



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 22

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Hav i utenriks- og utviklingspolitikken



Innhold

<p>1 Innledning 5</p> <p>2 Sammendrag 8</p> <p>Del I Havinteresser 13</p> <p>3 Norske havinteresser i internasjonalt perspektiv 15</p> <p>3.1 Potensialet i havet 15</p> <p>3.2 Drivkrefter i internasjonal havpolitikk 16</p> <p>3.3 Behov for kunnskap 17</p> <p>3.4 Arenaer for internasjonal havpolitikk 17</p> <p>3.5 Norge som ansvarlig polar havnasjon 19</p> <p>3.5.1 Norske havinteresser i nordområdene og Arktis 19</p> <p>3.5.2 Norske havinteresser i Antarktis og det sørlige Atlanterhavet 20</p> <p>Del II Rammer og forutsetninger 23</p> <p>4 Rammer og forutsetninger for norske havinteresser 25</p> <p>4.1 FNs havrettskonvensjon – havets grunnlov 25</p> <p>4.1.1 Kyststatene og havet 26</p> <p>4.1.2 Plikt til å verne, rett til å bruke 27</p> <p>4.1.3 Havrettens regionale tilnærming .. 27</p> <p>4.1.4 Havretten og Norges nærområder 28</p> <p>4.1.5 Domstol for løsning av havrettslige tvister 29</p> <p>4.1.6 Fremtidens krav til internasjonal havforvaltning 29</p> <p>4.2 Institusjoner for internasjonalt havsamarbeid 30</p> <p>4.2.1 Behovet for samarbeid om havspørsmål 30</p> <p>4.2.2 Nøkkelinstitusjoner 31</p> <p>4.3 Trygge hav 35</p> <p>4.3.1 Nordområdene 36</p> <p>4.3.2 Østersjøregionen 36</p> <p>4.3.3 Den europeiske union og maritim sikkerhet 36</p> <p>4.3.4 Piratvirksomhet 37</p> <p>4.3.5 Miljøkriminalitet og hav 38</p> <p>4.3.6 Klimaendringer, hav og sikkerhet 38</p>	<p>Del III Områder for norsk innsats 41</p> <p>5 Bærekraftig bruk og verdiskaping 43</p> <p>5.1 Olje- og gassektoren 43</p> <p>5.1.1 Internasjonalt samarbeid i olje og gassektoren 44</p> <p>5.2 Maritim næring 44</p> <p>5.2.1 Internasjonalt samarbeid om skipsfart 45</p> <p>5.2.2 Skipsfart i nord 47</p> <p>5.3 Sjømatnæringen 47</p> <p>5.3.1 Fiskerier og oppdrett internasjonalt 48</p> <p>5.3.2 Norske nærområder 49</p> <p>5.3.3 Antarktis og andre regioner 51</p> <p>5.3.4 Fiskeriforvaltning i FAO 51</p> <p>5.3.5 Gode arbeidsvilkår i fiskeriene internasjonalt 52</p> <p>5.4 Fremvoksende havnæringer 53</p> <p>5.5 Gode internasjonale handelsvilkår for havnæringene 54</p> <p>5.5.1 Utfordringer i det internasjonale handelssystemet 54</p> <p>5.5.2 WTO 54</p> <p>5.5.3 EØS, det indre marked og markedsadgang 55</p> <p>5.5.4 EFTA-frihandelsavtaler 55</p> <p>5.5.5 Utenriksstasjonene og havnæringene 56</p> <p>6 Rene og sunne hav 57</p> <p>6.1 Bevaring av naturmangfoldet i havet 57</p> <p>6.2 Havforurensning 59</p> <p>6.2.1 Sentrale miljøkonvensjoner med relevans for havforurensning 59</p> <p>6.3 Marin forsøpling og mikroplast ... 60</p> <p>6.3.1 Mikroplast 61</p> <p>6.3.2 Bred internasjonal innsats for redusere marin forsøpling og mikroplast 62</p> <p>6.3.3 Bistandsprogram for å redusere marin forsøpling og mikroplast 64</p> <p>6.4 Klimaendringer 64</p> <p>6.4.1 Havforsuring 65</p> <p>6.4.2 Parisavtalen 66</p> <p>6.4.3 Klima og matsikkerhet 66</p>
--	---

6.4.4	Omfattende norsk klima- engasjement	67	7.4	Fisk for utvikling	78
6.5	Den blå skogen	67	7.4.1	Nansenprogrammet	80
6.5.1	Tare – den «nye» klimaaktøren? ...	68	7.4.2	Småskala fiskeri	80
6.6	Marine verneområder og andre områdebaserte forvaltningstiltak ..	69	7.4.3	Opplæring og utdanning	81
6.6.1	Verdens største marine verne- område	70	7.4.4	Fiskeriforvaltning og -regelverk ...	82
			7.4.5	Næringsutvikling	82
			7.4.6	Finansiering	83
			7.4.7	Ulovlig, urapportert og uregulert fiske, og fiskerikriminalitet	85
7	Blå økonomi i utviklings- politikken	72	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	88
7.1	Potensialet i den blå økonomien ...	72			
7.1.1	Sokkelinitiativet	73	Vedlegg		
7.2	Bistand til helhetlig forvaltning lokalt og regionalt	74	1	Liste over forkortelser og akronymer	89
7.3	Olje for utvikling	76			



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 22

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Hav i utenriks- og utviklingspolitikken

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 24. mars 2017,
godkjent i statsråd samme dag
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

Dette er første gang en norsk regjering legger frem en stortingsmelding om hav i utenriks- og utviklingspolitikken. Målet er å belyse de mulighetene og utfordringene som havet representerer for landet vårt, og tydeliggjøre hvordan utenriks- og utviklingspolitikken kan støtte opp under norske havinteresser og bidra til å nå FNs bærekraftsmål.

Norge har sterke interesser knyttet til havet. Mer enn 80 prosent av Norges befolkning bor mindre enn to mil fra kysten. Dette har vært avgjørende for norsk identitet og for hvordan Norge blir sett utenfra. Allerede i norrøn tid bandt kysten landet sammen og samlet det til ett rike, og havet knyttet Norge sammen med resten av verden.

Om havet er sentralt for å forstå fortiden, er det også en nøkkel til fremtiden, både for Norge og resten av verden. Regjeringen fører en offensiv politikk for å bidra til en grønn omstilling av norsk økonomi. En forutsetning for å lykkes, er at naturmangfoldet ivaretas for nåværende og framtidige generasjoner samtidig som havets næringsmessige muligheter utnyttes til det beste, og at vi legger til rette for produksjon og forbruk som har mindre negative konsekvenser for klima og hav-

miljøet enn i dag. Viktigheten av dette ble tydelig da verdens land i 2015 vedtok de sytten bærekraftsmålene. Et eget mål, mål nummer 14, handler om bevaring og bruk av hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling.

Havet rommer store muligheter for menneskeheden. Ifølge FN vil verdens befolkning vokse til 9,7 milliarder mennesker i 2050. Størsteparten av veksten vil finne sted i utviklingsland, spesielt i afrikanske og asiatiske land. En voksende befolkning vil trenge mat og energi, og stimulere til økt handel og sjøtransport. Skipsfarten er av avgjørende betydning for å sikre global handel og verdiskaping.

Samtidig er havet også en kilde til bekymring. Befolkningsvekst, urbanisering og konsentrasjon av menneskelig virksomhet i kystområder vil øke presset mot havet. Havet er utsatt for klimaendringer, forurensning, marint søppel, overfiske og ødeleggelse av økosystemer i kystsonen.

De globale utviklingstrekkene utgjør et sammensatt bilde av utfordringer og muligheter for kyst- og havnasjonen Norge de kommende tiårene. De valgene vi tar og prioriteringene vi gjør,

vil ha viktige implikasjoner for vårt forhold til omverden og vår evne til å nyttiggjøre oss det potensialet som havet representerer.

Havretten spiller en sentral rolle. FNs havrettskonvensjon¹ omtales ofte som havets grunnlov. På samme måte som en grunnlov skaper forutsigbarhet og stabilitet på nasjonalt nivå fremmer havretten fredelig internasjonalt samarbeid om vern og bærekraftig bruk av verdens hav. Havrettskonvensjonen regulerer staters rettigheter og plikter for bruk av havet, utnyttelse av marine ressurser og bevaring av det marine miljøet. Dette gir forutsigbarhet og nødvendig sikkerhet for investeringer og økonomisk aktivitet. Konvensjonen er viktig for Norge som energinasjon, miljønasjon, sjømatnasjon og skipsfartsnasjon. Sammen med andre folkerettslige instrumenter utgjør den det rettslige rammeverket for Norges samarbeid internasjonalt om vern og bærekraftig bruk av hav og marine ressurser både på globalt, regionalt og bilateralt nivå.

Mange havnæringer har et stort potensial, inkludert sjømat, marin bioteknologi, energi (fornybar og ikke-fornybar), mineraler på havbunnen, sjøtransport og handel, havbasert turisme og havovervåking. Samlet utgjør dette den blå økonomien. Politikk og virkemidler for økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon må ta hensyn til naturens tålegrense og klimaendringer og se ulike aktiviteter og påvirkninger i sammenheng. Bærekraftig bruk er en norsk prioritet og av av-

gjørende betydning for havbasert virksomhet i Norge og verden for øvrig. Vekst i den blå økonomien kan både omfatte tiltak for mer miljøvennlig virksomhet i allerede eksisterende næringer, for eksempel ved å ta i bruk ny teknologi, og utvikling av nye havbaserte næringer med mindre negative effekter for miljøet.

FNs bærekraftsmål setter globale rammer for hvordan verdenssamfunnet kan legge til rette for en utvikling der vi tar vare på behovene til menneskene som lever i dag, uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å dekke sine. Mål nummer 14 forutsetter at vi ser til havet i denne store globale dugnaden. Realisering av dette målet vil, i tillegg til sin egenverdi, ha positive ringvirkninger på andre strategisk viktige områder som fremmer fred, stabilitet og sikkerhet. Norge, som besitter omfattende erfaring og kunnskap knyttet til havbasert virksomhet, er godt posisjonert for å gi viktige bidrag.

Stortingsmeldingen tydeliggjør havet som et sentralt interesseområde i norsk utenriks- og utviklingspolitikk og vektlegger tre prioriterte innsatsområder: bærekraftig bruk og verdiskaping, rene og sunne hav, og blå økonomi i utviklingspolitikken. Sammen med regjeringens havstrategi, forvaltningsplanene for de norske havområdene og ytterligere styringsdokumenter, bidrar stortingsmeldingen til en tydelig og helhetlig norsk satsning på havspørsmål.

Regjeringen legger med dette frem en melding til Stortinget om hav i utenriks- og utviklingspolitikken.

¹ De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 ble bindende for Norge 24. juli 1996, jfr. St.prp. nr. 37 (1995–96).

Boks 1.1 FNs bærekraftsmål 14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling



Figur 1.1

- 14.1 Innen 2025 forhindre og i betydelig grad redusere alle former for havforurensning, særlig fra landbasert virksomhet, herunder forurensning forårsaket av marint søppel og næringsstoffer.
- 14.2 Innen 2020 forvalte og verne økosystemene i havet og langs kysten på en bærekraftig måte for å unngå omfattende skadevirkninger, blant annet ved å styrke systemenes motstandsevne og iverksette gjenopprettende tiltak for å gjøre havene sunne og produktive.
- 14.3 Mest mulig begrense og håndtere konsekvensene av havforsuring, blant annet gjennom økt vitenskapelig samarbeid på alle nivåer.
- 14.4 Innen 2020 innføre effektive tiltak for å regulere høsting og få slutt på overfiske, ulovlig, urapportert og uregulert fiske samt ødeleggende fiskemetoder, og iverksette vitenskapelig baserte forvaltningsplaner for at fiskebestandene snarest mulig kan gjenopprettes minst til et nivå som kan gi best mulig bærekraftig avkastning ut fra bestandenes biologiske særtrekk.
- 14.5 Innen 2020 bevare minst ti prosent av kyst- og havområdene, i samsvar med nasjonal rett og folkeretten og på grunnlag av den beste vitenskapelige kunnskapen som er tilgjengelig.
- 14.6 Innen 2020 forby visse former for fiske- og fiskerisubsidier som bidrar til overkapasitet og overfiske, avskaffe subsidier som bidrar til ulovlig, urapportert og uregulert fiske samt unngå å innføre nye tilsvarende subsidier, og samtidig erkjenne at en hensiktsmessig og effektiv særbehandling og differensiert behandling av utviklingslandene og de minst utviklede landene bør være en integrert del av Verdens handelsorganisasjons forhandlinger om fiskerisubsidier.
- 14.7 Innen 2030 øke de økonomiske fordelene for små utviklingsøystater og de minst utviklede landene som følge av en bærekraftig bruk av marine ressurser, blant annet gjennom bærekraftig forvaltning av fiskerier, akvakultur og turistnæringen.
- 14.a Styrke vitenskapelig kunnskap, bygge opp forskningskapasitet og overføre marin teknologi, og samtidig ta hensyn til kriterier og retningslinjer fra Den mellomstatlige oseanografiske kommisjon for overføring av marin teknologi, med sikte på å bedre tilstanden i havet og øke det marine artsmangfoldets bidrag til utviklingen i utviklingslandene, særlig i små utviklingsøystater og de minst utviklede landene.
- 14.b Gi fiskere som driver småskala fiske med enkle redskaper tilgang til marine ressurser og markeder.
- 14.c Øke bevaringen og en bærekraftig bruk av havene og havressursene ved å gjennomføre folkerettslige bestemmelser slik de er nedfelt i FNs havrettskonvensjon, som utgjør det rettslige rammeverket for bevaring og bærekraftig bruk av havet og havressursene, slik det også framgår av punkt 158 i FN-rapporten «The Future We Want».

2 Sammendrag

Norske havinteresser i internasjonalt perspektiv

Norske havinteresser handler om verdiskaping, miljø, klima og bærekraftig bruk av ressurser. En helhetlig og langsiktig forvaltning av ressursene og havmiljøet, er en forutsetning for å sikre livsgrunnlaget for oss selv og kommende generasjoner. Vi må se til havet for å finne svar på mange av fremtidens utfordringer, noe som også krever at vi må samarbeide godt internasjonalt for å ivareta potensialet havet rommer. OECD har beregnet at mange av de havbaserte næringene har potensial til å vokse raskere enn den globale økonomien som et hele frem mot 2030. Forutsetningen for en slik vekst er at havet forvaltes bærekraftig.

Norge har et godt utgangspunkt for å fremme sine havinteresser, dele kunnskap og bidra til global utvikling i tråd med bærekraftmålene. Bærekraftig havforvaltning gir verdifull kompetanse til å jobbe internasjonalt for et utviklingsscenario som fremmer vekst, ikke på havmiljøets bekostning, men fordi vi ivaretar havmiljøet. Norske havinteresser handler også om å løse klima- og miljøutfordringer i samarbeid med andre land.

Viktige drivkrefter i internasjonal havpolitikk omfatter forskyvningen av makt fra vest mot øst, og delvis mot sør. Geopolitisk endring og fremvoksende lands interesser vil påvirke internasjonalt havsamarbeid og norsk handlingsrom. Internasjonale utfordringer omfatter overfiske, forurensing, forsøpling, global oppvarming og tap av biologisk mangfold. For regjeringen er det avgjørende å fremme bærekraftig bruk av havets ressurser, og at bærekraftig bruk og bevaring ikke trenger å stå i motsetning til hverandre.

Det er stort behov for mer kunnskap om havet. Enkelte av spørsmålene en står overfor i styringen og forvaltningen av verdens hav er av global natur og krever globale svar, mens mange spørsmål best håndteres i en regional sammenheng. Regjeringen arbeider aktivt for å fremme norske havinteresser på arenaer på multilateralt, regionalt og bilateralt nivå. Mange utviklingsland har et betydelig potensial for vekst i den blå økonomien og etterspør kunnskap, kompetanse og erfaringer fra land som Norge. Erfaring og kunn-

skap fra systemet med de helhetlige forvaltningsplanene er et viktig bidrag fra Norge til internasjonal havforvaltning.

Havpolitiske spørsmål veier tungt for toneangivende land i alle verdensdeler og representerer langsiktige og viktige kontaktflater for Norge. Regjeringen vil igangsette havdialoger med aktuelle land for å dele erfaringer og kompetanse, og samarbeide om mulige tiltak for rene og sunne hav, bærekraftig bruk av havets ressurser og vekst i den blå økonomien.

Norges havinteresser i nord er knyttet til utnyttelse av ressursene og til at dette skjer på en måte som sikrer en god miljøtilstand og ivaretar de store naturverdiene og grunnlaget for fremtidig høsting og utnyttelse. Nordområdene er Norges viktigste utenrikspolitiske interesseområde. Mulighetene for næringsutvikling, herunder i sjømatsektoren og olje- og gassektoren, er økende. Samtidig gjennomgår havområdene i nord store endringer som følge av den globale oppvarmingen. Regjeringen gir kunnskapsinnhenting i nord høy prioritet og det settes hvert år av betydelige ressurser til dette. Regjeringen vil i samarbeid med academia, forvaltning og næringsliv vurdere å opprette et kompetansesenter for hav og arktiske spørsmål i Tromsø.

