



HANDELSKAMPANJEN

Norsk fiskeriforvaltning versus WTO avtale om fiskerisubsidier

FNs bærekraftsmål nr. 14 er å redusere overfiske, herunder fiskerisubsidier som fører til overfiske, overkapasitet, og ulovlig, urapportert og uregulert fiske¹.

Flere av WTOs medlemsland jobber for at det skal lages en handelsavtale med det uttalte målet å fjerne subsidier til ulovlig, uregulert og urapportert (IUU) marint fiske, samt subsidier til overkapasitet som kan føre til globalt overfiske.

Målet for disse WTO-landene er at det signeres en avtale om fiskerisubsidier på WTOs 11. ministerkonferanse i Buenos Aires 10-13 desember 2017. Det har også kommet opp forslag om at fiskerisubsidiene skal underlegges WTOs generelle prinsipper om ikke-diskriminering og at politiske tiltak skal være minst mulig handelshindrende. Hva WTO skal vedta er høyst uklart.

Institusjonelt vil det være en fare for at fiskeripolitikken og retten til å drive næringsfiske flyttes fra nasjonal forvaltning og havrett til handelsrett.

Avtaleforhandlinger i WTO – og tolkning av avtaler – er dynamiske. En WTO avtale på fiskerisubsidier kan få innvirkning på alle de politiske virkemidler som skal sikre forvaltning av marine ressurser, politikkområdet i Havretten, regionale forvaltningsavtaler, sikring av kystfiskere og kystsamfunns tilgang til ressurser og arbeidsplasser. Dette er fordi fiskeripolitikken vil legges inn i handlingsrommet for hva som er lov og ikke lov av fiskerisubsidier, og muligens også WTO-prinsipper om ikke-diskriminering og nasjonal behandling, som innskrenker muligheten til å gi fordeler til norske fiskere over utenlandske.

Sentralt i usikkerheten om hva en mulig avtale på fiskerisubsidier skal innebære ligger i at fiskerisubsidier ikke er definert i WTO². Det finnes heller ikke konsekvente definisjoner i FN eller i OECD. I følge FAOs tekniske dokument på fiskerisubsidier, er «fiskerisubsidier hva hvert land definerer de som»³. Men det kan inkludere alt fra drivstoffsubsidier og subsidier til fiskefartøy som fører til overkapasitet i fiskeflåten til at kvoter deles ut gratis, mot at fangsten leveres til mottak på land, og finansiering av tiltak for å øke sikkerhet og bedre utnyttelse av ressursene.

Norge unntok opprinnelig hele offshore sektoren, inkludert marin fangst fra EØS-avtalen. Dette har gjort at vi har en handlefrihet til å sikre kystfisket, hindre at fiskekvoter blir spekuljonsobjekt, hindre overfiske og kreve at det er leveringsplikt på deler av fangsten i norske fiskemottak. Den liberaliseringen som har skjedd er bestemt av norske politikere ikke EU, og den kan omgjøres av nye Stortingsflertall.

¹ Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development: «Goal 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development» - Subsidies for fishing are contributing to the rapid depletion of many fish species and are preventing efforts to save and restore global fisheries and related jobs, causing ocean fisheries to generate US\$ 50 billion less per year than they could http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

² Subsidier er derimot definert i GATT- avtalen (generalavtalen på handel og toll) og SCM-avtalen (avtalen om subsidier og utjevningstiltak).

³ FAO Fisheries Technical Paper 437,2003, Introducing fisheries subsidies, side 3, <http://www.fao.org/3/a-y4647e.pdf>

Når det gjelder norske posisjoner i WTO, så er dette tema lite diskutert blant våre folkevalgte. Spørsmålet virker å være forvaltet av norske WTO-forhandlere.

Internasjonal fiskeriregulering i dag

Havrettstraktaten styrer råderetten og forvaltningen av havets ressurser. I internasjonale farvann reguleres ofte fisket gjennom regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (RFMO) der statene må samarbeide for å sikre en bærekraftig forvaltning av fiskeriene⁴. Disse avtalene er resultat av komplekse politiske prosesser, for eksempel fellesforvaltningen gjennom det norsk-russiske fiskerisamarbeidet⁵ (se fig.1)



All maps and approximate boundaries on this website are indicative only.

Regional Fishery Bodies: A Snapshot of their activities in August 2013

FN har de siste to tiårene utviklet flere tiltak og avtaler for å sikre den internasjonale forvaltningen. FAO-avtalen om havnestaters tiltak for å forhindre og eliminere ulovlig, urapportert og uregulert fiske (IUU) fra 2009 (trådte i kraft i 2016), og FAOs internasjonale plan for å forhindre og eliminere IUU fra 2001. FAO avtalen på IUU fra 2009 er den første internasjonale bindende avtalen på IUU-fiske.

