

18. jun. 2021

Forvaltinga som fall i fisk

FiskeDet er slutt på freden i hava kring Noreg. Frå nord i Barentshavet til sør i Nordsjøen står fiskerikonfliktane i kø.

Torsk på veg ned i filetfabrikken på den spanske trålareren «Nueva Barca» i fiskevernsona ved Svalbard, i november 2016. No er det strid om kor stor kvote EU-landa skal få i denne sona etter at Storbritannia gjekk ut av unionen.

Utvide

FISKERI

PER ANDERS TODAL

peranders@dagogtid.no

I ein god del år gjekk forvaltinga av dei store fiskebestandane nordaust i Atlanterhavet ganske ryddig og fredeleg for seg. Havforskarane gav råd om kor mykje det var forsvarleg å fiske, og kyststatane forhandla fram ei fordeling seg imellom som stort sett vart respektert. Men den tida er over. Brexit, vandrane makrell, manglande magemål og mistillit til forskarane har sett det nordeuropeiske fiskerisamarbeidet i spel. Så langt har partane nøydd seg med skarpe notar og verbale utfall. I neste omgang kan den norske kystvakta bli send ut for å arrestere fiskebåtar frå EU-land. Og i verste fall kan denne politiske mølja ende med overfiske, allmenningens tragedie og bestandskollaps for somme fiskeslag.

UTFORDRA AV EU

Vi startar langt nord i Barentshavet, i farvatnet kring Svalbard. Der har EU utfordra Noregs rett til å forvalte torskebestanden, og dei siste månadene har det falle uvanleg harde ord mellom EU-kommisjonen og den norske regjeringa. Her må vi åtvare lesaren: For å skjøne kva denne striden handlar om, slepp vi ikkje frå ein del tekniske detaljar. Og sjølv i forenkla utgåve er denne historia komplisert.

Havet kring Svalbard har ein havrettsleg særstatus, slik også sjølve øygruppa har ein sær folkerettsleg status gjennom Svalbardtraktaten. 200-milssona kring øyane er ikkje ei normal økonomisk sone slik Noreg har kring fastlandet, men ein pussig skapnad kalla ei fiskevernsona, oppretta i 1977. Noreg hevdar retten til å forvalte fisket i denne sona, men den retten har heile vegen vore omstridd. Ingen andre statar anerkjenner han – i teorien. Men i praksis har det norske regimet stort sett blitt godekte, sjølv om det har vore

konfliktsituasjonar med spanske, russiske og islandske fiskarar gjennom åra. Noreg og EU har vore samde om å vere usamde.

## SKARP TONE

I tillegg til Noreg og Russland, som saman forvaltar torskebestanden i Barentshavet, har òg EU hatt ein del av torskekvoten i Svalbard-sona. Den retten var basert på eit slags hevd i havet: Båtar frå Storbritannia, Spania, Tyskland og Polen fiska i desse farvatna i åra før sona vart oppretta, og fiskerettane til desse statane vart til EU-rettar gjennom den sams fiskeripolitikken. EU-delen av totalkvoten har vore den same sidan 1986.

Men no har Storbritannia forlate EU. Og sist vinter kutta Noreg torskekvoten til EU i Svalbard-sona for 2021, og tildelte Storbritannia ein egen kvote. EU-landa fekk ein redusert kvote på 17.885 tonn torsk. Men EU-kommisjonen aksepterte ikkje den nye fordelinga og tildelte sjølv EU-flåten ein kvote på 28.431 tonn torsk i fiskevernsona ved Svalbard.

Den 12. februar svarte den norske regjeringa skarpt: «Ethvert fiske utover Norges kvotetildelinger vil være et ulovlig fiske og vil bli håndhevet av kystvakten på alminnelig måte», erklærte fiskeri- og sjømatminister Odd Emil Ingebrigtsen. Den 26. februar svarte EU i ein note at å arrestere EU-båtar «vil bli sett på som eit brot på folkeretten», og åtvare om at unionen «står klar til å treffe alle naudsynte mottiltak» for å sikre EUs interesser.