Norske havinteresser i Antarktis og det sørlige Atlanterhavet er i dag særlig knyttet til vern av de unike økosystemene i havet, forskning og forsvarlig høsting av levende marine ressurser.

Rammer og forutsetninger for norske havinteresser

De iboende egenskapene ved havet gjør at én nasjon ikke kan løse problemer alene. Det er behov for gode mekanismer for samarbeid både på globalt og regionalt nivå. FNs havrettskonvensjon, internasjonale organisasjoner og trygge hav utgjør viktige rammer og forutsetninger når norske havinteresser skal fremmes. På ulike måter bidrar de til å forme Norges mulighets- og handlingsrom.

Det er en kjerneinteresse for Norge å styrke og utvikle havretten. FNs havrettskonvensjon er den folkerettslige overbygningen for all utøvelse

av menneskelig aktivitet i havet. Havrettens prinsipper om plikt til å verne, rett til å bruke, og dens regionale tilnærming til havforvaltning, er sentrale elementer.

Norge samarbeider med multilaterale, regionale og bilaterale partnere om internasjonal styring og forvaltning av havet. En rekke organisasjoner og andre samarbeidsformer er opprettet for å fremme internasjonalt samarbeid og regulere aktiviteter på ulike områder. God håndtering av utfordringer på havet krever koordinering og samvirke mellom internasjonale institusjoner.

FN er verdenssamfunnets viktigste normgivende arena og legger i betydelig grad de overordnede rammene for virksomhet til havs. En rekke FN-organer og multilaterale og regionale organisasjoner har ansvar og mandat knyttet til hav og marine spørsmål. For noen av dem, som FNs sjøfartsorganisasjon, OSPAR og Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen, er dette hovedtema. For andre, som FNs organisasjon for ernæring og landbruk og FNs miljøprogram, er hav og marine spørsmål et av flere fokusområder.

Forholdet mellom Norge og EU når det gjelder havrelaterte spørsmål er preget av tett kontakt og samarbeid på mange nivåer. Brorparten av eksporten fra norske havnæringer går til land i EU. EU anser havet som en drivkraft i den europeiske økonomien, med stort potensiale for vekst og innovasjon. Unionen la i 2016 frem et bredt initiativ knyttet til styring og forvaltning av hav. EU vil i 2017 være vertskap for den store internasjonale havkonferansen Our Ocean og er en viktig aktør for Norge i mange havsammenhenger, på globalt og regionalt nivå.

Trygge hav er en sentral forutsetning for norske havinteresser. For regjeringen er det vesentlig å føre en sikkerhetspolitikk som også ivaretar våre interesser på havet. Avklarte maritime avgrensingslinjer og etterlevelse av havretten er nøkkel til fremtidig fredelig samarbeid. Forsvaret er vår primære myndighetsutøver på havet og gjennom hele året er Kystvakten tilstede for å ivareta norske interesser. Tett samarbeid mellom Nato og EU om maritim sikkerhet er positivt for Norge.

Som sjøfartsnasjon er det viktig for Norge at det er god sikkerhet for all ferdsel til havs. Menneskesmugling over havet er en stor utfordring. De maritime operasjonene i Middelhavet er viktige verktøy i arbeidet med å kontrollere Schengens yttergrenser, bekjempe menneskesmugling og håndtere flyktning- og migrasjonsstrømmer. Havet er åsted for ulike former for miljøkriminalitet. Regjeringen jobber for en helhetlig

tilnærming hvor man ser miljøkriminalitet i sammenheng med annen organisert kriminalitet, som fiskerikriminalitet.

Effektene av klimaendringer på havet kan bidra til å forsterke globale og regionale sikkerhetsutfordringer. Havnivåstigning og endringer i utbredelsen av viktige fiskebestander er forhold som kan forverre sikkerhetssituasjonen i sårbare land og regioner.

Områder for norsk innsats

Utenriks- og utviklingspolitikken må innrettes slik at den støtter opp under de norske havnæringenes videre utvikling og bidrar med gode svar og tiltak rettet mot de omfattende miljøtruslene som verdens hav står overfor. Det er også i norsk interesse å støtte opp under bærekraftig vekst i den blå økonomien i utviklingsland.

For å sikre at havet bevares og ressursene brukes bærekraftig, har verden behov for pådrivere. Regjeringen vil at Norge skal ta en førende internasjonal rolle for bærekraftig bruk og verdiskaping, rene og sunne hav, og støtte til blå økonomi i utviklingsland.

Bærekraftig bruk og verdiskaping

Norge har store og rike havområder som gir et godt utgangspunkt for å ta del i forventet global vekst i den blå økonomien. Regjeringen har høye ambisjoner for verdiskaping i havnæringene, slik det fremkommer i Havstrategien, *Ny vekst, stolt historie*, fremlagt i februar 2017. Bærekraftig bruk av havets ressurser og verdiskaping i havet kan også gi viktige bidrag til flere av FNs bærekraftsmål.

De tradisjonelle norske havnæringene, olje- og gasssektoren, maritim næring og sjømatnæringen, er i høy grad internasjonalisert. I en særstilling, målt i verdiskaping, eksportverdi og sysselsetting, står petroleumssektoren. I lys av forventet økt etterspørsel etter energi vil sektoren spille en viktig rolle i mange år fremover. Det internasjonale energibyrået er en viktig arena for å gjøre norske energipolitiske syn og interesser gjeldende.

Maritim transport er fundamentalt for verdenshandelen og tilgang til globale markeder, og en nøkkelkomponent for å oppnå bærekraftig utvikling. Norge er verdens tiende største skipsfartsnasjon målt i tonnasje og verdens sjetteste målt i verdi. Regjeringen arbeider for implementering av og oppslutning om det globale regelverket for skipsfarten, utvikling av mer miljøvennlig skipsfart, tiltak mot piratvirksomhet, maritim

sikkerhet, og globale kjøreregler for skipsfart i polare farvann.

Norsk sjømatnæring har de siste årene vokst betydelig. De største verdiene i norsk sjømatsektor er i dag i oppdrettsnæringen. Regjeringen arbeider for bærekraftig forvaltning av de levende marine ressurser, basert på best tilgjengelige vitenskap og en økosystembasert tilnærming. I forvaltning og høsting av mange av våre viktigste fiskebestander, er det tett samarbeid med nærliggende land. Om lag 31 prosent av verdens kommersielt interessante bestander er overfisket. Norge har i flere tiår engasjert seg tungt i internasjonalt samarbeid for bærekraftig fiskeriforvaltning. Regjeringen arbeider for at fiskeri og akvakultur skal tillegges større vekt i arbeidet med global matsikkerhet, og for at FNs organisasjon for ernæring og landbruk skal være den sentrale politiske plattformen for global matsikkerhet, ernæring og retten til mat.

Et bredt spekter av havnæringer har potensial for å gi viktige bidrag til verdiskaping i Norge og andre land. Dette omfatter blant annet fornybar energi til havs og utnyttelse av mineraler og metaller på havbunnen, som kan bli viktig på sikt. Innenfor norsk oppdrett foregår det omfattende forskning på arter som over tid kan gi økt produksjon. Det er trolig et betydelig økonomisk potensial i dyrking av tare, i tillegg til at det store biologiske mangfoldet i havet kan danne grunnlag for nye produkter innenfor en rekke områder. Regjeringen vil legge til rette for bærekraftig vekst i nye og fremvoksende havnæringer.

Arbeid for markedsadgang og nedbygging av handelshindre er viktige oppgaver i utenriks- og handelspolitikken og noe regjeringen legger stor vekt på. Havnæringene er blant norske hovedprioriteringer i WTO, handelssamarbeidet med EU/EØS og de bilaterale frihandelsavtalene fremforhandlet innenfor rammen av EFTA. Regjeringen arbeider for en offensiv handelspolitikk som ivaretar norske interesser. Utenriksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og andre relevante departementer ivaretar norske handelspolitiske prioriteringer på de internasjonale arenaene.

Støtte til næringslivet er en prioritert oppgave for Utenriksdepartementet. Utenriksstasjonene er døråpnere og nettverksbyggere. De har kunnskap om lokale forhold, markedsmuligheter og tilgang til nettverk og myndigheter. Regjeringen vil bidra til at Team Norway styrker samarbeidet på tvers, for å fremme havnæringene samlet der det kan gi økt effekt.

Rene og sunne hav

Verdiskaping basert på bruk av marine ressurser er avhengig av god miljøtilstand og et rikt naturmangfold i havet. Noen av de marine økosystemene i verden er så belastet av negativ påvirkning at de ikke lenger leverer de godene eller opprettholder de naturlige prosessene som mennesker er avhengige av. For naturmangfoldet i Arktis vil klimaendringene kunne gi store utfordringer. Regjeringen vil fortsette å ta initiativ til å skape global oppmerksomhet om betydningen av naturmangfold og være en pådriver for å finne gode løsninger.

Marin forsøpling er et økende internasjonalt problem. Plast og annet avfall har negativ påvirkning på naturmangfoldet og bærekraftig utvikling. Fiskerier, marint dyreliv og turistindustrien kan bli skadelidende. Regjeringen vil legge inn en betydelig innsats internasjonalt for å redusere marin forsøpling og mikroplast, herunder lansere et eget bistandsprogram. Havet påvirkes også negativt som følge av utslipp av blant annet kjemikalier, olje, kloakk og tungmetaller. Regjeringen vil fortsette å arbeide bredt for å hindre forurensing både fra landbasert virksomhet og aktivitet på havet.

Klimaendringene har negative konsekvenser for havmiljøet og gjør at havet blir surere og varmere. Det kan også true matsikkerheten. Global oppvarming fører til at havnivået stiger, noe som er en trussel mot små øystater, lavtliggende land og kystsamfunn. Det viktigste vi kan gjøre for å begrense klimaendringenes negative konsekvenser for havet er å redusere de globale utslippene av CO₂. Enighet om Parisavtalen var derfor også viktig for havet. Regjeringen vil videreføre det omfattende klimaengasjementet på den internasjonale arenaen. I 2017 vil regjeringen bruke over fem milliarder kroner på klimatiltak over bistandsbudsjettet. Den blå skogen, som mangrove, er viktig fordi den tar opp og lagrer CO₂. Regjeringen vil fortsette å synliggjøre betydningen av den blå skogen internasjonalt og støtte blå skog-tiltak i utvalgte partnerland i sør.

Områdebaserte forvaltningstiltak som marine verneområder, er viktige redskaper i arbeidet for bærekraftig bruk og bevaring av naturmangfoldet i havet. For regjeringen er det viktig å arbeide for at utstrekningen av slike områder og de tilhørende tiltak er basert på best mulig vitenskapelig grunnlag, står i et rimelig forhold til verneformålet og kan kombineres med bærekraftig bruk. Regjeringen vil arbeide for å fremme forståelse for dette internasjonalt, slik at verdenssamfunnet bruker ressursene på en mest mulig effektiv måte og

sikrer at det iverksettes målrettede tiltak. Dette er også viktig for utviklingsland og deres bestrebelser for bærekraftig utvikling av den blå økonomien.

Blå økonomi i utviklingsland

Mange av Norges partnerland har betydelige marine ressurser og et stort potensiale for å utvikle de blå næringene ytterligere. Det er i Norges interesse at utviklingsland forvalter havet på en bærekraftig måte. Regjeringen vil rette en større del av bistanden mot kompetansebygging om helhetlig bærekraftig forvaltning av marine ressurser, matsikkerhet og næringsutvikling. De to største bistandsprogrammene er Olje for utvikling og Fisk for utvikling.

Norge har gjennom flere år gitt faglig bistand til en rekke afrikanske land for at de skal bli bedre rustet til å ivareta sine interesser knyttet til kontinentalsokkelen. Regjeringen vil bidra til et oppfølgingsprosjekt i de aktuelle landene.

Norges modell for helhetlige forvaltningsplaner for våre havområder er attraktiv for mange utviklingsland. Det er et stort behov for å etablere og styrke forvaltningsregimer som bidrar til å utvikle potensialet for næringsutvikling og bærekraftig ressursutnyttelse i havet.

Regjeringen vil bidra til å styrke arbeidet med tverrsektorielle regionale havprogram i utviklingsland i samarbeid med FNs miljøprogram og FNs organisasjon for ernæring og landbruk.

Produksjon av olje og gass er en viktig inntektskilde for mange utviklingsland og kan om de forvaltes godt, bidra betydelig til økonomisk og sosial utvikling. Olje for utvikling-programmet overfører norsk kompetanse slik at utviklingsland kan forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom og sikrer forsvarlig hensyntagen til miljøet. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å styrke partnerlandenes ressursforvaltning, miljøforvaltning, oljevernberedskap og operasjonell sikkerhet, samt finansforvaltning innen Olje for utvikling-programmet.

Programmet Fisk for utvikling ble lansert i 2015 for å øke effekten av bistandstiltak knyttet til bærekraftig bruk av levende marine ressurser. Programmet bistår partnerland med kapasitetsoppbygging på myndighetssiden, utvikling av god lovgiving, overvåking og kontroll, samt ved å gi støtte til utdanning og næringsutvikling. Regjeringen vil øke tildelingen til Fisk for utvikling-programmet for å møte den store etterspørselen etter kunnskap og forvaltningserfaring knyttet til marine ressurser og hav.

I mer enn 40 år har Norge drevet Nansenprogrammet i samarbeid med FNs organisasjon for ernæring og landbruk. Det tredje Dr. Fridtjof Nansen-fartøyet, som er blant de mest avanserte forskningsfartøyene i verden, ble døpt i mars 2017. Da startet også en ny fase i programmet. Den nye båten skal legge til rette for mer omfattende havforskning og økosystembasert fiskeriforvaltning i utviklingslandene.

Småskalafiske er den vanligste form for fiskeri, og en viktig kilde til sysselsetting, matsikkerhet og inntekt i utviklingslandene. På global basis anslås det at om lag 90 prosent av fisket er småskala. Regjeringen vil videreføre støtten til bærekraftig småskalafiske i lys av matsikkerhet og fattigdomsreduksjon.

Regjeringen vil konsentrere en større del av bistanden til kompetansebygging om marin og maritim næringsutvikling. En vellykket fiskeriforvaltning krever både teknisk kunnskap om marine økosystemer, et godt rettslig rammeverk og forvaltningsregime i tillegg til sikkerhet for private investeringer.

Blant de største truslene mot utvikling av bærekraftig fiske finner vi ulovlig, uregulert og urapportert fiske (UUU-fiske) og fiskerikriminalitet. I mange land er det et stort behov for å etablere og styrke forvaltningsregimer som kan begrense omfanget av disse problemene. Regjeringen vil intensivere kampen mot UUU-fiske og videreføre den omfattende norske støtten for å bekjempe fiskerikriminalitet.

Del I
Havinteresser

3 Norske havinteresser i internasjonalt perspektiv

Norske havinteresser handler om verdiskaping, miljø, klima og bærekraftig bruk av ressurser, nasjonalt så vel som globalt. Brundtlandkommisjonens rapport fra 1987 bidro med viktig tankegodt for hvordan vi kan sikre disse interessene. Rapportens hovedbudskap er at bærekraftig utvikling sikrer behovene til de som lever i dag uten å ødelegge for at fremtidige generasjoner kan få oppfylt sine behov. Bærekraftig utvikling hviler på tre pilarer: økonomi, sosiale forhold og miljø. For å sikre en bærekraftig utvikling må alle pilarer ivaretas. Bærekraft har blitt et førende prinsipp på en rekke områder knyttet til bruk av naturressurser.

Forventet økt press mot havets ressurser i tiårene fremover kan stille oss overfor vanskelige avveininger og valg. En helhetlig og langsiktig forvaltning av miljøet og ressursene er en forutsetning for verdiskaping og menneskelig aktivitet.

3.1 Potensialet i havet

Mulighetene for økonomisk utnyttning av ressursene i havet er store. Ifølge Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har mange av de havbaserte næringene mulighet til å vokse raskere enn den globale økonomien som et hele frem mot 2030, og verdiskapingsbidraget fra disse næringene kan potensielt doubles¹. I disse beregningene har organisasjonen lagt til grunn at dagens utviklingstrekk og forutsetninger videreføres. Det ventes særlig sterk vekst i næringer som offshore vindkraft, oppdrett, fiskeri og fiskeforedling, samt skipsbygging, havneaktiviteter og reparasjon av skip. OECD presenterer også to alternative utviklingsforløp, som kalles «bærekraftscenariet» og «ikke-bærekraftscenariet». Det er viktig å merke seg at verdiskapningen i bærekraftscenariet overgår verdiskapningen hvor dagens forutsetninger videreføres. I det andre alternative scenariet vil verdiskapningen derimot bli

mindre, i første rekke grunnet økende miljøødeleggelser og svekket ressursgrunnlag.

Det er både i Norges og verdenssamfunnets interesse å arbeide for en utvikling i tråd med et bærekraftscenario som rommer muligheter for økonomisk vekst og samtidig ivaretar en god miljøtilstand i havet. En slik utvikling kan bidra til at verden når så vel bærekraftsmål nummer 14 som andre bærekraftsmål.