Forhandlinger om fiskerisubsidier under WTO kan både komme i skade for å duplisere, overstyre eller forårsake at eksisterende folkerettslige forvaltningsregimer undergraves⁶.

Norsk fiskeripolitikk

Råfiskloven, Deltakerloven, kvotefordeling mellom trålere og kystfiskere, lokal leveringsplikt, forskningsbaserte kvoter, fiskekvote som følger båten og gis til aktive fiskere bosatt i Norge, er

⁴ <http://www.fao.org/fishery/rfb/en>

⁵ <http://www.jointfish.com/>

⁶ South Centre, Analytical Note, The WTOs fisheries subsidies negotiations, juli 2017.

eksempler på politikk som er utviklet for å sikre demokratisk kontroll og fordeling av fellesskapets ressurser.

Råfiskloven ble innført i 1938 og gjorde at all fisk måtte omsettes gjennom salgslag som satt en minstepris på fisken. Før det hadde fiskerne underbydd hverandre når de skulle selge til fiskeindustrien og dratt prisen ned⁷. Salgslagene flytta makten fra kjøperne til fiskerne. Et annet sentralt spørsmål på 1930 tallet var en økende konflikt mellom kystfiskere og trålere. I 1932 ble det kun tillatt å fiske med trål etter konsesjon og bare aktive fiskere i Norge kunne få konsesjon. I 1941 ble det fastslått at kun aktive fiskere med bosetning i Norge kunne eie fiskefartøy. Kvotene følger båtene og de kan ikke selges. Torskefisket ble regulert med konsesjoner fra 1930 årene ut i fra et næringspolitisk hensyn. Etter at sildefisket kollapset på 1970 tallet og påfølgende overbeskatning av makrell og lodde, ble fiskerinæringen regulert med konsesjoner basert på forskningsbasert ressursforvaltning⁸. Kvotene fordeles også mellom hav- og kystflåten. Med fallende råfiskpriser og økte driftskostnader utover på 60 tallet gikk Norges Fiskarlag i forhandlinger med staten om tilskudd til salgslagene. Staten garanterte i realiteten næringens lønnsomhet.

Pristilskuddet ble avvikla i 1990 årene⁹. I 1990 årene innføres pliktsystemet med trålnernes leverings/tilbudspunkt og aktivitetsplikt, samt landanleggenes bearbeidingsplikt. Leveringsplikten er for at trålerne skal levere fisk til landanleggene langs kysten og dermed opprettholde arbeidsplasser og bosetting (i 2003 ble dette endret tilbudspunkt). Pliktsystemet er en del i konsesjonsvilkårene.

En liberalisering skjedde fra 1990-tallet og framover. Likevel har Norge et politisk handlingsrom til å innføre tiltak som er nødvendig av samfunnsmessige hensyn.

Tross liberalisering, i dag representerer fiskeflåten under 11 m samlet sirka 80 % av landets fiskeflåte og fiskere, og det meste av fiskerisamfunn langs kysten. Dette er sårbare aktører som fort kan undergraves dersom handelsregulering skal styre virkemiddelbruken.

Forhandlinger om forbud mot fiskerisubsidier i WTO

Informasjon fra forhandlingene i slutten av oktober 2017 viser at det i WTO jobbes i et uformelt dokument som sammenfatter de ulike forslagene som har kommet fra medlemsland.

Det eneste det er enighet om er at en eventuell avtale bare skal gjelde fiske på marine bestander. Ikke oppdrett og ikke ferskvannsfiske, samt at verden bør bli kvitt overfiske og IUU.

På alle andre områder er det uenighet om definisjoner og innhold. Samtidig er det ikke rom for problematisering eller å ta hensyn til hva en standardisert tilnærming betyr for mangfoldet i havets økosystemer og lokal forvaltning av disse, og rollen til fiskeriene i lokalsamfunn.

Uenigheter om definisjoner:

- Hva skal defineres som fiskerisubsidier?
- Hva er fiske? (se tabell 1)
- Hva er et fiskefartøy? (se tabell 1)
- Hvilke land skal reglene gjelde for?

⁷ Dreyer, I. Artikkel om forskningsprosjektet «Norske fiskerisamfunn i endring» ved blant annet Jakobsen, S.E. Norsk fiskeripolitikk fra regulering til liberalisering

⁸ Store norske leksikon: «Norsk fiskerihistorie. Sist oppdatert 27.1.2017.

