

Fiskeriforvaltninga – ei nasjonal interesse?

Av Torbjørn Tufte, Statsvitar, Landbrukets Utrekningskontor. Nasjonen den 29. januar 2004

I august 1994 avfyrt den norske Kystvakta to kaldgranatar mot den islandsk-eigde trålararen "Hagangur II", som kom frå fiske i vernesona kring Svalbard. Granatane råka trålararen i skroget like over vasslinja. Dette var eit klart signal om at Noreg var villig til å setje makt bak sit krav om eksklusiv jurisdiksjon i området. Samstundes sto Noreg framfor ei folkerøysting om medlemskap i EU, som innebar ei frivillig fråskriving av råderetten over norske fiskeressursar. No er EU-debatten på ny i emning, og spørsmålet om kven som skal ha råderetten over fiskeressursane og korleis dei skal vernast vil nok ein gong verte diskutert.

Gjennombrøtet for tilgangen til å drive internasjonal fiskeriforvaltning kom med FN's Havrettstraktat av 1982, ratifisert i 1994. Med basis i Havrettstraktaten fekk kyststatane frå midten av syttitalet jurisdiksjonen over fiskeressursane i 200- mils eksklusive økonomiske soner. Slik fekk kyststatane lagt under seg store ressursar som tidlegare var tilnærma frie, men samstundes fekk dei òg myndigheit til å innføre reguleringar kring uttaket av fiskeressursane. Dermed var eit rammeverk for etablering av effektive forvaltningsregime tilgjengeleg i internasjonal fiskeripolitikk.

Der Havrettstraktaten av 1982 gav Kyststatane suverene rettar over naturressursane i deira soner, deriblant fisk, har Den europeiske Unionen 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 EU sin fiskeripolitikk er det altså Unionen som har myndigheita som kyststatane fekk gjennom Havrettstraktaten. Gjennom satsinga på EU-hav og lik tilgang til farvatn og ressursar har EU lagt til grunn ein politikk som er meir inspirert av frie ressursar og doktrinen om internasjonalt farvatn der alle har lik tilgang og ingen eig ressursane før dei er hausta, i sitt forvaltningsregime. Hovudprinsippet om lik tilgang i EU-havet vert likevel undergreve av fordelingsnøkkelen "relativ stabilitet" som er ei mellombels ordning for deling av fiskeressursane i form av kvoter på fiskestammar mellom medlemsstatane, utifrå historiske fiskemønster og kor viktig fiskerinæringa er i eit land eller ein region utifrå sysselsetjing og økonomiske tilhøve.

Den felles fiskeripolitikken er i hovudsak dermed basert på eit traktatfesta prinsipp om at alle medlemsstatane sine fiskeressursar er i felles eige for Unionen, med lik tilgang og inga diskriminering av ulike medlemsstatar sine fiskarar og fartøy. Samstundes skjer delinga av ressursane etter den mellombels ordninga "relativ stabilitet", som ikkje fungerer som ein fordelingsnøkkel som støttar det overordna prinsippet om lik tilgang og felleseige.

Dette er eit problem som grønboka for fiskeria (2001) tek opp. Her vert det klargjort at "relativ stabilitet" er ei mellombels ordning, og at prinsippet om lik tilgang bør vektast sterkare på sikt, og at delinga av ressursane må verte meir marknadsstyrt.

Gjennom desse retningslinjene for forvaltningsregimet i EU, er synet om at Noreg er sikra tilgang og kontroll over landets fiskeriressursar i framtida ved eit eventuelt medlemskap ikkje

tilfellet, verken utifrå EU sitt traktatgrunnlag i dag og heller ikkje var det tilfellet i den tiltredingsavtala som førelåg framfor folkerøystinga i 1994. Det er ein realitet at fiskeressursane og fiskeriforvaltninga vert underlagt Unionen ved eit medlemskap, og vert deretter fordelt tilbake til medlemsstatane gjennom kvoter fastsett etter "relativ stabilitet". I EU er fiskeressursane rekna som ein ressurs i felleseige der alle skal ha lik tilgang på ikkje-diskriminerande basis. Difor er "relativ stabilitet" i røynda eit brot på hovudprinsippet i Den felles fiskeripolitikken, og det å tru at fordelingsnøkkelen "relativ stabilitet" skal verte noko varig prinsipp i fiskeripolitikken er truleg ein rein utopi.

Hovudskiljelinja mellom Noreg og EU er altså eit spørsmål om kven som skal ha råderetten over ein stat sine naturressursar. Dette er eit forhold som gjeld meir enn fiskeressursar, men skiljet i prinsippa Noreg og EU baserer seg på kjem svært tydeleg fram i spørsmåla kring fiskeressursar og organiseringa av aktørane sine fiskeriregime.

Der EU og Noreg truleg er nærast kvarandre i fiskeripolitikken, er at begge aktørane sine forvaltningsregime har ein sterk tendens til å tillate eit overfiske av ressursgrunnlaget og lite berekraftig forvaltning av fiskeressursane. Samstundes er Noreg og EU motpolar i fiskerisektoren, for der EU har svikt i fiskestammene og knapp tilgang til fiskeressursar i eige farvatn i forhold til fangstkapasiteten og marknaden, har Noreg rike fiskeressursar som dekkar langt meir enn heimemarknaden. I EU-farvatnet er svikten i ressursgrunnlaget kritisk. Grønboka for fiskeri (2001) viser til at fangsaktiviteten i EU bør reduserast med omlag 40 prosent generelt, og for visse fiskeartar er ein langt større reduksjon enn 40 prosent naudsynt for å unngå total kollaps. Spørsmålet om fiskeressursane handlar i røynda ikkje om å dele eller ikkje dele, men om å etablere eit forvaltningsregime som kan sikre rikeleg tilgang til fiskeressursar også i framtida.

Så langt har altså den overnasjonale fiskeriforvaltninga i EU ikkje greidd å verne om sine fiskeressursar. Det er difor eit paradoks at ei fiskeriforvaltninga som har spelt fallitt gjennom 30 års virke vert lagt inn som einekompetanse for Unionen i det mykje omtala utkastet til grunnlovstraktat. Om det derimot er overfiske og høgst mogleg kvotar som har prioritet, må Den felles fiskeripolitikken karakteriserast som ein suksess.