De tre tradisjonelle havnæringene olje- og gass, maritim næring og sjømatnæringen, står for en betydelig andel av norsk verdiskaping. Den totale verdiskapningen i disse næringene estimeres til 760 milliarder kroner i 2014. Som andel av næringslivets totale verdiskaping samme år utgjorde dette 37 prosent.² Havnæringene står videre for om lag to tredjedeler av verdien av norsk eksport. Felles for næringene er at de er utviklet i nært samspill med forskning og kunnskapsbasert forvaltning, og at de er til stede mange steder i verden. Dette gir Norge et godt utgangspunkt for å fremme våre interesser, dele kunnskap og bidra til global utvikling i tråd med FNs bærekraftsmål.

Norges bruk av havet og dets ressurser spenner vidt. Havet gir oss verdifulle naturressurser, er livsviktig ferdselsåre, leverandør av mat og økosystemtjenester, og et viktig omdømme- og identitetsskapende element. Det spiller en nøkkelrolle i verdens klimasystem. De fleste former for menneskelig bruk av ressursene i havet har miljømessige konsekvenser. For noen aktiviteter kan påvirkningene på økosystemer og naturverdier potensielt være store. Globalt har det samlede presset på havet svekket ressursgrunnlaget og mulighetene for verdiskaping betydelig. En bedre miljø- og ressursforvaltning internasjonalt er derfor en forutsetning for å utnytte det fulle potensialet i havet. I tiårene etter Den andre verdenskrig gjorde også Norge seg dyrekjøpte erfaringer, for eksempel knyttet over fiske og til industriforurensning i fjorder. Selv om vår evne og kapasitet til å

¹ *The Ocean Economy in 2030*, rapport publisert av OECD 27. april 2016. Med utgangspunkt i året 2010 tyder organisasjonens beregninger på at verdiskapingsbidraget fra havnæringene kan doubles fram mot 2030, til mer enn tre tusen milliarder amerikanske dollar.

² *Menon Business Economics* (2016). Menons regnskaps- og aktivitetsdatabase inneholder fullstendige regnskapstall for alle foretak som er rapporteringspliktige til foretaksregisteret. Offentlig sektor inngår ikke.

forvalte havet på en bærekraftig måte har blitt bedre, er det fortsatt miljøutfordringer som må løses.

Med vår omfattende bruk av havet og dets ressurser, følger et ansvar for å forvalte havet på en langsiktig og ansvarlig måte. I Norge har vi i flere tiår basert vår bruk av havet på bærekraftprinsippet. De helhetlige forvaltningsplanene for de norske havområdene, hvor økosystembetragtninger er et gjennomgående hensyn, er et viktig verktøy i denne sammenheng. De er et konkret uttrykk for at Norge har evne og vilje til å forvalte sine havområder på en bærekraftig måte og har medvirket til at Norge er et foregangsland for helhetlig og økosystembasert forvaltning. Erfaring og kunnskap fra forvaltningsplanssystemet er et viktig bidrag fra Norge til internasjonal havforvaltning. Et særlig viktig aspekt ved systemet er den tverrsektorielle tilnærmingen. Arbeidet med forvaltningsplanene samler alle relevante deler av forvaltningen, og tiltakene som fremmes dekker alle sektorene som opererer i norske farvann.

Krav om bærekraftig forvaltning og reguleringer som tar hensyn til klima og miljø er også nedfelt i relevant norsk sektorlovgivning. Dagens forvaltning og regulering av havnæringene er i stor grad sektordrevet. Det er viktig med god sameksistens mellom de ulike hav- og kystnæringer, som i visse tilfeller kan ha overlappende og konkurrerende interesser knyttet til utnyttelse og bruk av arealer og ressurser.

Norge har god og forsvarlig ressursforvaltning og miljøtilstanden i norske havområder er i all hovedsak god. At Norge tar ansvar for god forvaltning på den hjemlige arena, er en forutsetning for å sikre at vi kan fortsette å bruke og høste av havet langs kysten og i våre nærområder i årene fremover. Samtidig gir det oss verdifull kompetanse til å arbeide internasjonalt for en utvikling som fremmer vekst, fordi havmiljøet ivaretas.

3.2 Drivkrefter i internasjonal havpolitikk

Havets ressurser gir løfte om muligheter for fremtidig økonomisk og sosial utvikling for mange land. De mange interessentene, behovene og prioriteringene gjør at havet er en arena for et mangefasettert internasjonalt samarbeid med et vell av aktører. Havet binder stater og folk over hele verden sammen og synliggjør på den måten verdenssamfunnets felles ansvar og interesse for å sikre bærekraftig bruk, og rene og sunne hav for fremtidige generasjoner.

Boks 3.1 Regjeringens havstrategi

Havnæringene er en betydelig kilde til verdiskaping og sysselsetting i Norge. De vil fortsette å stå bak en vesentlig del av norsk velferd og er sentrale for Norges fremtid. I lys av dette ble regjeringens havstrategi lagt fram av statsminister Solberg 21. februar 2017. Strategiens hovedmål er å bidra til størst mulig samlet bærekraftig verdiskaping og sysselsetting i havnæringene. For å nå dette målet vil regjeringen arbeide langs tre spor: bidra til gode rammebetingelser gjennom å videreføre og videreutvikle en effektiv, forutsigbar og kunnskapsbasert regulering av havnæringene, legge til rette for kunnskaps- og teknologiutvikling i havnæringene gjennom forskning, innovasjon, utdanning og kompetanse, og styrke de norske havnæringenes internasjonale konkurransekraft gjennom å bistå i arbeidet med markedsadgang, internasjonalisering og profilering av havnæringene. Strategien varslers til sammen 95 tiltak og oppfølgingspunkter fordelt på de tre innsatsområdene.

De senere års utvikling i internasjonal politikk demonstrerer at verden er mer uforutsigbar og ustabil enn for bare få år tilbake. Verdensordenen som ble bygget etter andre verdenskrig er under press. Vi lever i en tid med flere fremvoksende og delvis konkurrerende politiske sentra, forskyvning av økonomisk makt fra vest til øst, og delvis mot sør, og økt innflytelse fra fremvoksende makter. Brorparten av befolkningsveksten de kommende tiårene vil finne sted i utviklingsland, ikke minst i Afrika og Asia, mens Europa og Nord-Amerika står befolkningsmessig stille. Den globale utviklingen vil med sikkerhet påvirke det internasjonale samarbeidet om havspørsmål, og det norske handlingsrommet.

Et komplekst og til dels uoversiktlig fremtidsbilde omfatter også de mange ikke-statlige aktører som utøver innflytelse i havspørsmål, som multinasjonale selskaper og internasjonale miljøorganisasjoner. Når norske havinteresser skal fremmes på den internasjonale arena, må innretningen av de utenrikspolitiske virkemidlene ta høyde for dette mangefasettede bildet.

God havforvaltning og ivaretagelse av miljøhensyn er viktigere enn noen gang. Utfordringene på havet omfatter trusler forårsaket av menneskelig påvirkning, som overfiske, forurensing, global

oppvarming og tap av biologisk mangfold. Det internasjonale bildet når det gjelder balansen mellom vern og økonomisk utnyttning av ressurser, er ikke entydig.

Noen land, inkludert globalt toneangivende land, retter i første rekke oppmerksomheten mot havets økonomiske potensiale. I lys av globale utviklingstrekk, som befolkningsvekst og behov for ressurser, er dette forståelig. I noen tilfeller kan det likevel dannes et innrykk av at miljøhensyn, enten bevisst eller ubevisst, tillegges relativt sett mindre vekt. I et langsiktig perspektiv med forventet økt press mot havet, og høyst reelle bekymringer rundt miljø og klima, kan dette representere en utfordring for Norge.

For regjeringen er det avgjørende å fremme bærekraftig bruk av havets ressurser, og at bærekraftig bruk og bevaring ikke behøver å stå i motsetning til hverandre. Bærekraftig bruk krever at vi har kunnskap om truslene og miljøtilstanden i de ulike havområdene, og at vi bruker dette til å utvikle god politikk og treffe effektive forvaltningstiltak. Disse prinsippene ligger bak norske posisjoner i arbeidet med relevante miljøkonvensjoner og i internasjonale drøftelser om ansvarlig bruk og vern av havområder.

3.3 Behov for kunnskap

Teknologisk utvikling og forskning medfører at havets hemmeligheter gradvis avdekkes. Over tid vil dette medføre at eksisterende havressurser kan utnyttes i større grad eller på nye måter, og at nye ressurser vil bli tilgjengelige for menneskelig bruk. Det er et stort globalt behov for mer kunnskap om havet og deling av erfaring og kompetanse. Enorme havbunnområder er ennå ikke utforsket eller skikkelig kartlagt, men det er også kunnskapshull om økosystemene i kystnære strøk. Videre er det behov for bedre kunnskap om hvordan livet i havet blir påvirket av ulike typer menneskelig aktivitet, og hva de fremtidige konsekvensene av klimaendringer kan bli for miljø og samfunn. Å skaffe til veie kunnskap krever betydelige ressurser og kapasitet, det er derfor naturlig å samarbeide om dette. Havet er arena for et rikt internasjonalt forskningssamarbeid hvor Norge er en aktiv bidragsyter.

Norge har lang tradisjon for forskning relatert til hav, og har gjennom flere tiår bygget opp kompetanse som har bidratt til bærekraftig forvaltning og verdiskaping. Hav er ett av seks prioriterte satsingsområder i regjeringens langtidsplan for

forskning og høyere utdanning 2015–2024 (Meld. St. 7 (2014–2015)).

Norge er verdensledende på flere områder innenfor forskning relatert til hav og har utstrakt internasjonalt samarbeid på feltet. Videre satsing på kunnskaps- og kompetansebygging på hav, basert på sterke norske fagmiljøer og godt internasjonal samarbeid, er høyt prioritert. Gjennom Forskningsrådet finansieres havforskning både gjennom egne programmer for petroleumsnæringen, maritim næring og sjømatnæringen og gjennom de generelle ordningene.

Økt grad av kunnskaps- og kompetansesamarbeid mellom havnæringene, og økt grad av flerfaglighet er viktig i fremtidig forskning på hav. Gjennom Forskningsrådet finansieres havrelatert forskning både gjennom egne programmer for petroleumsnæringen, maritim næring og sjømatnæringen, og gjennom de generelle ordningene. Havbasert forskning og innovasjon skal gi kunnskap og kompetanse for å håndtere store utfordringer knyttet til mat- og energiforsyningen, miljøet og bioøkonomien. Forskningsrådets havportefølje var i 2015 på nær 1,5 milliarder kroner. Porteføljen for målrettede programmer var på vel 800 millioner kroner, en økning på nær 120 millioner kroner fra året før (Forskningsrådets Årsrapport 2015 (2016)).»

3.4 Arenaer for internasjonal havpolitikk

Havet representerer et komplekst bilde av utfordringer innenfor et bredt spekter av menneskelige aktiviteter og behov, i dag og i fremtiden. Statenes interesser brynes mot hverandre på den internasjonale arena. Det overordnede bildet i havspørsmål er likevel preget av utstrakt samarbeid.

Regjeringen arbeider aktivt på multilaterale, regionale og bilaterale arenaer når våre havinteresser skal fremmes. Det er nødvending å sikre et godt samspill mellom disse arenaene. Et godt multilateralt samarbeid gjennom velfungerende institusjoner, er av stor betydning for å håndtere eksisterende og fremtidige utfordringer, og for å ta ut det potensialet som havbaserte ressurser representerer på en bærekraftig måte. Systemet av internasjonale institusjoner som er vokst fram legger i seg selv avgjørende premisser for verdenssamfunnets styring og forvaltning av verdens hav. Det utgjør en del av det prismet som norske havinteresser ses gjennom og institusjonene er viktige arenaer for å fremme norske interesser og posisjoner. De kan også være viktige partnere i enkelt-

Boks 3.2 Internasjonalt samarbeid om havforskning i ICES

Det internasjonale råd for havforskning (ICES) er en uavhengig, vitenskapelig organisasjon som gir råd om forvaltningen av de marine ressursene og det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren. ICES ble dannet i 1902 og har i dag 20 medlemsland på begge sider av Nord-Atlanteren. Rådets sekretariat ligger i København. Norge har vært med siden starten. ICES arbeider for å fremme den vitenskapelige forståelsen av de marine økosystemene. Målet er å gi styresmaktene råd basert på den beste tilgjengelige kunnskapen, slik at de kan ta kunnskapsbaserte valg om bærekraftig bruk av de marine miljøene og økosystemene. ICES har et nettverk av mer enn 4 000 forskere fra over 350 marine forskningsinstitutter. Det vitenskapelige arbeidet blir styrt av vitenskapskomiteen til organisasjonen. Den rådgivende komiteen ACOM gir hvert år råd om fangstmengder for de viktigste fiskeslagene i Nordøst-Atlanteren. Rådene er baserte på data og vitenskapelige analyser fra en rekke ekspertgrupper.

spørsmål. Som en betydelig aktør i mange havsammenhenger er Norge godt posisjonert til å påvirke utformingen av dem og deres prioriteringer. Ofte vil slik påvirkning være mest effektiv i samarbeid med andre land som Norge har felles interesser med.

Enkelte av problemene en står overfor er av global natur og krever globale svar. Mange miljø- og havforvaltningsspørsmål løses likevel best gjennom samarbeid mellom de landene som har nærhet til problemstillingene. Det er i våre nærrområder vi finner noen av de meste sentrale institusjonene for Norge når det gjelder samarbeid om forvaltning av havmiljø og verdiskaping. En regional tilnærming er et viktig prinsipp for Norge i det internasjonale havsamarbeidet.

Bilateralt samarbeid er av stor betydning. Alle stater har egne særtrekk, som er førende for hvilke interesser de velger å fremme. De påvirkes blant annet av graden av avhengighet av havbaserte ressurser, hvilke nasjonale institusjoner som har føringen når prioriteringer fastsettes, kvaliteten på samordning av havpolitikken, og andre innenrikspolitiske hensyn. Det finnes i underkant av 150 kyststater, som i større eller mindre grad er avhengig av havet. Kunnskap om andre lands po-

sisjoner og aktiv norsk interessepolitikk er viktig for å få størst mulig gjennomslag for våre synspunkter.

Det er viktig å innrette virkemidler og egen kapasitet på en måte som gir best samlet effekt. I mange tilfeller vil det være naturlig å vektlegge samarbeid med likesinnede land – land som har felles eller liknende tilnærming til sentrale havspørsmål som Norge. I arbeidet for et godt havmiljø og bærekraftig bruk er det likevel av vesentlig betydning å arbeide opp mot et bredt spekter av nasjoner, inkludert de som er, eller potensielt kan bli, betydelige brukere av havressurser, og nasjoner som har andre prioriteringer enn Norge.

For mange utviklingsland representerer mangel på kapasitet og svake eller lite utviklede institusjoner en alvorlig hemsko i arbeidet med å realisere nasjonale prioriteringer. Ofte har disse landene store utfordringer knyttet til forvaltning av de marine ressursene, og de er særlig sårbare for effektene av klimaendringer. Samtidig har mange av disse landene et betydelig potensial for vekst i den blå økonomien og etterspør derfor kunnskap, kompetanse og erfaringer fra land som Norge.

Havpolitiske spørsmål veier tungt for toneangivende land i alle verdensdeler og representerer langsiktige og viktige kontaktflater for Norge. Bilateralt havsamarbeid knyttet til næringsliv og handel, kunnskap og miljø, er derfor av stor betydning.

Regjeringen vil

- igangsette havdialoger med aktuelle land for å dele erfaringer og kompetanse, og samarbeide om mulige tiltak for rene og sunne hav, bærekraftig bruk av havets ressurser og vekst i den blå økonomien. I tillegg til representanter for

Boks 3.3 Our Ocean-konferansene

Our Ocean-konferansene understreker havets økende aktualitet internasjonalt de senere år. Den første konferansen fant sted i juni 2014 etter et initiativ av USAs tidligere utenriksminister John Kerry. Hovedtemaene er bærekraftig fiske, havforsuring og andre klimarelaterte påvirkninger, vern av havområder, og bekjempelse av havforurensing. EU er vertskap for konferansen i 2017, Indonesia i 2018. I 2019 vil Norge være vertsland for denne viktige årlige havkonferansen.

relevante myndigheter kan dialogene omfatte deltakere fra akademia, næringsliv og sivilt samfunn.

3.5 Norge som ansvarlig polar havnasjon

Norges havinteresser i nord og i sør er knyttet til utnyttelser av ressursene, og til at dette skjer på en måte som sikrer en god miljøtilstand og ivaretar de store naturverdiene og grunnlaget for fremtidig bruk. Erfaring og kunnskap fra både Arktis og Antarktis gir Norge et godt utgangspunkt for å bidra på mange arenaer og for å se globale havspørsmål i sammenheng.

3.5.1 Norske havinteresser i nordområdene og Arktis

Nordområdene er Norges viktigste utenrikspolitiske interesseområde. Regjeringen legger våren 2017 frem en oppdatert nordområdestrategi. I strategien vil nordområdepolitikken ses i sammenheng med havpolitikken.