⁹ ibid

- Hvilke geografiske områder skal forbudene gjelde for?
- Hvordan rapportere Illegal uregulert og ulovlig fiske (IUU)
- Hva skal IUU omfatte?
- Transparans og bøtelegging av land som er for seint ut med å rapportere til WTO (subsidiar, IUU og hvilke fartøy som er engasjert i IUU).

De virkelige spørsmål som ikke er del av WTOs anliggende, samtidig som det er avgjørende for en helhetlig forvaltning er:

- Avtaler under WTO vil i utgangspunktet bety at hovedprinsippene til WTO kommer til å gjelde, det vil si likebehandling/ikke-diskriminering, og at unntak og nasjonal politikk skal være så lite handelshindrende som mulig. Det vil føre til et konstant press på nasjonal politikk og forvaltning.
- Fiske med småskala fartøy, kystfiske og passive redskap, som overalt utgjør den klart største andelen av fiskeflåten i kyststater og den minste belastning på fiskebestandene, er ikke ekskludert eller ivaretatt. For utviklingsland kan det true mattilgang for de aller fattigste.
- Hvem som skal betale og forvalte oversikten over bestander og overfiske, og hvordan sikre håndheving av lovbrudd (hovedparten av IUU foregår i Afrika, det er ikke afrikanske fartøy som står for det ulovlige fisket, afrikanske land har liten kapasitet til å regulere, overvåke og sanksjonere).
- Dynamikken i forhandlinger og tvisteløsning, har en tendens til å begrense politisk handlingsrom for nødvendig og fleksibel politikk.
- Vil det samme skje som i jordbruksavtalen i WTO, der industrilandene har sikret seg unntak eller mulighet til å flytte sine subsidier til nye og lovlige kategorier, mens utviklingslandene hindres i å utvikle ny nødvendig politikk i sine økonomiske soner?
- Forhold til Havrettstraktaten og regionale forvaltningsregimer, og legitim forvaltning.
- Biologien og næringskjedene i havet, der bestandene også er påvirket av klima, havstrømmer og forurensing er dynamiske og lite kjente, og vil kreve raskere tilpasninger og lovgiving enn det konkurranseperspektivet i WTO kan levere.

Hvilke begrensninger foreslås i WTO-avtalen?

Flere av dagens forslag krever et skille mellom landenes maritime økonomiske soner (200 nautiske mil fra kysten) og åpent hav (Havrettstraktatens definisjoner). Afrika, Karibien, og Stillehavslandene (ACP-gruppa) mener eventuelle forbud bør gjelde subsidier som hovedsakelig går til storskala industrielt fiske utenfor medlemmenes økonomiske soner. ACP forslaget unntar ikke all fiske i landenes økonomiske soner, men unntar egne fiskere og fartøy i egen økonomiske sone.

India har et «kompromissforslag» om at utviklingsland kan tillates å gi subsidier til fiske i deres egne territorielle hav (12 nautiske mil, 22.2 km fra kysten). EU ser også på en slik differensiering, men bare for subsidier til overfiske (som altså er dårlig definert). USA vil ha et forbud mot subsidier til overfiske uten unntak¹⁰.

¹⁰ Inside US trade, U.S. weighs in on WTO fisheries talks, calls for exception-free ban on subsidies. October 3, 2017.

De minst utviklede landene vil ha unntak for utviklingsland og mener ingen utviklingsland skal ha forbud mot å starte opp eller opprettholde subsidier til fiske. I alle forslagene om et skille mellom økonomiske soner og åpent hav, vil ikke dette skillet gjelde på subsidier til IUU-fiske og overfiske.¹¹

Definisjon av subsidier

Som sagt er det ingen definisjon på fiskerisubsidier i WTO.

I EUs forslag i forhandlingene ((TN/RL/GEN/181/Rev. 1) kan ikke land innføre eller opprettholde følgende subsidier: (a) subsidier som øker den marine fiskekapasiteten på et fiskefartøy eller støtter oppkjøp av redskap som øker fartøyets evne til å finne fisk; (b) subsidier som støtter bygging av fiskefartøy eller import av fiskefartøy; og (c) subsidier for overføring av fiskefartøy til andre land inkludert gjennom opprettelsen av felles foretak (*joint venture*) med partnere fra disse landene (artikkel 1.1).