## SPENT BOGE

Denne torskestriden med EU kan bli den største fiskeripolitiske konflikten i Nord-Atlanteren på fleire tiår, og kan ha konsekvensar langt utover fiskeria, meiner Trond Bjørndal. Han er professor ved Senter for samfunns- og næringslivsforskning ved Noregs handelshøgskule.

– EU aksepterer ikkje at Noreg har kutta EU-kvoten utan noka form for konsultasjon. Spørsmålet er kva som vil skje no. Om EU-trålarane held fram med å fiske etter å ha teke opp det Noreg meiner dei har lov til, kan det bli konflikt på fiskefeltet, seier Bjørndal.

– Om den norske kystvakta tek EU-båtar i arrest og bøtlegg dei, kan det ende med ein juridisk prosess som kan gå både til Høgsterett og domstolen i Haag. Og det er ikkje gjeve at den norske staten vinn. Etter 36 år har EU hevd på fiskekvotar i Svalbard-sona, og Noreg kan ikkje utan vidare ta dei vekk.

Om regjeringa meiner at Noreg kan forvalte fiskevernsona som ei vanleg økonomisk sone, burde saka vore teken til Haag, påpeikar Bjørndal.

– Men så langt har ikkje Noreg gjort dette, sjølv sagt fordi det slett ikkje er sikkert at ein vil vinne fram.

Norske styresmakter har ikkje handtert denne saka godt, slik Bjørndal ser det.

– Handlemåten til regjeringa har heva konfliktnivået. No fryktar eg at Noreg har spent bogen så mykje at han kan knekkje. Det kan bli ein spennande sommar i Barentshavet.

#### TRYKKOKAR

Alf Håkon Hoel, professor ved Noregs fiskerihøgskole, meiner derimot at Noreg står sterkt overfor EU i denne striden.

– At EU set sin eigen kvote ved Svalbard, er svært spesielt. Det er kyststaten som fastset kvotane i sine soner, og Svalbard er ein del av kongeriket Noreg, seier Hoel.

– Eg ser på denne situasjonen som ein følgjeskade av brexit. Men det fundamentale som ligg under her, er at EUs fiskeripolitikk er ein trykkokar. Fiskeflåten i EU har for stor fangstkapasitet i høve til fiskeressursane i EUs egne farvatn. Det gjev seg utslag andre stader i verda, til dømes i Barentshavet. Men desse konfliktane går jo over. Det har vore tøffe tak tidlegare òg, seier Hoel.

#### MAKRELLKAMP

Uansett utfall er i det minste ikkje torsken i Barentshavet truga av overfiske: Totalkvoten er det Russland og Noreg som avgjer i lag. Men striden om Svalbard-sona er berre éin del av det nye konfliktbiletet i havet. I havområda lenger sør har kvoteregimet for dei viktigaste fiskebestandane nærast gått i oppløysing dei siste åra.

Dette handlar først og fremst om dei store pelagiske bestandane. Det vil seie fisk som lever ute i vassmassane i ope hav og ikkje er knytt til kysten eller botnen. Og dei tre viktige pelagiske fiskeslaga er makrellen, silda og kolmulen. Til saman er desse fiskeria verde mange milliardar kroner årleg, og dei siste åra har avtaleverket for å forvalte denne velstanden rakna.

No deler landa ut kvotar til fiskarane sine på eiga hand, utan noko felles kvotetak. Og Noreg er med på galeien. I år auka regjeringa på eiga hand makrellkvoten til norske fiskarar med heile 55 prosent frå i fjor, til nesten 300.000 tonn, trass i skarpe protestar frå mellom anna Storbritannia. Når alle partar aukar kvotane sine på eiga hand, blir resultatet sjølvsagt eit langt større fiske enn det forskarane meiner er forsvarleg.