Store deler av de norske havområdene befinner seg nord for polarsirkelen. Mange av disse områdene har høy biologisk produksjon, som i sin tur gir grunnlag for viktige fiskerier. Torsken i Barentshavet og i havområdene utenfor Lofoten, representerer et av verdens viktigste kommersielle fiskerier. Arter som tidligere ikke fantes i Barentshavet, som kongekrabbe og snøkrabbe, gir nye næringsmuligheter. Oppdrettsnæringen er for lengst etablert i nord, og dersom man løser næringens miljøutfordringer anses mulighetene for videre vekst langs kysten av Nord-Norge som gode. De nordlige havområdene er også viktige leveområder for marine pattedyr som sel og hval, og har noen av verdens største forekomster av sjøfugl.

I tillegg til tradisjonelle havnæringer som fiske og sjøtransport, har det vært drevet petroleumsvirksomhet i Barentshavet siden 1979. Fra og med 2016 produseres det både olje og gass. I 23. konsesjonsrunde ble det tildelt 10 nye utvinnings-tillatelser, hvorav tre er i det nyåpnede området i Barentshavet sørøst utenfor Øst-Finnmark. Det anslås at om lag halvparten av de uoppdagede petroleumsressursene på norsk sokkel befinner seg i Barentshavet. Nordområdene forventes å spille en viktig rolle fremover for utviklingen av norske olje- og gassressurser.

Norske havområder i Arktis gjennomgår nå store endringer som følge av den globale oppvarmingen. Globalt sett var 2016 det varmeste året

som noensinne er registrert, og klimaendringene skjer raskere i Arktis enn andre steder. Ifølge noen estimater kan Nordpolen være isfri om sommeren mot slutten av dette århundret. FNs klimapanel konkluderer i sin siste rapport med at risikoen for store endringer i arktiske økosystemer på lengre sikt er svært høy. Klimaendringene vil redusere leveområdene for mange av de artene vi finner i Arktis i dag. Flere av disse, som isbjørn og ringsel, er avhengig av havisen og kan på sikt forsvinne fra stadig større deler av Arktis. Svalbard er blant de områdene hvor dette forventes å skje raskest, jf. Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*.

Samtidig kan varmere havvann øke fiskerienes produktivitet i nordområdene, og forskyve fiskebestandenes utbredelse mot nord. Hvordan de samlede endringene vil slå ut for fiskeriene er usikkert. Denne usikkerheten forsterkes av at havforsuringen skjer raskest i polare farvann.

Kunnskap om fremtidige endringer er av stor betydning for planlegging av aktivitet og forvaltningstiltak i Arktis, men også for å forstå den globale risikoen knyttet til disse endringene. Det er i Norges interesse å samarbeide med andre arktiske land om slik kunnskap.

Større tilgjengelige havområder vil gi lettere adgang til havbaserte ressurser og nye muligheter for skipstrafikk. Nye seilbare havområder vil samtidig medføre et større operasjonsområde for norske myndigheter, herunder Kystvakten.

Det unike arktiske marine miljøet er sårbart for negative konsekvenser av menneskelig aktivitet. Vanskelige klima- og værforhold samt lange avstander, representerer ytterlige utfordringer. Norge har råderett over store havområder i nord og har et særskilt ansvar som flagg-, kyst- og havnestat for å tilrettelegge for en sikker og miljøvennlig skipstrafikk i sårbare arktiske områder. Å tilrettelegge for økende aktivitet, herunder ressursutnyttelse, fordrer et godt utbygd system for overvåking, informasjonsinnhenting og -deling, beredskapsplanlegging og søk- og redningstjenester. En rekke ulike etater og virkemidler bidrar til dette. Et eksempel er BarentsWatch, som er et helhetlig overvåkings- og informasjonssystem for norske havområder.

Norge har en betydelig satsing på kunnskapsoppbygging om havbunnen. Kartleggingen gjennom MAREANO-programmet gir ny kunnskap om utbredelsen av naturtyper og arter i våre havområder, og påvirkningen på disse fra menneskelig aktivitet. Denne kunnskapen gir grunnlag for en bedre forvaltning. Programmet vil

omtales i kommende stortingsmelding om oppdateringen av forvaltningsplanen for Norskehavet.

Norsk havforvaltning er kunnskapsbasert, og når økonomisk og annen menneskelig aktivitet på havet flyttes nordover må det også innhentes mer kunnskap. For å møte dette behovet bruker Norge hvert år betydelige ressurser på havrelatert forskning i Arktis. Midlene kanaliseres via universiteter, forskningsinstitutter og andre aktører. Utenriksdepartementet koordinerer regjeringens nordområdesatsing og administrerer tilskuddsordningen Arktis 2030, som gir støtte til en rekke prosjekter relatert til havforskning, klima, søk og redning, sjøruter og logistikk, og sikkerhet og oljevern. Regjeringen ønsker å gi økt oppmerksomhet til havspørsmål i nord. For 2017 er det en egen utlysning under ordningen knyttet til hav.

I 2017 støtter regjeringen også samarbeidsprosjektet «Arven etter Nansen», som omfatter flere norske universiteter og forskningsinstitutter. Prosjektet skal bidra til økt vitenskapelig forståelse av de sentrale og nordlige deler av Barentshavet. Andre viktige satsinger er FRAM-senteret i Tromsø, som nå utvides; utviklingen av Svalbard som plattform for arktisk klima- og miljøforskning; og byggingen av det nye isgående forskningsfartøyet Kronprins Haakon, som settes i virksomhet tidlig i 2018.

Det finnes sterke og veletablerte miljøer i Norge med høy ekspertise på hav- og nordområdespørsmål. Regjeringen mener det er potensial for bedre samordning og profilering av disse kompetansemiljøene i nord og vil i samarbeid med akademia, forvaltning og næringsliv vurdere hvordan dette potensialet kan utløses på best mulig måte, herunder en eventuell opprettelse av et kompetansesenter for hav og arktiske spørsmål i Tromsø. Denne samordningen og profileringen må bygge videre på eksisterende pilarer og strukturer for nordområdespørsmål, der temaet hav har fått økende betydning. I tillegg til økt samordning og profilering kan et kompetansesenter bidra til å skape debatt og belyse nasjonale og globale utviklingstrekk som påvirker norske interesser og handlingsrom som hav- og kystnasjon.

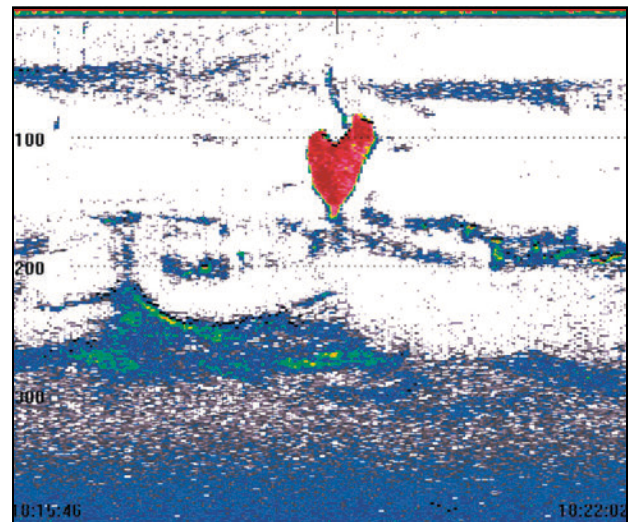
Regjeringen vil

- vurdere å opprette et kompetansesenter for hav og arktiske spørsmål i Tromsø

3.5.2 Norske havinteresser i Antarktis og det sørlige Atlanterhavet

Norske havinteresser i Antarktis går tilbake til 1890-tallet og tiårene som fulgte, og hadde grunnlag i forskningsvirksomhet og hvalfangst. Hvalfangsten i Sørishavet utgjorde en betydelig andel av norsk hvalfangst i tiårene før og etter den andre verdenskrig. Havområdene rundt Antarktis er klima- og værmessig blant de mest ugjestmilde på jorden, men naturmangfoldet i havet er både variert og rikt. I dag er norske interesser i disse områdene særlig knyttet til vern av de unike økosystemene i havet, forskning, og bærekraftig høsting av levende marine ressurser, som rekearten krill og tannfisk.

I over 50 år har Antarktistraktatens parter forvaltet et enormt kontinent omgitt av et rikt havområde gjennom fredelig samarbeid på tvers av ulike geopolitiske skillelinjer. Overordnede mål for norsk antarktispolitikk, prioriteringer og havinteresser fremkommer i Meld. St. 32 (2014–2015) *Norske interesser og politikk i Antarktis*. Det følger av meldingen at Norge skal være et foregangsland innenfor helhetlig økosystembasert forvaltning, som trykker naturmangfoldet og gir grunnlag for en bærekraftig utnytting av ressursene.



Figur 3.1 «Hjerteattakk».

Norge arbeider for en kunnskapsbasert tilnærming til vern og bærekraftig bruk i havområdene rundt Antarktis. Den røde hjerteformen er en krillstim som blir angrepet av en sel eller pingvin (den blå streken ned mot toppen av «hjertet»). Bildet er registrert med ekkolodd ombord i forskningsskipet RV James Clark Ross under et samarbeidstokt mellom Norge og Storbritannia. Bildet tilhører Havforskningsinstituttet og British Antarctic Survey.

Norge har to områder i Antarktis, Peter I Øy og Dronning Maud Land. Som kravshaver har Norge en særskilt interesse i å bidra til at havområdene rundt Antarktis forvaltes på et godt vitenskapelig grunnlag. Norge deltar aktivt i det internasjonale samarbeidet relatert til havspørsmål. Norske prioriteringer fremmes gjennom arbeidet relatert til Antarktistraktaten, herunder miljøprotokollen til traktaten, og i Konvensjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR).

Bouvetøya ligger i Sør-Atlanteren, men nord for Antarktistraktatens virkeområde. Øya regnes som den mest fjerntliggende i verden. Bouvetøya

med territorialfarvannet rundt er vernet som naturreservat. I Meld. St. 33 (2014–2015) *Norske interesser og politikk for Bouvetøya* legges rammer for politikken for øya og havområdene rundt. Regjeringen vil ivareta Norges rettigheter og plikter som kyststat og ansvarlig ressursforvalter ved Bouvetøya ved å ta vare på de unike miljøverdiene i naturreservatet, og legge til rette for kunnskap-sinnhenting og videre utforskning og kartlegging av ressursene i havet, herunder kontinentalsokkelen. Det er ikke etablert økonomisk sone rundt øya. Norge la i 2009 frem dokumentasjon for FNs kontinentalsokkelkommissjon om utstrekningen av kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil.

Del II
Rammer og forutsetninger

4 Rammer og forutsetninger for norske havinteresser

Viktige forutsetninger ligger til grunn for å fremme norske havinteresser. FNs havrettskonvensjon er av fundamental betydning. Gjennom den har verden en forutsigbar rettsorden som regulerer staters rettigheter og plikter for bruk av havet og bevaring av marine ressurser. Konvensjonen forebygger konflikt og fremmer forutsigbarhet fordi den gir klarhet i hvilke rettigheter som gjelder.

Samtidig har verdssamfunnet et behov for å utvikle praktiske samarbeidsformer og hensiktsmessige arenaer for å jobbe sammen og løse de utfordringene en står overfor, om det er normgivning, forvaltningsspørsmål, bekjempelse av miljøtrusler eller andre. En rekke internasjonale institusjoner er opprettet for å håndtere de ulike problemstillingene.

Norske havinteresser er også knyttet til sikkerhetspolitikk og suverenitetshevdelse. Sikkerhetsutfordringene på havet er komplekse, med store variasjoner mellom regioner. Etter hvert som verdens befolkning vokser, vil behovet for ressurser fra havet øke.

Vi kan vente økt transport og ferdsel til havs. Konsekvent myndighetshåndhevelse sammen med folkeretten er nøkkel til fredelig samarbeid. Samtidig finnes det alvorlige internasjonale sikkerhetsutfordringer på havet, som piratvirksomhet, miljøkriminalitet, smugling av våpen, narkotika og menneskesmugling. Selv om disse problemene i liten grad rammer norske havområder, berører de likevel norske havinteresser, enten indirekte eller direkte. I mange sårbare kystområder er det også slik at ødeleggelse av livsgrunnet i havet kan forsterke truslene mot stabilitet og fred, med mulige ringvirkninger også for Norge.

4.1 FNs havrettskonvensjon – havets grunnlov

FNs havrettskonvensjon er den folkerettslige overbygningen for all utøvelse av aktivitet i havet. Den gjør at vi har et felles sett med regler som gir forutsigbarhet og stabilitet. Det er derfor en kjerneinteresse for Norge å bidra til å styrke og vi-

dereutvikle havretten. Avklarte regler og stabile rammevilkår er helt sentralt for fredelig samarbeid mellom land, for økonomisk utvikling og næringsvirksomhet, samt bærekraftig miljøforvaltning.

Havretten har vært utviklet gjennom århundrer i en brytning mellom statenes interesser i egne nærområder og i områder fjernt fra egne kyster. Sikkerhet og ressursutnyttelse er særlig viktig i nærområdene, mens skipsfart og fangst er viktig også i fjerne havområder. I områdene lengst inn mot kysten utøvde staten suverenitet omtrent som på landjorda, mens i områdene utenfor gjaldt reglene om det åpne havs friheter hvor alle statene hadde like rett til fangst og skipsfart. Etter andre verdenskrig ønsket en rekke stater større kontroll med egne ressurser, noe som blant annet ledet frem til FNs første havrettskonferanse i 1958. Denne resulterte i fire konvensjoner om henholdsvis territorialfarvannet, kontinentalsokkelen, det åpne hav og fiskerier. Dette ble videreført i en ny havrettskonferanse som resulterte i FNs havrettskonvensjon av 1982. Konvensjonen etablerer et historisk kompromiss mellom kyststatsinteresser og havets friheter ved at kyststatene gis rettigheter til ressursene på egen kontinentalsokkel og soner ut til 200 nautiske mil, samtidig som andre stater har rett til blant annet fri ferdsel i de samme områdene.

Havretten gir rammene for statenes rettigheter, handlefrihet og plikter på havet. Havrettskonvensjonen har 168 parter, men har nærmest universell oppslutning, noe som forklares med at den balanserer ulike hensyn, interesser, rettigheter og plikter. Ingen stater har gjennom konvensjonen fått fullt gjennomslag for sine interesser, men langt de fleste stater ser sine samlede interesser best tjent med konvensjonen og de interesseavveiningene den gir uttrykk for.

Konvensjonen reflekterer i stor grad folkerettslig sedvane slik den har utviklet seg fra hovedvekt på havets friheter, til større vekt på kyststatsforvaltning. Dens brede oppslutning har også gjort sitt til at nye havrettslige konsepter som ble knesatt gjennom vedtakelsen av konvensjonen, for eksempel kyststatenes rett til å opprette øko-

nomiske soner, raskt har vunnet status som folkerettslig sedvanerett.

4.1.1 Kyststatene og havet

Havrettskonvensjonen klargjør hvilke stater som eier hvilke ressurser og hvilke bruksrettigheter de har i ulike geografiske områder. Den gir kyststatene særlige rettigheter og plikter. Havrettskonvensjonen deler havet opp i maritime soner. Innerst mot kysten finner vi territorialfarvannet.

4.1.1.1 Territorialfarvannet: indre farvann og sjøterritoriet

I territorialfarvannet har kyststaten full suverenitet og i utgangspunktet samme myndighet som på land. Territorialfarvannet består av indre farvann og sjøterritoriet. Fjorder, bukter og mindre havområder innenfor grunnlinjen utgjør indre farvann¹. Grunnlinjene danner yttergrensen for de indre farvann og er samtidig utgangspunktet for beregningen av sjøterritoriet og jurisdiksjonsområdene utenfor.

I indre farvann har kyststaten full suverenitet, og andre stater kan utøve aktivitet her bare i den utstrekning kyststaten aksepterer eller tillater det. Et eksempel på slik aktivitet er anløp av fremmede skip til norske havner. Også i sjøterritoriet, som strekker seg 12 nautiske mil² fra grunnlinjen, har kyststaten full suverenitet med det unntak at fremmede skip her har rett til uskyldig gjennomfart. I en tilstøtende sone som strekker seg 12 nautiske mil fra yttergrensen for territorialfarvannet har kyststatene ikke lenger full suverenitet, men har lov til å kontrollere utenlandske skip ved mistanke om brudd på kyststatens toll- helse- eller innvandringsreglement.

4.1.1.2 Økonomisk sone

I den økonomiske sone ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen har kyststaten suverene rettigheter til å utnytte alle ressurser og til å sikre at ressursene ikke overbeskattes. På denne måten er kyststatenes fiskeriinteresser godt ivaretatt gjennom havretten. Rettighetene i den økonomiske sonen omfatter også myndighet til å iverksette tiltak for vern og bevaring av havmiljøet. Disse rettighe-

tene kombineres og balanseres med havets frihet som gir andre stater rett til fri ferdsel. Eksempelvis kan Norge nekte andre stater å fiske i Norges økonomiske sone, men kan som hovedregel ikke legge begrensinger på skipsfart ut over det som er vedtatt i FNs sjøfartsorganisasjon.

4.1.1.3 Kontinentalsokkelen

Kontinentalsokkelen er forlengelsen av landmassene ut i havet. Alle kyststater har uten videre en kontinentalsokkel på 200 nautiske mil fra grunnlinjen, dersom den ikke må avgrenses mot andre lands sokkel. Mange kyststater har en forlengelse av landmassene under havet som strekker seg lenger en 200 nautiske mil. I slike tilfeller må kyststaten dokumentere sokkelens utstrekning for Kontinentalsokkelkommisjonen (CLCS)³ i New York. Kommisjonen gir anbefalinger som i sin tur gir kyststaten rett til å fastlegge sokkelens utstrekning i tråd med dens anbefaling.