Definisjonen av fiske/fiskefartøy kan bli viktig i denne sammenhengen avhengig av hvordan forbudene formuleres. I EUs forslag er `fiske` bredt definert og inkluderer `å søke etter`, `bearbeiding om bord`, `omlasting`, `overføring eller leveringsplikt av fisk`. I forslagene fra Argentina m.fl. (Costa Rica, Colombia, Panama, Peru og Uruguay) og New Zealand m.fl. (Island og Pakistan) er ikke disse aktivitetene definert som fiske¹². Så i EUs forslag vil subsidier til leveringsplikt av fisk bli omfatta av forbudene. Gratis kvoter og leveringsplikt som er/har vært en viktig del av den norske modellen, vil kunne rammes av EUs definisjon og forslag til forbud.

WTO-regler på subsidier i fiskeriene kan fremme en utvikling vi ikke ønsker.

Per i dag vet vi ikke om det legges opp til at en WTO-avtale skal forby støtteordninger og gratis kvoter til småskala, og tradisjonelle fiskere. Ved ikke å spesifikt ekskludere disse, er faren at forbud også vil kunne ramme hele denne samfunnssektoren. Et slik forbud, nå eller i framtiden, vil kunne ramme kystfiskere hardt, og spesielt påvirke mattilgang i mange kystsamfunn i utviklingslandene.

- Institusjonelt vil det være en fare for at fiskeripolitikken og retten til å drive fiske flyttes fra nasjonal forvaltning og havrett til handelsrett.
- Problemene med overfiske og fiske av ulovlig og uregulert fiske er temaer som håndteres i FN, utenfor WTO. Det er ikke sikkert at en WTO avtale vil løse problemet med overfiske.
- Dynamikken i WTO har grunnleggende et konkurransefokus, så selv om det kan være gode element i en slik avtale, er WTO ikke rett forum for et slikt arbeid.
- Det er svært viktig å unngå en WTO- avtale mot fiskerisubsidier som forbyr en type forvaltning som vi har hatt i norsk fiskeripolitikk opp gjennom historien som har sikra ressursforvaltning, lønnsomhet, bosetting og fordeling og som av mange er vurdert som (et av) verdens beste forvaltningsregimer.

I tilfelle det settes i verk forhandlinger i WTO bør følgende retningslinjer gjelde:

- Alle forslag om «frysklausuler» må avvises, da dette er problematisk for fremtidig regulering. Frysklausul er spesielt problematisk for utviklingsland siden det kan tillate at utviklede land fortsetter med store subsidieprogrammer, mens utviklingsland ikke kan starte opp slike programmer.

¹¹ South Centre, Analytical Note, The WTOs fisheries subsidies negotiations, July 2017

¹² South Centre, Analytical Note, The WTOs fisheries subsidies negotiations, July 2017

- Småskala og tradisjonelle fiskere og passive fangstmetoder/redskap må unntas forbudene.

Table - What is fishing / fishing vessel?

Proposal	Definition of fishing (related activities)	Definition of (fishing) vessel
Argentina et al.	"Fishing" means searching for, attracting, locating, catching, taking or harvesting fish or any activity which can reasonably be expected to result in the attracting, locating, catching, taking or harvesting of fish.	"Vessels" refer to any vessel, ship or other type of boat used for, quipped to be used for, or intended to be used for fishing or fishing related activities.
LDC Group	No definition	"fishing vessel" refers to any vessel, ship or other type of boat used for, equipped to be used for, or intended to be used for <u>commercial</u> fishing or fishing related activities
ACP Group	"Fishing or fishing activity" means searching for, attracting, locating, catching, taking or harvesting fish or any activity which can reasonably be expected to result in the attracting, locating, catching, taking or harvesting of fish, including transshipping, and processing of fish at sea	"Fishing vessel" means any vessel, ship or other type of boat used for, equipped to be used for, or intended to be used for <u>commercial fishing or fishing activities and/or the definition for fishing vessel as applied in a Member's national laws.</u>
EU	"fishing" means <u>searching for</u> , attracting, locating, catching, taking and <u>processing fish on board, transshipping or transferring or landing</u> fish or any activity which can reasonably be expected to result in these activities.	"fishing vessel" refers to any vessel, ship or other type of boat used for, equipped to be used for, or intended to be used for commercial <u>fishing or fishing related activities.</u>
New Zealand et al.	"fishing" means searching for, attracting, locating, catching, taking or harvesting fish or any activity which can reasonably be expected to result in the attracting, locating, catching, taking or harvesting of fish. "fishing related activities" means any operation in support of, or in preparation for, fishing, including the landing, packaging, processing, transshipping or transporting of fish, as well as the provisioning of personnel, fuel, gear and other supplies.	Not defined

Tabell 1. Kilde: South Centre 2017, *The WTOs fisheries subsidies negotiations*, side 31.