#### VANDRING

Det er fleire årsaker til at fordelingssystemet har gått i oppløysing. Men ein viktig grunn er at dei pelagiske fiskebestandane har flytta på seg dei siste åra. Når fisken vandrar inn i nye soner, kjem òg kyststatane med nye krav. Før var det EU og Noreg som forhandla om makrellen og sette kvotane. Men for kring 15 år sidan

byrja makrellen å utvide leveområdet sitt dramatisk både mot nord og aust, og dukka opp ved Island, Svalbard og Grønland.

Og islendingane, som før knapt fiska makrell i det heile og ikkje var med på forhandlingane, byrja å ta for seg av den nye ressursen. I 2008 tok islandske båtar 115.000 tonn makrell. I 2010 slengde færøyske fiskarar seg på og fiska 122.000 tonn. Same året dobla Noreg sin eigen kvote til 234.000 tonn og viste til at ein større del av makrellbestanden enn før hadde tilhald i Norskehavet.

På dette viset har kvotesystemet for makrell rakna. Og forskarråda og dei gamle fordelingsnøklane har ikkje blitt respekterte for sild og kolmule heller.

– ALLE TAPER

– Dette har berre blitt verre og verre. For 15 år sidan hadde vi avtalar for alle dei tre pelagiske bestandane, der alle kystnasjonane var med. No har vi ikkje komplette avtalar for nokon av desse fiskeslaga, seier Johan H. Williams.

Han har lang fartstid bak seg i fiskeriforvaltninga, mellom anna som ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet, og har hatt ei rekkje sentrale roller i internasjonalt fiskerisamarbeid. Tidlegare i år publiserte Williams den dystre artikkelen «Stø kurs mot grunna» i bladet Norsk fiskerinæring. Der skreiv han mellom anna: «Finner vi ikke snart en løsning på fordelingen av de pelagiske bestandene i Nordøst-Atlanteren blir alle tapere – bestandene, fiskerne, fangstnasjonene og til slutt konsumentene. Hvor lenge skal vi la dette uverdige og uansvarlige spillet få fortsette?»

– Det har blitt ein vane at vi ikkje har ein avtale om kvotefordelinga. Det verkar ikkje som om folk verkeleg prøver å få eit resultat i forhandlingane, seier Williams.

TVILER PÅ FORSKING

Likevel: Trass i at det år etter år blir fiska meir makrell, sild og kolmule enn tilrådd, har bestandane klart seg godt. Dei siste tolv åra har det i snitt blitt fiska 327.000 tonn makrell meir årleg enn det havforskarane i ICES meinte var tilrådeleg. Likevel har bestanden halde seg stor, og anslaga har blitt justerte opp fleire gonger. I artikkelen i Norsk fiskerinæring skriv Williams at dette truleg har svekt tilliten til havforskinga.

– Bestandsanslaga til forskarane har truleg vore litt på den konservative sida. Når alle dei tre bestandane framleis er i god forfatning, er det fordi heldige naturforhold har kompensert for det store fisket. Det er inga krise i dag. Men om vi blir gåande år etter år utan ein avtale, blir det ille den dagen naturforholda endrar seg til det verre, seier Williams.

Han vil ikkje skulde på nokon av forhandlingspartane for at

disiplinen har sklidd ut.

– Alle har vore omtrent like gode. Alle tenkjer meir på noverdien av fangstane i dag enn på kva dei kan få om ti år. Og alle håpar det går bra.

## RULETT

Men sjølv om det enno ikkje har kome nokon kollaps i fiskebestandane, har kvotekappløpet fått andre konsekvensar. Makrellfisket, sildefisket og kolmulefisket i det nordaustlege Atlanterhavet har alle mista sertifiseringa si som berekraftig hos organisasjonen Marine Stewardship Council. Grunnen er at fangstane år etter år ligg langt over det forskarane tilrår. Dette kan på sikt svekkje salsverdien av desse fiskeslaga, i alle fall i dei vestlege marknadene.

Og for kvar gong ein stat aukar innsatsen i kvoterulletten og tildeler seg sjølv større rettar, aukar faren for kollaps. Som Johan H. Williams skriv i Norsk fiskerinæring: «Dagens spill er ikke engang et nullsumspill; det er et spill hvor alle taper.»