Etter havretten har alle kyststater suverene rettigheter til naturforekomster på kontinentalsokkelen. Dette innebærer rett til å utforske og utvinne mineraler og andre forekomster på og under havbunnen, herunder såkalte sedentære arter, for eksempel snøkrabbe. Kyststatens suverene rettigheter betyr i denne sammenhengen at ingen kan utforske eller utvinne disse naturforekomstene uten uttrykkelig samtykke fra kyststaten.

Havbunnsområdet utenfor nasjonale sokler kalles Området. Her har alle stater lik rett til aktivitet og utnyttelse. Området og mineralressursene her er definert som menneskehetens fellesarv og forvaltes av Den internasjonale havbunnsmyndigheten lokalisert på Jamaica.⁴

4.1.1.4 Det åpne hav, internasjonalt farvann

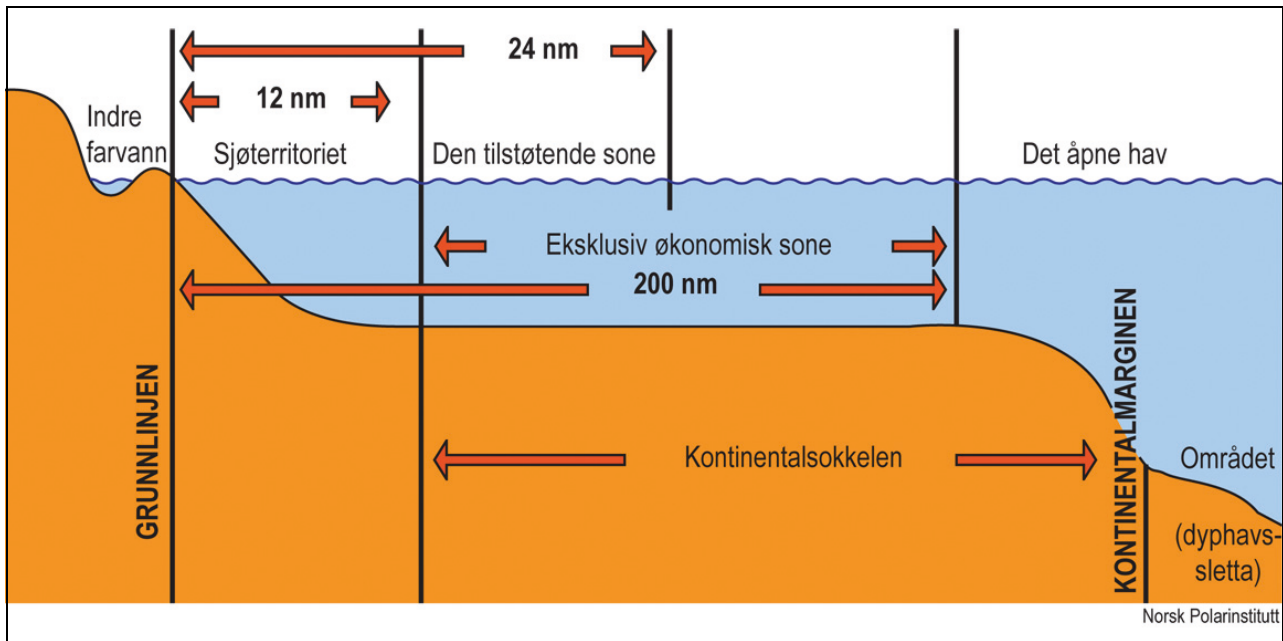
På det åpne hav, det vil si områdene utenfor nasjonal jurisdiksjon, har alle stater frihet for eksempel til skipsfart, forskning og fiske. Ingen stat kan legge noen del av det åpne hav under sin jurisdiksjon, men alle stater kan la sine borgere og skip utøve aktivitet her i henhold til nasjonale lover og regler. Dette innebærer for eksempel at det er opp til norske myndigheter å tillate norske fiskebåter å

¹ Norges indre farvann er alt farvann som ligger innenfor grunnlinjene slik disse er trukket i tråd med Havrettskonvensjonens Del II. Grunnlinjene er utgangspunktet for oppmåling av soner og sokler. Se også Lov 27. juni 2003 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.

² 1 nm = 1,852 km.

³ CLCS – Commission on the Limits of the Continental Shelf.

⁴ Avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De for-ente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 gir særlige regler for implementering av reglene for Området. Avtalen ble bindende for Norge 24. juli 1996, jfr. St.prp. nr. 37 (1995–96).



Figur 4.1 Illustrasjon over kyststatenes ulike maritime jurisdiksjonsområder.

fiske på det åpne hav og eventuelt straffeforfølge dersom det er grunnlag for det.

På det åpne hav er statene forpliktet til å samarbeide om for eksempel forvaltning av fiskeriresursene og vern av det marine miljø. Norge ivaretar sin samarbeidsplikt gjennom blant annet arbeidet i FNs sjøfartsorganisasjon og regionale organisasjoner.

I de områder hvor kontinentalsokkelen strekker seg lenger ut enn 200 nautiske mil får man områder med nasjonal kontinentalsokkel som ligger under internasjonale farvann. Dette gjelder ikke minst i Polhavet hvor så godt som all havbunn kan vise seg å være nasjonal kontinentalsokkel. Her har kyststaten på vanlig måte suverene rettigheter til å utnytte naturressursene på sokkelen, mens vannsøylen over omfattes av reglene om det åpne havs friheter. Dette skaper en rekke problemstillinger som krever en balansering av kyststatens rettigheter til bærekraftig utnyttelse av sine ressurser på sokkelen opp mot andre stater rett til å utnytte havets friheter.

4.1.2 Plikt til å verne, rett til å bruke

Etter Havrettskonvensjonen kombineres retten til å bruke havet og utnytte dets ressurser med en plikt til å verne det marine miljø. Bruken skal være bærekraftig. Det vil si at bruken av havets ressurser skal ivareta behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov. Dette må

gjelde for hver enkelt bruk isolert sett, noe som gjenspeiles i lovverket, men må logisk sett også gjelde for summen av all bruk. Derfor må havforvaltning ta hensyn til helheten. Ulik bruk, ulik påvirkning, ulike naturverdier og ulike økosystemer må sees i sammenheng.

De helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder er etablert for å se ulike aktiviteter i sammenheng. Norge arbeider internasjonalt for en slik helhetlig tilnærming blant annet gjennom FN og i Arktisk råd, og i vårt bilaterale samarbeid med Russland.

4.1.3 Havrettens regionale tilnærming

Mens forvaltning av nasjonale soner og sokler etter havretten er kyststatenes ansvar, kombineres statenes like rett til å bruke og utnytte ressursene utenfor nasjonal jurisdiksjon med en plikt til å samarbeide om forvaltningen. Slikt samarbeid kan gjennomføres i ulike konstellasjoner og på ulike nivåer. Skipsfart er en utpreget global næring og forvaltes hensiktsmessig i FNs sjøfartsorganisasjon. Det samme kan sies om mineralvirksomhet utenfor nasjonal jurisdiksjon, som forvaltes av Den internasjonale havbunnsmyndigheten.

I fiskeriene er regionale forhold og særegenheter mer fremtredende. Havrettskonvensjonen og FN-avtalen om fiske på det åpne hav⁵ vektlegger bilaterale og regionale ordninger for forvaltningen av fiskeriene i internasjonale havområder.

FN-avtalen om fiske på det åpne hav trådte i kraft i 2001. Den gir utdypende, globale regler for fiskeriforvaltningen utenfor de økonomiske sonene. Den inneholder også prinsipper for ressursforvaltning, som føre-var-tilnærmingen. Avtalen har bidratt til opprettelsen av nye regionale fiskeriorganisasjoner, blant annet utenfor det sørlige Afrika. Den har også medført revitalisering og modernisering av eksisterende organisasjoner. Eksempler på to viktige samarbeidsformer i vår region er Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) og Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon⁶.

Hensiktsmessig havmiljøforvaltning forutsetter lokal erfaring og kunnskap. Samarbeid gjennom regionale samarbeidsmekanismer, som i de regionale havprogrammene knyttet til FNs miljøprogram (UNEP), Konvensjonen for bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR) og Arktisk råd, er viktig. For fiskeri og miljøforvaltning i havområdene rundt Antarktis er samarbeidet i Kommisjonen for bevaring av de levende marine ressursene i Antarktis (CCAMLR) den viktigste mekanismen.

Etter norsk syn vil de kyststatene som ligger i regionen, gjennom sine kunnskaper og mangeårig bruk av havet i sine nærområder, ha særlig gode forutsetninger for å samarbeide om og treffe tiltak for god forvaltning av naturressurser og beskyttelse av økosystemene. Norge vil derfor, i tråd med havretten, fortsette å arbeide for at regionale organisasjoner og mekanismer bør være førstelinjealternativet i forvaltning og beskyttelse av havets ressurser.

4.1.4 Havretten og Norges nærområder

En grunnleggende forutsetning for forutsigbarhet og stabilitet er at folkeretten og de folkerettslige spillereglene respekteres av alle stater. Norges nærområder er et godt eksempel på hvordan stater samarbeider om å etterleve havretten.

⁵ Avtale av 4. desember 1995 om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 om bevaring og forvaltning av vandrede fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander. Den trådte i kraft for Norge 11. desember 2001, jfr. St.prp. 43 (1995–96).

⁶ Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon ble etablert i henhold til avtale mellom Norge og Sovjetunionen om samarbeid innen fiskerinæringen av 11. april 1975. Avtalen er videreført med Russland.

4.1.4.1 Ilulissaterklæringen

I 2008 undertegnet de fem kyststatene rundt Polhavet – Norge, Russland, USA, Canada og Danmark/Grønland – Ilulissaterklæringen. Her fastslo de at havretten er det rettslige rammeverket for fremtidig samarbeid i Arktis og bekreftet at landene hadde et særlig ansvar for bærekraftig forvaltning av havområdene. Videre forpliktet de seg til å utvikle forvaltningsordninger for Arktis i samsvar med havretten, og til å løse enhver uenighet om overlappende krav på en ordnet måte, i tråd med havretten.

4.1.4.2 Polhavserklæringen

I 2015 undertegnet de samme kyststatene en erklæring om tiltak mot uregulert fiske i internasjonale områder i Polhavet. Utgangspunktet var den kraftige reduksjonen i isdekket de senere årene. Dette har brakt spørsmål om fiskebestander i randhavene rundt Polhavet, som Barentshavet og Beringhavet, ville kunne vandre inn i det sentrale polhavsbassenget og gi grunnlag for fiskerier der. Polhavserklæringen var et viktig steg fremover for en føre-var-tilnærming til forskning og forvaltning i Arktis, og samtidig også et bidrag til det globale arbeidet for å begrense uregulert fiske.

I tråd med erklæringen vil ikke kyststatene tilate egne fartøy å fiske i det internasjonale havområdet med mindre et forvaltningsregime er etablert⁷. Kyststatene sier i erklæringen at kommersielt fiske i det internasjonale området i Polhavet ikke er sannsynlig i nær fremtid. Men en føre-var-tilnærming tilsier at en iverksetter foreløpige tiltak for å avskjære et mulig, fremtidig uregulert fiske. Tiltakene i erklæringen søkes nå videreført og forsterket i forhandlinger om en ny avtale der også fjernfiskeaktørene EU, Island, Japan, Kina og Sør-Korea er involvert.

4.1.4.3 Havområder i nord

Den økonomiske sonen dekker området mellom 12 og 200 nautiske mil utenfor grunnlinjen. Der det er mindre enn 400 nautiske mil til annen stats grunnlinje, er sonen avgrenset av avtalte avgrensningslinjer mellom statene. Norge har opprettet tre soner på 200 nautiske mil. En økonomisk sone rundt det norske fastland ble opprettet med virkning fra 1. januar 1977.

⁷ Norge innførte allerede i 2007 et generelt forbud mot at fartøy under norsk flagg fisker i områder der det ikke eksisterer noe forvaltningsregime.

Rundt Svalbard har Norge opprettet en fiskevernsoner som trådte i kraft 15. juni 1977. Sonen begrenses av Norges økonomiske sone og avtalte avgrensingslinjer mot Grønland og Russland. Formålet med opprettelsen av fiskevernsonen var først og fremst å oppnå kontroll med og begrense fisket i området for å bevare ressursene og unngå et uregulert fiske. For dette formålet fant man det tilstrekkelig at fisket ble regulert ved bestemmelser som ikke innebærer noen forskjellsbehandling av norske og utenlandske fiskere.

Ved Jan Mayen opprettet Norge en fiskerisone med virkning fra 29. mai 1980. Sonen er avgrenset mot avgrensninglinjene mot Grønland og Island. Fiskerisonen gir full forvaltningsmyndighet etter havretten for fiskeriformål.

Alle kyststatene rundt Polhavet følger Havrettskonvensjonens regler for fastsettelse av sokkelens utstrekning utenfor 200 nautiske mil. Norge leverte dokumentasjon for norsk kontinentalsokkels utstrekning i Barentshavet, Norskehavet og Polhavet i 2006. Kontinentalsokkelkommissjonens anbefaling fra 2009 gir i det alt vesentlige tilslutning til den norske dokumentasjonen. Også de andre fire kyststatene i Polhavet antas å ha kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil. Danmark la frem dokumentasjon for grønlandsk sokkel i Polhavet i 2014, mens Russlands opprinnelige dokumentasjon fra 2001 ble supplert med omfattende tilleggsinformasjon i 2015. Canada la i 2013 frem dokumentasjon for noen områder og bebudet at de ville komme tilbake senere med informasjon om kanadisk sokkel i Polhavet. USA er ikke part i Havrettskonvensjonen, men forbereder dokumentasjon for kontinentalsokkelens utstrekning. Så godt som all havbunn i Polhavet kan vise seg å være nasjonal kontinentalsokkel, noe som kan innebære at det er bare et svært lite internasjonalt havbunnsområde der.

Ved overlappende soner og sokler må statene forhandle seg frem til maritime avgrensingsavtaler. For norsk petroleumsvirksomhet var det viktig at man allerede i 1965 fikk entydige delelinjeavtaler for kontinentalsokkelen med Storbritannia og Danmark. Norge har siden inngått avtaler med Island om områdene rundt Jan Mayen, med Danmark om områdene mellom Grønland og Jan Mayen (etter en dom i Den internasjonale domstolen i Haag) og med Storbritannia om avgrensningpunktet opp mot Færøyene. Etter omfattende forhandlinger undertegnet Norge og Russland 15. september 2010 en avtale som avklarte delelinjen mellom de to statenes soner og sokler i Barentshavet og Polhavet.

I september 2006 ble det undertegnet en forhandlingsprotokoll mellom Norge, Island og Danmark om fremgangsmåten for avgrensning av kontinentalsokkelen i sørlig del av Smuthavet. I ettertid har Kontinentalsokkelkommissjonen gitt anbefalinger om kontinentalsokkelens utstrekning i det aktuelle området for alle de tre statene. Endelige forhandlinger om blant annet avgrensning mellom de tre landene er igangsatt.

Dokumentasjon for utstrekningen av norsk sokkel ved Bouvetøya i Sør-Atlanterhavet ble innlevert til Kontinentalsokkelkommissjonen i 2009. Kommisjonen har nå fremlegget til behandling. Samtidig med fremlegget for Bouvetøya ble dokumentasjon for norsk kontinentalsokkels utstrekning utenfor 200 nautiske mil ved Dronning Maud Land overlevert. På grunn av Antarktistraktatens artikkel IV og av hensyn til antarktissamarbeidet ba Norge kommisjonen om å foreløpig ikke behandle denne dokumentasjonen.

4.1.5 Domstol for løsning av havrettslige tvister

Den internasjonale domstolen i Haag har hatt en viktig rolle i avklaringen av havrettslige tvister mellom stater, og har gjennom sin omfattende praksis bidratt til å klargjøre rettstilstanden og utvikle havretten på viktige områder. Domstolen har blant annet behandlet en rekke saker om maritim avgrensning mellom stater. Norge har vært part i to saker for domstolen i Haag, begge med havrettslige tema. Den første var den såkalte Fiskerisaken mellom Norge og Storbritannia i 1951, den andre saken handlet om maritim avgrensning mellom Grønland og Jan Mayen og ble ført mellom Norge og Danmark. Dom forelå i 1993.

Havrettskonvensjonen etablerte også Den internasjonale havrettsdomstol (ITLOS) i Hamburg som en mekanisme for løsning av tvister om tolkningen eller anvendelsen av konvensjonen. Den inngår i et sett av flere alternative tvisteløsningsmekanismer som statene kan velge mellom. Havrettskonvensjonen åpner også for å velge voldgift eller en særlig voldgiftsdomstol som tvisteløsningsmekanisme.

4.1.6 Fremtidens krav til internasjonal havforvaltning

Miljøutfordringene, klimaendringene, økt aktivitet og større press på verdenshavene vil kreve mer av internasjonalt samarbeid i fremtiden for å sikre bærekraftig bruk og vern av havene. Havrettskonvensjonens regler for miljøforvaltning og

utnyttelse av marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon er generelle og lite detaljerte, sammenlignet for eksempel med den detaljerte reguleringen av fiskeriforvaltning i FN-avtalen om fiske på det åpne hav.

