheva i traktatgrunnlaget, ved at fiskeressursane vert lagt fram som ein sjølvstendig sektor underlagt fellesskapsretten. I artikkel 12 vert fiskeriforvaltninga i praksis totalt underlagt fellesskapet, ved at fiskeriforvaltninga vert eit område Unionen har eineansvar for.

Fiskeria er også inne som delt ansvarsområde mellom Unionen og medlemsstatane på dei felte som ikkje ligg inne artikkel 12. Det vil seie at medlemsstatane kan utøve fiskeripolitikkk så lenge det ikkje gjeld fiskeriforvaltning eller er i strid med EU sin fiskeripolitikkk eller andre politikkområde under EU-retten.

Sentraliseringa av makt til EU-organa tyder at subsidiaritetsprinsippet eller nærleiksprinsippet ikkje er tillagt vekt i fiskeripolitikken. Prinsippet byggjer på at ei politisk avgjerle skal takast så nær borgaren som mogleg, samstundes som krav om effektiv handling skal oppretthaldast. Grunnlovstraktaten svekkjer nærleiksprinsippet i fiskeriforvaltninga fordi «bevaringa av havets biologiske ressursar innfor rammene av den felles fiskeripolitikken» er lagt som eineansvarsområdet til Unionen.

I grunnlovstraktaten er fis-

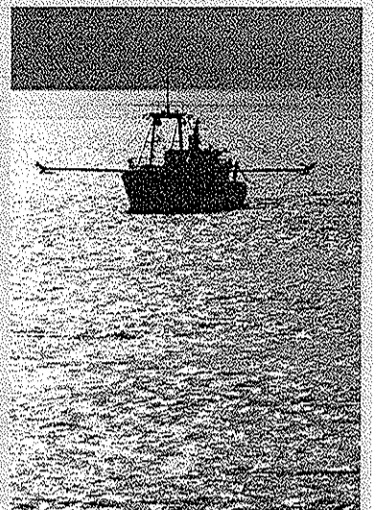
keripolitikkk eit fellesskapsområde når det gjeld alle spørsmål knytt til ressursane. I følgje EU-parlamentarar J.P. Bonde tyder dette grepet at EU kan setje til side nasjonal lovgjeving i fiskerispørsmål med kvalifisert fleirtal (Fiskeribladet 10.10.2003).

EU versus Noreg

Kven som skal ha råderetten over nasjonale naturressursar, er den sentrale skiljelinja mellom EU og Noreg i fiskeripolitikken. I tiltredingsavtala i 1994 gav Noreg i hovudsak avkall på råderetten over fiskeressursane som er underlagt nasjonal myndighet. Noreg fekk godkjent ein del overgangsordningar, men på sikt skulle Noreg implementere EUs felles fiskeripolitikkk og forvaltningsregime fullt ut.

I Artikkel 12 i grunnlovstraktaten vert Unionen tildelt eineansvar og eine rett til å inngå internasjonale avtaler. Kombinasjonen, eineansvaret over fiskeriforvaltninga og det å inngå avtaler som er lagt til grunn i grunnlovstraktaten, er problematisk for Noreg ved eit eventuelt EU-medlemskap. I den felles fiskeripolitikken er det EU som representerer medlemsland i internasjonale fora og forhandlingar. Dette gjeld til dømes kvotefastsetjing og lisensar til fiske for tredjeland i norsk farvatn (EU-hav), samt forhandlingane kring delte fiskeressursar med til dømes Russland i Gråsona og Barentshavet. Det gjeld òg andre internasjonale forhandlingar kring havrett, som til dømes innanfor FN-organ, der Noreg tradisjonelt har vore ein aktiv part. Andre fora relatert til havrett og ressursforvaltninga i havet, der EU vil representere Noreg, er mellom anna Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, Den nordaustatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC) og Den nordvestatlantiske fiskerikommisjonen (NAFO). Som kyststat har Noreg sterke interesser innan internasjonalt havrett og fiskeriforhandlingar. Det å delegere mandatet i internasjonale forhandlingar til EU, som tradisjonelt flaggar fjernfiskeinteresser, vil dermed vere eit skarpt brot med dagens norske fiskeripolitikkk.

FAKTA



Åtte sannheter om fisk

Markedstilgang

I 2000 måtte EU importere halvparten av all fisk som spises. Fisk er alltid etterspurt. For markeder som konstant trenger mer fisk, for eksempel EU, spiller toll liten rolle.

Vi har allerede nulltoll på flere av de fiskeslagene vi selger til EU. Gjennom EØS og Tollkontingentavtalen har vi bedre tollsatser enn for eksempel Chile. Slike fortrinn er viktigere enn lavere toll.

Forvaltning

Overfisket i EU har oppstått under EUs felles fiskeripolitikkk. Den felles fiskeripolitikken har bygget på prinsippet om lik adgang til fiskeressursene siden 1970.

EU fordeler fiskekvotene mellom medlemslandene og bestemmer hvilken adgang fartøy fra et medlemsland skal ha på fiskebåten til et annet. Det vil si at man mister muligheten til lokal ressursforvaltning.

Forhandlingar

EUs fiskeflåte har overkapasitet og er på jakt etter nye havområder å fiske i. Norge eksporterer og har derfor andre interesser enn EU, som er avhengig av fiskeimport. Derfor er det usannsynlig at vår ene prosent av stemmene i Ministerrådet vil påvirke EUs fiskeripolitikkk.

Bare EU kan føre internasjonale forhandlingar om fisk på vegne av medlemslandene både med tredjeland og i forhold til internasjonale organisasjoner, for eksempel WTO. De kvotene EU oppnår i forhandlingene fordeler EU så mellom medlemslandene.

Anti-dumping

Uansett om vi er med i EU eller ikke stilles det krav om at man ikke dumper prisene. Også i EU er det forbud mot å selge under kostpris.

Beskyldninger om dumping kan være et problem for norske produsenter, men EU har bare innført antidumpingtoll én gang.

VETT 2-05



Denne artikkelen er hentet fra Skriftserien VETT nr. 2-2005 om EU-grunnloven. Heftet koster kr. 20 og kan bestilles fra Jan Terje Kristiansen@neitileu.no/tlf. 23 35 45 83