Fremveksten av havretten viser at det internasjonale samfunnet har utviklet relevant regelverk i takt med behovene som har vokst frem. Det pågående arbeidet i FN med en ny avtale om naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon, er eksempel på hvordan havretten utvikles for å regulere nye behov. FNs generalforsamling nedsatte i 2015 en komite som skal forberede elementer til en ny avtale om naturmangfold i havområdene utenfor nasjonal jurisdiksjon innen utgangen av 2017.⁸ Avtalen skal så ferdigforhandles i en egen konferanse. Avtalen skal behandle noen av de samme hovedtemaene som har betydning i Konvensjonen om biologisk mangfold, slik som regulering av tilgang til og fordeling fra marine genetiske ressurser, konsekvensutredninger og bruk av områdebaserte forvaltningstiltak, for eksempel marine verneområder, samt kapasitetsbygging og overføring av teknologi. Med dette har verdenssamfunnet gitt seg selv en mulighet til å utvikle en ny avtale for å fremme helhetlig og vitenskapsbasert havforvaltning og styrke de folkerettslige rammene for vern og bærekraftig bruk av de internasjonale havområdene. Norge vil bidra aktivt til at dette skal skje.

For Norge er det viktig at en ny avtale respekterer Havrettskonvensjonens regler og prinsipper og innpasses i det etablerte havrettsregime slik at den ikke undergraver eksisterende avtaler og organer. Dette innebærer at avtalen må fastlegge globale regler som primært skal gjennomføres i de regionale miljøforvaltningsmekanismene i samarbeid med regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, FNs sjøfartsorganisasjon, Den internasjonale havbunnsmyndigheten og andre relevante organer. Denne tilnærmingen er hensiktsmessig og effektiv ettersom den nødvendige kunnskap, erfaring og virkemidler allerede er på plass i de eksisterende regionale og sektorielle strukturer.

En ny avtale må videreføre balansen mellom bevaring av det marine miljø og bærekraftig bruk av marine ressurser. Den må sikre at områdebaserte bevaringstiltak utformes slik at de oppfyller sitt formål mest mulig effektivt og legger til rette for bærekraftig bruk når det er forenelig med bevaringsformålet. Det er også viktig at relevante kyststaters rettigheter og særlige posisjon respek-

teres, spesielt når det gjelder internasjonale havområder som ligger over nasjonale kontinentalsokler utenfor 200 nautiske mil.

4.2 Institusjoner for internasjonalt havsamarbeid

Internasjonale organisasjoner og samarbeidsmekanismer er etablert for å regulere aktiviteter til havs. Viktig arbeid gjøres på globalt nivå, for eksempel i FN-fora. Over tid har en rekke organisasjoner og samarbeidsformer vokst fram med spesifikke mandater innenfor sine ansvarsområder.

Norge er aktiv i globale, regionale og bilaterale fora om internasjonal styring og forvaltning av havet. Norge er også part til en rekke internasjonale avtaler med relevans for hav og havmiljø.

4.2.1 Behovet for samarbeid om havspørsmål

Felles for mange av problemene på viktige områder, som miljø, hvor plastavfall, langtransporterte miljøgifter, klimaendringer og havforsuring skaper stor bekymring, er at en nasjon ikke kan løse problemene alene. Havstrømmer og vind kan frakte forurensing og avfall langt vekk fra opphavsstedet. Uheldige konsekvensene av menneskelig aktivitet ett sted kan påvirke økosystemer og mennesker helt andre steder. Utslipp av CO₂ og andre klimagasser påvirker klimaet på hele kloden, uavhengig av hvor de slippes ut. For å løse problemer trenger vi gode mekanismer for samarbeid både på globalt og regionalt nivå.

Mange levende organismer i havet migrerer over lange avstander. Slik atferd er en del av den naturlige livssyklusen for en rekke fiskearter, sjøfugler og sjøpattedyr. For land som skal samarbeide om forvaltning, kan slike forhold imidlertid være en stor utfordring. FNs klimapanel peker på at klimaendringene kan medføre betydelige skifter i utbredelsen av marine arter. Dette kan ytterligere komplisere eksisterende forvaltningsutfordringer.

En ytterligere utfordring er overvåking og kontroll av uønsket aktivitet. Ulovlig fiske i internasjonale havområder er et eksempel på virksomhet som det er vanskelig å få bukt med. Innsats fra enkeltland vil ofte ikke være tilstrekkelig.

Selv om eksisterende institusjoner langt på vei fungerer tilfredsstillende, er det viktig å vurdere om dagens system for styring og forvaltning av havet er godt nok tilpasset de aktuelle utfordringene. Utfordringene en står overfor vil dessuten

⁸ Resolusjon 69/292 vedtatt i FNs generalforsamling 19. juni 2015.

Boks 4.1 Håp i havet. Marine genetiske ressurser og arbeid med ny avtale om biodiversitet utenfor nasjonal jurisdiksjon

Genetisk materiale fra levende organismer gir oss viktige virkestoffer til medisiner. Leting etter genetisk materiale har for eksempel gitt oss cyclosporin, som i 1969 ble funnet i en sopp på Hardangervidda av en representant fra et utenlandsk legemiddelfirma. Det ble oppdaget at denne soppen hadde en immundempende effekt og det ble utviklet et legemiddel, cyclosporin, som hindrer frastøting av transplanterte organer. Manglende regulering på området førte til at inntektene fra salget av dette legemiddelet går til legemiddelfirmaet i stedet for fellesskapet.

De fleste virkestoffene i medisiner kommer fra liv på landjorda. Organismene i havet er på langt nær like godt kartlagt som de på landjorda. Forskere fra Universitet i Tromsø har blant annet funnet at «blodet» til kråkebollen har bakteriedrepende stoffer i seg. En omfattende bruk av antibiotika har ført til at det er utviklet en rekke antibiotikaresistente mikroorganismer. Verdenssamfunnet er derfor avhengig av en kontinuerlig utvikling av nye medikamenter. Det kan vise seg at noe av løsningen ligger i havet. I tillegg til å fremstille medisiner kan genetiske ressurser også brukes til blant annet å utvikle kosmetikk og ingredienser til fôr og nærings-

midler. I Norge regulerer havressursloven tilgang til marint genetisk materiale. I tillegg regulerer naturmangfoldsloven uttak og utnyttning av genetisk materiale i Norge og innførsel og bruk av genressurser fra andre land. Norsk lovgivning om genetisk materiale er viktig i en global sammenheng siden den også har bestemmelser som støtter opp om lovgivning i landene som leverer genressurser. Har man hentet genetisk materiale i et annet land, skal det, når det innføres til eller brukes i Norge, kunne dokumenteres at materialet er innhentet i samsvar med reglene i det aktuelle landet. Genetiske ressurser fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon kan potensielt være kilde til viktige produkter som verden vil trenge i årene som kommer, som nye medisiner. For Norge er det viktig at den nye avtalen om naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon legger til rette for at marine genetiske ressurser kan utforskes og utnyttes til fremme av innovasjon og verdiskapning, samtidig som den sikrer deling av fordeler fra slik utnyttning med utviklingslandene, som for eksempel tilgang til prøver og forskningsdata, deltagelse for utviklingsland i tokt, forskningsprosjekter og kommersiell produktutvikling.

skifte over tid. Til tross for at marine aktiviteter ofte har sammenheng med hverandre og påvirker hverandre, blir de i dag hovedsakelig regulert sektorvis. Koordinering mellom internasjonale organer er ofte ad hoc-preget. Styrket koordinering og samarbeid kan føre til at man står bedre rustet til å håndtere felles utfordringer og at det blir enklere å nå bærekraftsmål 14.

4.2.2 Nøkkelinstitusjoner

Institusjoner for ulike havspørsmål er opprettet etter hvert som behovene for internasjonalt samarbeid har materialisert seg. Havrettskonvensjonen pålegger statene en generell plikt til å samarbeide om vern og bruk av ressurser og naturmangfold. I det følgende vil de mest sentrale organisasjonene og andre viktige aktører og arenaer som Norge virker gjennom, bli kort presentert. Mange av disse vil også få omtale i senere kapitler.

4.2.2.1 FN og Generalforsamlingen

FN er verdenssamfunnets viktigste normgivende arena og legger i betydelig grad de overordnede rammene for virksomhet til havs. Flere viktige konvensjoner med betydning for hav og havspørsmål er vedtatt i tilknytning til FN og FNs institusjoner, dette gjelder særlig Generalforsamlingen. FN er også arena for vedtak av viktige erklæringer og fastsetting av overordnede politiske mål, som bærekraftsmålene fra 2015. For å fremme norske havinteresser er det viktig å ha en tydelig tilstedeværelse på relevante havrelaterte arenaer og Norge jobber aktivt opp mot sentrale prosesser i FN.

FN spiller en særlig sentral rolle i det internasjonale havrettsregimet. Innenfor rammen av Generalforsamlingen utvikles og fremforhandles bindende regler i form av nye instrumenter, som konvensjoner, og ikke-bindende regler, som resolusjoner. Eksempler på sistnevnte er de årlige havretts-

og fiskeriresolusjonene, som er av stor betydning for Norge. Norge deltar aktivt i debatten i Generalforsamlingen og under de forutgående uformelle forhandlingene, der den norske delegasjonen omfatter representanter fra relevante departementer.

4.2.2.2 Andre FN-organer

FN har flere spesialiserte organer som utfører normgivende arbeid og har oppgaver knyttet til overvåking, miljøvern, forvaltning, kunnskapsinnhenting og andre temaer.

Innenfor fiskeri og havbruk spiller FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) en sentral rolle. FAO har et særlig fokus på global matsikkerhet og er en viktig arena for å utarbeide internasjonale konvensjoner, som Den internasjonale avtalen om havnestatskontroll (Havnestatsavtalen), og normer og retningslinjer relatert til fiskeri og akvakultur. Arbeidet som gjøres i FAO for å styrke global, bærekraftig forvaltning av fiskeressursene er viktig for norske havinteresser. Norge har et mangeårig og tett partnerskap med organisasjonen.

FNs matsikkerhetskomité er den sentrale politiske plattformen i FN for matsikkerhet og ernæring. Komiteen fungerer som et mellomstatlig forum i FN-systemet for å gjennomgå og følge opp retningslinjer om verdens matsikkerhet. Den har et uavhengig ekspertpanel som utgir rapporter med vitenskapelige analyser og råd.

Den mellomstatlige oseanografiske kommisjon (IOC) under FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (UNESCO), er FNs organ for havforskning, havobservasjoner, utveksling av data og informasjon om havet, og utvikling av tjenester som tsunamivarslings-systemer. Kommisjonen skal styrke internasjonalt samarbeid og koordinere programmer innen forskning, tjenester og kunnskapsutveksling om hav og kystområder og ressurser, og støtte opp under forvaltning, bærekraftig utvikling, beskyttelse av det marine miljø og beslutningsprosesser i medlemsland.

Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) er FNs særorgan for regulering av skipsfart. Hovedformålet er å ivareta sikkerhet og miljø i skipsfarten. Organisasjonen fastsetter globale krav til skip, dets operasjon og mannskap, herunder blant annet krav til design og utrustning av skip, navigasjon, kommunikasjon, sjøfolks kompetanse og krav til utslipp både til sjø og luft. IMO tilrettelegger også for handel og jobber for å forhindre pirat- og terrorvirksomhet til sjøs og i havn.

FNs miljøprogram (UNEP) er FNs ledende organ for miljøspørsmål. I de senere år har havmiljøspørsmål fått økt oppmerksomhet. UNEPs mandat omfatter vurdering og overvåking av verdens miljøtilstand, å løfte frem nye miljøutfordringer som krever global oppmerksomhet, utvikling av miljøavtaler og konvensjoner, og støtte til oppbygging av kunnskap og kompetanse innen miljøforvaltning og bærekraftig utvikling i medlemslandene. FNs miljøforsamling (UNEA) er programets øverste organ og fatter vedtak som UNEP og medlemslandene skal følge opp. Den tredje forsamlingen gjennomføres i desember 2017 og vil ha hovedfokus på forurensning.

FNs utviklingsprogram (UNDP) er FNs globale nettverk for utvikling, med et bredt tematisk fokus. Gjennom sitt program for global havforvaltning jobber UNDP i partnerskap med andre internasjonale aktører for at utviklingsland skal dra nytte av marine ressurser på en bærekraftig måte som støtter opp under landenes utviklingsmål.

Omfanget av FN-organer som jobber med havspørsmål i en eller annen form har medført behov for en viss samordning av de ulike aktivitetene. Dette er forsøkes ivaretatt gjennom koordineringsmekanismen UN Oceans.

4.2.2.3 Andre multilaterale og regionale organisasjoner

Det finnes flere andre multilaterale organisasjoner med mandater knyttet til hav, forvaltning og marine ressurser som Norge støtter finansielt og deltar aktivt i.

Den globale miljøfasiliteten (GEF) støtter tiltak som skal medvirke til å forbedre det globale miljøet. Som finansieringsmekanisme for de globale miljøkonvensjonene er GEF godt posisjonert for å se ulike miljøproblemer under ett. Når det gjelder hav og marine ressurser har GEF blant annet finansiert opprettelsen av regionale samarbeidsorganisasjoner for økosystem- og fiskeriforvaltning i utviklingsland.

Verdensbanken gir bistand, lån og faglig kompetanse til utviklingsland og mellominntektsland og er en sentral aktør i det internasjonale utviklingsarbeidet. Banken har et bredt tematisk fokus og bistår med støtte også når det gjelder forvaltning av marine ressurser og kystområder, bærekraftig fiskeri og oppdrett, vern, bekjempelse av marin forurensning, og kunnskapsinnhenting.

Den internasjonale hvalfangstkommisjonen (IWC) er den sentrale globale arena for hvalspørsmål. IWC har som del av sitt mandat å fastsette reguleringer for å sørge for bevaring, utvikling og

Boks 4.2 FN-resolusjoner kan få stor praktisk betydning – FNs tiltak mot skadelig bunnredskap



Figur 4.2 FNs generalforsamling.

Foto: Basil D. Soufi (Creative Commons license).

Gjennomføringen av Havrettskonvensjonen og FN-avtalen om fiske på det åpne hav følges nøye opp, blant annet gjennom to årlige resolusjoner som debatteres og vedtas i Generalforsamlingen. Resolusjonene uttrykker politisk enighet om hva statene vil gjøre for å omsette havretten i

konkret havforvaltning når det gjelder miljøspørsmål, maritim sikkerhet, fiskerispørsmål, kontinentalsokkelspørsmål mv. Enighet om tiltak til beskyttelse av sårbare bunnhabitater mot skader fra visse typer fiskeredskaper, som bunntrål, er et viktig bidrag til global havforvaltning. Fra 2004 har Generalforsamlingen utviklet detaljerte bestemmelser om stengning av områder og hvordan fiske skal foregå for å unngå at bunnfiske skader koraller og andre sårbare bunnhabitater. Bestemmelsene, som Norge var blant pådriverne til å utforme, er senere gjennomført i regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner som Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen og i norsk regelverk. Gjennomføringen av dem blir evaluert jevnlig i egne sesjoner med deltagelse fra stater, relevante organisasjoner og sivilt samfunn. Dette er gode eksempler på FN-resolusjoner med stor praktisk betydning som har gitt effektiv nasjonal og regional gjennomføring av globalt formulerte målsetninger.

optimal utnyttelse av hvalressursene basert på vitenskapelige data. De siste tiårene har kommisjonen vært dominert av verneinteresser som medfører at den i realiteten ikke utøver sitt mandat. Kommisjonens vitenskapskomite, hvor Norge spiller en aktiv rolle, har opprettholdt en viktig funksjon som kunnskapsarena for hvalspørsmål. I hvalfangstspørsmålet har Norge konsekvent basert sin argumentasjon på vitenskapelige data og prinsippet om bærekraftig høsting.

På regionalt nivå er det opprettet en rekke organer med forvaltningsmandat knyttet til henholdsvis fiskeri og havmiljø. Viktigste for Norge er Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC), som er den sentrale samarbeidsarenaen for fiskerispørsmål for Norge og andre stater i dette området, og Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR), som er det sentrale forumet i vårt nærrområde for samarbeid om utvikling av marin naturforvaltning og beskyttelse av havmiljøet mot forurensning.

Den nordvestatlantiske fiskerikommisjon (NAFO) forvalter fiskeressursene i det vestlige Atlanterhavet. Norge er et av organisasjonens tolv

medlemsland og har kvoterettigheter på noen arter i avgrensede områder. Norge deltar også i den regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonen SEAFO i det sørøstlige Atlanterhavet.

Norge er medlem i Den internasjonale kommisjonen for bevaring av atlantisk tunfisk (ICCAT) som forvalter en rekke tunfisk- og tunfiskliknende arter, herunder makrellstørje, en kommersielt viktig art i internasjonal sammenheng og som Norge har kvote på. Forbedret forvaltning innenfor rammen av ICAAT har gjort at arten igjen er på et nivå hvor den også kan høstes i norske farvann.

I Arktis spiller Arktisk råd en toneangivende rolle når det gjelder miljøovervåking, kunnskap-sinnhenting og ivaretagelse av hav og marine økosystemer. Rådet er en viktig arena for arktiske miljøspørsmål. Dette gjelder også de arktiske havområdene, som blir tillagt økende vekt. Rådet utarbeider viktig felles kunnskapsgrunnlag for de arktiske landene når det gjelder klimaendringer, forurensning, og påvirkning på arktiske arter og økosystemer. Sjøsikkerhet, oljevernberedskap og søk og redning er også viktige tema. Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

I Antarktisk samarbeider Norge med en rekke andre stater i Kommisjonen for bevaring av de marine levende ressursene i Antarktisk (CCAMLR).

En rekke regionale samarbeidsorganisasjoner har også hav blant sine satsningsområder, blant annet Den afrikanske union (AU) og Den sørøstasiatiske samarbeidsorganisasjonen (ASEAN). Norge inngikk avtale om partnerskap med begge organisasjoner i 2015. Regjeringen vil prioritere blå økonomi høyt i disse partnerskapene. Også i den regionale latinamerikanske sammenslutningen Stillehavsalliansen, Det karibiske fellesskapet (CARICOM) og Alliansen av små øystater (AOSIS) med flere, har hav, fiskeri og maritime temaer sentralt på dagsorden.

4.2.2.4 Den europeiske union og hav

EU er en viktig politisk og økonomisk aktør og partner for Norge på mange havrelaterte områder. Brorparten av eksporten fra norske havnæringer går til EU-land. Forholdet mellom Norge og EU er preget av tett kontakt og samarbeid på mange nivåer, både tematisk, institusjonelt og politisk. På mange områder er det stor grad av interessesammenfall, samtidig finnes det også temaer hvor prioriteringene ikke er ens.

Unionens betydning for Norge kommer ikke minst til uttrykk gjennom ulike former for lovverk som får anvendelse i Norge gjennom EØS-avtalen. Dette omfatter flere havrelaterte områder, herunder både krav knyttet til skipsfarten og miljørelatert regelverk. Regelverket for mattrygghet og de veterinære aspektene av fiskeri- og akvakultur er omfattet av EØS-avtalen. Akvakulturpolitikk og forvaltning av fiskeriresurser er imidlertid ikke en del av den. Handel med fisk og fiskeprodukter er regulert gjennom en egen protokoll i EØS-avtalen og bilaterale avtaler. Norge har ikke fri markedsadgang for fisk og fiskeprodukter til EU. Markedsadgangsspørsmål behandles nærmere i del III.

Annet havrelatert regelverk som faller utenfor EØS-avtalens område er blant annet EUs havstrategidirektiv og direktivet om sikkerhet i offshore petroleumsvirksomhet, som begge i det alt vesentlige gjelder havområdene fra grunnlinjene og ut til yttergrensene for nasjonal jurisdiksjon.

Gjennom EØS-midlene bidrar Norge til sosial og økonomisk utjevning i EUs minst velstående land. Støtten styrker også samarbeidet mellom Norge og mottakerlandene. Deler av midlene kanaliseres til prosjekter og institusjonelt samarbeid knyttet til hav og marine ressurser, herunder miljø og kunnskapsbygging, blant annet innenfor

rammen av EUs marine strategi og rammedirektiv for vann. I mai 2016 ble det inngått en ny avtale med EU om EØS-midlene for perioden 2014–2021.

Norge deltar i EUs forskningssatsninger og det er et bredt forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU når det gjelder hav og marine ressurser. Mange norske forskningsmiljøer har tett kontakt med partnerinstitusjoner i EU-land, og unionens programmer er en viktig finansieringskilde for norsk havrelatert forskning. Norge er medlem av Copernicus, som er Europas store satellittbaserte program for miljøovervåking og samfunnssikkerhet. Norge deltar i rammeprogrammet Horisont 2020 og jobber aktivt for å påvirke innretningen på det slik at havbaserte temaer får en fremtredende plass. JPI Oceans er et koordinerende og langsiktig samarbeid mellom 21 medlemsland som dekker alle sjø- og havbassenger i Europa, som supplement til innsatsen som gjøres gjennom EU og Horisont 2020. Norge leder det Brussel-baserte sekretariatet, som blant annet jobber for økt felleseuropeisk innsats mot havforurensning, som plast- og mikroplastforurensning (se tekstboks).

4.2.2.4.1 Sentrale prioriteringer i EU innenfor hav og marine ressurser

Hav og sjø anses å ha stort potensiale for økt vekst og innovasjon i europeiske land. I 2012 la EU fram sin første strategi for blå vekst med mål om å støtte opp om bærekraftig vekst i marin og maritim sektor. I 2014 ble strategien komplementert for å bedre utløse innovasjonspotensialet.

Sjømatsektoren er av beskjedne størrelse i unionens økonomi som et hele, men med stor betydning regionalt. Overfiske har vært et mangeårig problem. Gjennom en reformpakke vedtatt i 2014 fikk unionen på plass nye virkemidler i sin fiskeripolitikk, som skal bidra til mer bærekraftig forvaltning. EUs felles fiskeripolitikk legger viktige premisser for unionens prioriteringer i internasjonale fiskeriforhandlinger og har slikt sett også påvirkning på Norge. Det er usikkert hvordan Storbritannias uttreden av EU vil påvirke unionens prioriteringer i fiskeriforhandlinger hvor Norge er part.

EUs oppdrettsproduksjon har hatt beskjedne utvikling siden 2000. Gjennom reformer i den felles fiskeripolitikken og arbeid med strategiske retningslinjer, er ambisjonen å fremme vekst i sektoren i årene fremover.

Boks 4.3 JPI Oceans

Norge har en aktiv rolle i det europeiske forskingssamarbeidet Joint Programming Initiative Healthy and Productive Seas and Oceans (JPI Oceans), hvor målet er å bidra til sunne og produktive hav. Dette gjøres ved å utvikle felles strategier for å legge til rette for bærekraftig vekst, og å få til bedre koordinering av de forskningsmidler som går gjennom de ulike landene til marin og maritim forskning.

JPI Oceans har definert 10 strategiske innsatsområder samt tre tverrgående temaer knyttet til politikkutvikling, kompetanse og infrastruktur. Gjennom JPI Oceans er det satt i gang flere fellesprosjekter, blant annet for å få omforente målesystemer og for å kartlegge økologiske effekter av mikroplast, mineralutvinning på havbunnen og dumpet ammunisjon. Det er også prosjekter for mer effektiv utnyttelse av infrastruktur, havobservasjoner og havteknologi, i samarbeid med EUs rammeprogram Horisont 2020.

JPI Oceans har etablert et samarbeid med to andre JPIer med fokusområde matsikkerhet og helse for å få inkludert sjømat i forskningen og politikkutviklingen på området matsikkerhet og ernæring. Sentralt for JPI Oceans er å styrke kunnskaps- og politikkutviklingen for å få en mer integrert og koordinert forvaltning av havene. JPI Oceans legger derfor vekt på økt samarbeid om kunnskapsoppbygging, utvikling av felles standarder og observasjonssystemer, og samarbeid om infrastruktur.

Norge og EU har mange felles interesser i havspørsmål. Kommisjonen la i november 2016 fram et bredt initiativ knyttet til styring og forvaltning av hav⁹. Initiativet, som både omhandler europeiske og globale problemstillinger, peker på et forbedringspotensial i det internasjonale institusjonelle rammeverket, viktigheten av miljø og bærekraftig havforvaltning, og behovet for mer kunnskap og data om havet. Det ble lagt fram tiltak blant annet relatert til sikkerhet for maritim virksomhet, bekjempelse av ulovlig, uregulert og

urapportert fiske, beskyttelse av marine økosystemer, reduksjon av havforsøpling, herunder plast og mikroplast, og investeringer i marin forskning og innovasjon.

EU har lagt fram en handlingsplan om sirkulær økonomi og varslet ny lovgivning om dette i andre halvår 2017. Et viktig formål i ny lovgivning med relevans for havmiljø, vil være å lede avfall vekk fra deponier og dermed redusere mengden avfall som ender opp som marin forsøpling.

EU har tatt på seg vertskapet for den årlige internasjonale konferansen Our Ocean på Malta i oktober 2017. Det er nok et uttrykk for at unionen har ambisjoner om å spille en aktiv rolle i globale havspørsmål. EU og medlemslandene deltar på en rekke andre internasjonale havrelaterte arenaer med relevans for Norge, herunder FNs generalforsamling, FNs miljøprogram, Arktisk råd, Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon og Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren. Regjeringen legger stor vekt på et nært og konstruktivt samarbeid med EU om havspørsmål og ønsker å utvikle dette samarbeidet ytterligere.

4.3 Trygge hav

Den maritime dimensjonen har fått økt sikkerhetspolitisk betydning de seneste årene. For Norge er det avgjørende å føre en sikkerhetspolitikk som også ivaretar våre interesser på havet. Det handler om havretten, suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse, sikkerhets-, forsvars- og alliansepolitikk, og fri bevegelse.

Forsvaret, gjennom Marinen og Kystvakten, er vår primære myndighetsutøver i norske interesseområder gjennom daglig tilstedeværelse i prioriterte områder og ved å ha beredskap for sikkerhetstruende episoder og konflikt. Marinen deltar på øvelser og i operasjoner hjemme og i utlandet sammen med andre allierte. Dette er med på å sikre trygghet på havet. Gjennom hele året er Kystvakten tilstede for å ivareta norske interesser, utøve myndighet på vegne av flere etater og ivareta viktige oppgaver i samarbeid med andre stater.

Sikkerhetsutfordringene på havet er komplekse og varierer betydelig fra region til region. Etter hvert som verdens befolkning vokser, vil behovet for sjøtransport og ressurser fra havet øke. I dette ligger det muligheter og utfordringer. Avklarte maritime avgrensningsslinjer og etterlevelse av havretten er nøkkelen til fredelig samarbeid.

⁹ Joint Communication on «International ocean governance: an agenda for the future of the oceans», fremlagt 10. november 2016.

Uavklarte spørsmål om jurisdiksjon er potensielle kimer til konflikt.

Andre sikkerhetsutfordringer på havet omfatter piratvirksomhet, smugling av våpen og narkotika, menneskesmugling og miljøkriminalitet. Selv om disse problemene i liten grad rammer norske havområder, berører de likevel norske interesser, enten direkte eller indirekte. Klimaendringene kan utgjøre et sikkerhetsrisiko gjennom negative påvirkninger på menneskers livsgrunnlag som følge av blant annet havnivåstigning og endringer i utbredelsen av viktige fiskebestander og andre levende ressurser.

4.3.1 Nordområdene

Etter den kalde krigen har de arktiske statene i stor grad hatt sammenfallende interesser i nord. Spenningsnivået har vært lavt og samarbeidet vellykket. De fem polhavstatene er enige om at FNs havrettskonvensjon angir det bindende rammeverket for aktivitet i Polhavet. Overenskomsten om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet mellom Norge og Russland i 2010, er et godt eksempel på at avklaring av jurisdiksjonsspørsmål er i partenes felles interesse og kan gi stor gevinst på en rekke områder. Norge og Russland samarbeider bilateralt om viktige spørsmål i nordområdene, som søk og redning, oljevernberedskap, atomsikkerhet, miljøvern, fiskeriforvaltning og folk-til-folk-samarbeid. Regjeringen ønsker å videreføre kontakt og konstruktivt samarbeid på disse områdene, som er til gjensidig nytte og bidrar til lavspenning og forutsigbarhet.

Konflikter andre steder i verden har i liten grad påvirket Arktis, men det kan ikke utelukkes at økt spenning andre steder i verden vil kunne ha en smitteeffekt. Russisk nærvær og øvingsvirksomhet i regionen har over tid økt, særlig på maritim side. Regionen er militærstrategisk svært viktig for Russland, og Norge følger utviklingen i regionen nøye.

Norge er en pådriver for at Nato skal ivareta den maritime dimensjon og ha god situasjonsforståelse i nordområdene. Norge bidrar betydelig til alliansens stående maritime kapasiteter, særlig i Nord-Europa, og er en pådriver for å modernisere Natos maritime strategi. Det har vært en utfordring å få medlemslandene til å forplikte tilstrekkelige ressurser, både til de stående flåtestyrkene og til maritime operasjoner, men det er nå enighet om at medlemslandene skal bidra sterkere til alliansens flåtestyrker. Det er meget viktig at de stående flåtestyrkene ikke bindes opp i pågående operasjoner, men er tilgjengelige for kollektivt for-

svar og krisehåndtering. Under Nato-toppmøtet i Warszawa i juli 2016 var det enighet om å fortsette styrkingen av alliansens maritime strategi og ha en løpende vurdering av sikkerhetssituasjonen i de havområdene som hører inn under alliansens ansvarsområde.

Nato har de siste årene vært engasjert i en rekke maritime operasjoner, blant annet terrorberedskap i Middelhavet, piratbekjempelse rundt Afrikas horn og situasjonsforståelse i det sørlige Middelhavet.

4.3.2 Østersjøregionen

Østersjøregionen har den siste tiden fått økt sikkerhetspolitisk betydning som strategisk randsoner overfor Russland. Det er nå en mer spent og uforutsigbar normaltilstand i regionen sammenliknet med de to foregående tiår.

Norden står overfor felles utfordringer i våre nærområder, både i nord og i Østersjøen. Selv om Finland og Sverige ikke er Nato-medlemmer, vil de være svært viktige i håndteringen av en eventuell sikkerhetspolitisk krise i regionen. Det er derfor viktig at de nordiske landene viderefører en nær dialog om utviklingen i regionen. Norge er også tjent med at Nato har god informasjonsutveksling og nært samarbeid med Finland og Sverige om utviklingen i østersjøområdet.

4.3.3 Den europeiske union og maritim sikkerhet

EUs maritime sikkerhetsstrategi fra 2014 har som mål å sikre at havområdene er åpne for økonomisk utvikling, fri handel, transport, energiutvinning og turisme, og at de har god miljøtilstand. At sikkerhetsutfordringer relatert til hav og maritime grenser håndteres i samsvar med havretten, fremheves.

Maritim sikkerhet, herunder overvåking av havområder av betydning for EUs medlemsstater, er også en sentral målsetning i gjennomføringen av EUs nye globale sikkerhetsstrategi.

Tettere samarbeid om maritim sikkerhet er et sentralt element i felleserklæringen om det strategiske partnerskapet mellom EU og Nato fra juli 2016, og i implementeringsplanen som ble godkjent på ministermøtene i EU og Nato i desember 2016. Her forpliktet begge organisasjoner seg til å styrke det operasjonelle samarbeidet på havet, også når det gjelder migrasjon. Et tett samarbeid mellom Nato og EU om maritim sikkerhet er positivt for Norge.



Figur 4.3 KV Senja på tokt.

Foto: Kystvakten.

4.3.3.1 Migrasjon over havet

Havet er en mye benyttet ferdselsåre for grenseoverskridende migrasjon. I flere år har Europa opplevd en ekstraordinær tilstrømming av flyktninger og migranter. De fleste av disse kommer over Middelhavet. Migrasjon over havet er tett sammenvevd med menneskesmugling og representerer en alvorlig utfordring.

Menneskesmuglingen har sammenheng med det europeiske asylsystemet. Det finnes få kanaler for å fremme en søknad om beskyttelse uten å ha befatning med menneskesmuglere i ett eller annet ledd i prosessen. Ifølge Europol har 90 prosent av de over én million flyktningene og migrantene som tok seg til Europa i 2015 benyttet smuglertjenester under hele eller deler av reisen.

De maritime operasjonene i Middelhavet har vært viktige verktøy i arbeidet med å kontrollere Schengens yttergrenser, bekjempe menneskesmugling og håndtere flyktning- og migrasjonsstrømmene.

I oktober 2016 trådte det utvidete mandatet til Den europeiske unions byrå for beskyttelse av EUs yttergrenser (Frontex) i kraft. Med det etableres en europeisk grense- og kystvakt med flere og mer omfattende oppgaver enn tidligere. Det utvidete mandatets hovedformål er å styrke kontrollen av EUs og Schengenområdets yttergrenser. Medlemsstatenes nasjonale myndigheter med ansvar for grensekontroll, inkludert kystvaktens

grensekontrolloppgaver, inngår i det utvidete mandatet. Det er fortsatt nasjonale grensemyndigheter som vil ha hovedansvaret for kontrollen med yttergrensene.

En stor del av EUs og Schengens yttergrenser er til havs. Frontex bistår nasjonalstatene med maritim grensekontroll. Norge har siden sommeren 2015 bidratt med to skip til Frontex' grensekontroll og redningsarbeid i Middelhavet: I Operasjon Triton med fartøyet «Siem Pilot», basert i italiensk territorialfarvann, og med Redningsselskapets fartøy «Peter Henry von Koss» i Operasjon Poseidon, basert i gresk territorialfarvann. De norske fartøyene bidrar til mer effektiv kontroll av EUs og Schengens maritime grenser.

EUs sjømilitære operasjon i Middelhavet, EU NAVFOR MED, har fått utvidet sitt operasjonsområde. Operasjonen bidrar nå til å håndheve FNs våpenembargo mot Libya, og omfatter trening av libysk kystvakt og marine med sikte på å stoppe smugling av våpen og mennesker i libysk farvann.

4.3.4 Piratvirksomhet

Som sjøfartsnasjon er det viktig for Norge at det er god sikkerhet for all ferdsel til havs. Piratvirksomhet er til hinder for internasjonal handel og svekker norsk økonomisk aktivitet. Den utgjør en fare for sjøfolks liv og helse. Piratvirksomhet er også destabiliserende for de landene som er base for denne typen kriminalitet.

Områdene som er mest utsatt for piratvirksomhet i dag er Guineabukten utenfor Vest-Afrika, Det vestlige indiske hav og Sørøst-Asia. Veksten i den globale varehandelen og verdens økende avhengighet av internasjonalt varebytte gjør at konsekvensene av piratvirksomhet er mer omfattende enn tidligere.

Kampen mot piratvirksomhet binder opp sjømilitære ressurser som i økende grad etterspørres til andre oppdrag. En del utviklingsland har få eller ingen virkemidler til å drive effektiv myndighetsutøvelse i sine havområder. Mangel på relevant lovgivning kan være en ytterligere utfordring. Det vises til tiltakene knyttet til piratvirksomhet i Meld. St. 37 (2014–2015) *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken*, og regjeringen vil videreføre en bred tilnærming til bekjempelse av dette problemet.

4.3.5 Miljøkriminalitet og hav

Miljøkriminalitet finansierer organisert kriminalitet som i enkelte tilfeller kan bidra til terror og væpnet konflikt. Miljøkriminalitet medfører også at stater taper store skatteinntekter, tilgangen til naturressurser, og det kan bidra til fattigdom. Havet er hovedtransportåre for denne type kriminalitet. Miljøkriminalitet omfatter ulovlig handel med blant annet tømmer, mineraler, kulturminner og fisk, samt handel med og dumping av kjemikalier og farlig avfall. Interpol har fastslått at det oppstår ulovlige aktiviteter i kvotehandel, knyttet til blant annet fiskekvoter, jaktkvoter og klimakvoter.

En stor utfordring for bekjempelsen av miljøkriminalitet, er lav kapasitet og kunnskap på tvers av myndighetsgrenser som inkluderer politi, kystvakt og kontrollmyndigheter. Dette reduserer evnen til kontroll- og etterforskning langs hele verdikjeden. Håndheving til havs er en viktig del av verdikjeden, der det meste av omlasting av for eksempel tømmer og ulovlig fisk til transportfartøy foregår. For at håndhevingen til havs blir så kostnadseffektiv som mulig, er det viktig med tverretattlig samarbeid og informasjonsutveksling.

Regjeringen arbeider for en helhetlig tilnærming der miljøkriminalitet sees i sammenheng med annen organisert kriminalitet, ettersom det ofte er samme aktører og samme transportruter og fartøy som benyttes. Regjeringen prioriterer arbeid for å styrke kapasiteten hos påtalemyndigheter, domstoler, politi og kontrollmyndigheter. Norge gir midler til bekjempelse av miljøkriminalitet gjennom FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), Interpol og FNs miljøprogram.

FNs miljøprogram og FNs Generalforsamling er blant de organer som har fattet vedtak om ulovlig handel av flora og fauna, inkludert ulovlig omsetting av tømmer og truede arter. Norge deltar aktivt i arbeidet under Den internasjonale konvensjonen mot handel med truede arter (CITES) og FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, og regjeringen arbeider for å fremme en bredere tilnærming til miljøkriminalitet som også omfatter fiskerikriminalitet.

Tiltakene i Meld. St. 37 (2014–2015) *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken*, er førende for Norges arbeid for å bekjempe miljøkriminalitet. Her fastslås det at Norge er åpen for utvikling av nye folkerettslig bindende og politisk forpliktende instrumenter mot nye former for alvorlig og grenseoverskridende organisert kriminalitet.

4.3.6 Klimaendringer, hav og sikkerhet

Klimaendringene har stått på den sikkerhetspolitiske dagsorden i flere år. Den globale oppvarmingen fører til havnivåstigning, ekstremvær, flom, tørke og hetebølger. Dette undergraver matsikkerhet, økonomisk fremgang og sosial stabilitet i sårbare områder, særlig i tropiske og subtropiske strøk.

Effektene av klimaendringene på havet kan bidra til å forsterke regionale og globale sikkerhetsutfordringer. Dette kan også få stor betydning for Norge og norske interesser. Det mest åpenbare eksempelet er havnivåstigning, som på lengre sikt, og i kombinasjon med mer ekstremvær og hyppigere stormflo, utgjør en alvorlig trussel mot mange tett befolkede lavtliggende kystområder der mange av verdens største byer og viktigste jordbruksområder befinner seg. Men også endringer i utbredelsen av viktige fiskebestander og redusert fangstpotensial på lave breddegrader, med svekket matsikkerhet som mulig konsekvens, kan forverre sikkerhetssituasjonen i sårbare land og regioner, med mulige ringvirkninger også for Europa og Norge.

Ifølge FNs klimapanel er Sørøst-Asia særlig utsatt. Dette omfatter også små øystater. Men også deler av Afrika, Nord-Amerika og Australia kan bli hardt rammet. Risikoen for liv, helse og ødeleggelse av livsgrunnlag i lavtliggende kystområder og små øystater som følge av havnivåstigning, stormflo og oversvømmelse, fremheves i panelets siste rapport. Det samme gjelder redusert fangstpotensial og ødeleggelse av korallrev, blant annet som følge av havforsuring, i tropiske strøk.

Havnivåstigning i de store og tett befolkede megadeltaene i Asia og Afrika vil kunne utløse folkeforflytninger og forsterke konflikter som kan få alvorlige sikkerhetspolitiske følger. Et eksempel er Bangladesh, der 17 prosent av landområdet ifølge landets egne forskere kan bli oversvømmet innen 2050. I tillegg til hyppigere oversvømmelser rammes disse områdene i økende grad av erosjon og inntrenging av saltvann i elvene og grunnvannet.

Sårbare stater under press fra ressursmangel, befolkningsvekst, fattigdom og i mange tilfeller dårlig styresett, rammes hardest av klimaendringene. Risikoen øker jo større klimaendringene blir, men kan begrenses gjennom klimatilpasning og tiltak som demper skadene ved klimaendringene og styrker de aktuelle statenes og samfunnenes kapasitet til å håndtere endringene.

Del III
Områder for norsk innsats

5 Bærekraftig bruk og verdiskaping

Den blå økonomien spiller en avgjørende rolle for norsk levestandard, velferd og den tilgangen vi har til produkter og tjenester fra hele verden. De ulike havnæringenes betydning vil likevel variere over tid. Olje- og gassressursene vil fortsette å spille en viktig rolle i tiår fremover, men vil en gang ta slutt. Fornybare ressurser som fisk vil kunne høstes til evig tid dersom vi forvalter disse ressursene på en helhetlig og bærekraftig måte. Nye næringer vil vokse fram, i Norge og internasjonalt.

Norge har store og rike havområder som gir et godt utgangspunkt for å ta del i den forventede globale veksten i den blå økonomien som OECD peker på i sin rapport fra 2016. Regjeringen har høye ambisjoner for verdiskaping i havnæringene slik det fremkommer i Havstrategien av 21. februar 2017, og i tidligere styringsdokumenter.

Størst verdiskaping får vi ved å bruke havene på en bærekraftig måte. Dette innebærer å opprettholde god økologisk tilstand. Det er viktig i et nasjonalt perspektiv, men også grunnleggende i vårt internasjonale engasjement. Bærekraftig bruk av havets ressurser og verdiskaping i havet bidrar til bærekraftsmål 14, men kan også bidra til flere av de andre bærekraftsmålene, som mål 2 om utrydding av sult, mål 7 om energi, mål 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst, mål 9 om innovasjon og infrastruktur, og mål 12 om bærekraftig forbruk og produksjon.

5.1 Olje- og gassektoren

Blant de norske havnæringene står petroleumssektoren i en særstilling. Næringen er landets største både målt i verdiskaping, eksportverdi og sysselsetting. I 2014 utgjorde samlet verdiskaping i næringen 668 milliarder kroner¹. Norsk olje er en global handelsvare som selges til land verden over. For naturgass befinner de viktigste eksportmarkedene seg i EU, og norsk gass dekker over 20 prosent av unionens etterspørsel. I 2015 var

Norge verdens åttende største eksportør av råolje og verdens tredje største eksportør av naturgass.

Mens næringen tradisjonelt har hatt sitt tyngdepunkt i Nordsjøen og Norskehavet, har det de senere år vært økt interesse for leting og produksjon i Barentshavet. Det første gassfeltet i Barentshavet, Snøhvit, ble satt i produksjon i 2007, mens det første oljefeltet, Goliat, startet opp i 2016. Leverandørindustrien knyttet til olje- og gasssektoren er en høykompetent og internasjonalt konkurransedyktig industri.

Regjeringens ambisjon er at norsk petroleumsvirksomhet skal være verdensledende på helse, miljø, og sikkerhet (HMS). Det er igangsatt arbeid med en ny melding til Stortinget om HMS, som blant annet omfatter en bred gjennomgang av HMS-tilstanden i næringen og en vurdering av tilsynsoppfølging og regelverk.

Forvaltningen av petroleumsvirksomheten skjer innenfor forsvarlige rammer, og hensynet til det ytre miljø ivaretas. Et omfattende virkemiddelapparat bidrar til at de ulike aktørene tar hensyn til miljø og klima i alle faser av virksomheten, fra leting til utbygging, drift og avslutning. Myndigheter og oljeselskap har felles satsning på forskning, teknologiutvikling og kompetansebygging.

Verden trenger stadig mer energi. Befolkningsøkning og økt inntekt per innbygger bidrar til dette. Samtidig påvirkes fremtidig etterspørsel etter olje og gass av en rekke faktorer, som økonomisk vekst, teknologisk utvikling og klimapolitikk.

Det internasjonale energibyrået (IEA) har utarbeidet tre scenarier for fremtidig energietterspørsel (World Energy Outlook 2016). I IEAs scenarier øker etterspørselen etter olje og gass samlet sett frem mot 2030. På grunn av fallende produksjon fra eksisterende olje- og gassfelt globalt vil det være behov for å utvikle nye ressurser. Klimapolitikken og utvikling av lav- og nullutslippsløsninger innenfor sektorer som energi og transport vil kunne få stor betydning for bruken av og etterspørselen etter fossile brensler på sikt.

Olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel forventes å holde seg relativt stabil de nærmeste

¹ Menon Business Economics (2016).

årene. Næringen forventes å være en viktig bærebjelke for norsk økonomi i mange år, både direkte og indirekte gjennom Statens pensjonsfond utland (SPU). Ved årsskiftet 2016/2017 var fondets verdi cirka 7500 milliarder kroner.

Både olje- og gassnæringen og leverandørindustrien er globalisert og henter voksende deler av sine inntekter fra investeringer i andre land og regioner. SPU investerer som prinsipp kun i andre land og ikke Norge. Det er en viktig oppgave for norsk utenrikspolitikk å fremme norske energiinteresser overfor myndigheter og andre aktører i de landene hvor de opererer, på en måte som er i samsvar med norsk petroleumpolitikk og FNs bærekraftsmål. Det er både i energiindustrien og andre havbaserte næringers interesse å ha gode, åpne og forutsigbare investeringsvilkår. Dette er prioriterte temaer i norske utestasjoners løpende arbeid overfor relevante nasjonale myndigheter. Innsatsen på dette området, både for havnæringene og generelt, ble betydelig trappet opp fra og med høsten 2013.

Norske internasjonale energiinteresser ble fastslått i Meld. St. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter – hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*, som fikk bred oppslutning i Stortinget.

5.1.1 Internasjonalt samarbeid i olje og gassektoren

Regjeringen fremmer norske energinæringsinteresser gjennom internasjonale organisasjoner. Dette gjelder både arbeidet for frihandel og åpne markeder generelt, ikke minst innenfor WTO, og mer spesifikke multilaterale institusjoner som ivaretar energispørsmål.

Det internasjonale energibyrået er OECD-landenes samarbeidsorganisasjon innenfor energiområdet. Byråets målsetting er å bidra til forsyningsikkerhet for medlemslandene og å fremme en mer bærekraftig energibruk. IEA spiller en stadig viktigere rolle når det gjelder analyse av globale energitrender og betydningen av dette for fremtidig etterspørsel og bruk av ulike energikilder. Det er etablert dialoger med flere ikke-medlemsland, og det er med norsk støtte startet en assosieringsprosess for tettere samarbeid med viktige land utenfor OECD-området, som for eksempel Kina.

IEA er en sentral organisasjon i internasjonal energi- og klimapolitikk og et viktig organ for å gjøre norske energipolitiske syn og interesser gjeldende. Gjennom analyser og rapporter er organisasjonen premissleverandør både internasjonalt og i Norge i diskusjonen om globale energi-

og klimautfordringer. IEAs analyser har en sterk stilling og er med på å forme et felles kunnskapsgrunnlag når det gjelder synet på utvinning av petroleumsressurser. Organisasjonen lager blant annet prognoser for verdens fremtidige olje- og gassproduksjon. IEA analyserer også utviklingen av fornybare energikilder, herunder offshore vind.

En annen organisasjon for internasjonalt energisamarbeid hvor Norge deltar og som Norge var en av initiativtakerne til, er International Energy Forum (IEF). IEFs hovedoppgave er å styrke dialogen mellom konsument- og produsentland, samt sørge for transparente data om energimarkedene (olje/gass) ved å arbeide for enhetlig internasjonal rapportering av statistikk på området. Organisasjonen har i dag cirka 75 medlemsland, herunder alle OPEC-land² og Russland, samt store konsumentland som India og Kina. IEA og OPEC deltar også i organisasjonen. Organisasjonen er en viktig møteplass for konsumenter- og produsenter hvor alle typer energispørsmål kan tas opp, herunder spørsmål knyttet til petroleumsvirksomhet og -transport til havs.

Internasjonalt samarbeid omfatter også sikkerhet. En betydelig del av petroleumsvirksomheten foregår ved eller på tvers av avgrensingslinjene, eller på tvers av grenselinjene mellom ulike lands sokler. Dette skaper behov for tett samarbeid og erfaringsutveksling mellom myndighetene i de ulike land både når det gjelder regelverket, håndheving av dette og læring etter hendelser. For å legge til rette for en helhetlig oppfølging på tvers av avgrensingslinjene, har Norge inngått avtaler med flere land. Videre er det etablert en rekke samarbeidsfora som North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF) og International Regulators Forum (IRF). I regi av Arktisk råd ble det våren 2015 etablert et forum for myndighetssamarbeid om arktisk petroleumsvirksomhet (Arctic Offshore Regulators Forum).

I Nordøst-Atlanteren er OSPAR et viktig forum når det gjelder utvikling av felles regler og tiltak for å redusere forurensing fra offshore olje- og gassvirksomhet.

5.2 Maritim næring

Maritim transport er fundamentalt for verdenshandelen og tilgang til globale markeder, og der-

² Irak, Iran, Kuwait, Saudi-Arabia, Venezuela, Qatar, De forente arabiske emirater, Algerie, Indonesia, Libya, Nigeria og Ecuador.

med en nøkkelkomponent for å oppnå bærekraftig utvikling.

Norsk maritim næring omfatter rederier, verft og maritime utstyrs- og tjenesteleverandører og skapte i 2014 verdier for til sammen 183 milliarder kroner³. Produkter og tjenester til petroleumsnæringen, og sjøtransport, utgjør tyngdepunkter. Norsk maritim næring er utpreget internasjonal med skip, borerigger og annet avansert utstyr i virksomhet over hele verden. Etter petroleumsnæringen er det denne næringen som gir det største bidraget til eksportinntektene. Norge er verdens tiende største skipsfartsnasjon målt i tonnasje og verdens sjette største målt i verdi. Rederivirksomheten alene representerer over halvparten av verdiskapingen i næringen. Den norske skipsflåten er moderne og spesialisert innen avanserte og kapitalintensive segmenter.

Vår maritime næring leder an på mange områder i form av høy kvalitet og kompetanse, utvikling og bruk av miljøteknologi, og leverer avansert teknologi for komplekse operasjoner. Blant de viktigste eksportmarkedene for norske maritime selskaper finner vi EU-land, USA, Brasil, Russland, Kina, Japan, Sør-Korea og Singapore. Ifølge OECD er sjøtransport og skipsbygging blant de sektorene som kan forvente betydelig global vekst frem mot 2030, som følge av økt verdenshandel.

Regjeringens maritime strategi *Maritime muligheter – blå vekst for grønn fremtid*, fremlagt i mai 2015, omfatter innsats og virkemidler som er særlig relevante for videre utvikling og verdiskaping i denne næringen.

5.2.1 Internasjonalt samarbeid om skipsfart

Norge er en ledende skipsfartsnasjon og som en av våre mest globaliserte næringer tilstreber skipsfarten like konkurransevilkår over hele verden. Havrettskonvensjonen viser til at globale organisasjoner skal utforme bestemmelser for denne næringen. FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) er den viktigste, med cirka 55 vedtatte konvensjoner og et omfattende regelverk. Det er regjeringens mål at Norge er en pådriver for sikker og miljøvennlig skipstrafikk, og IMO er en viktig arena for å oppnå dette.

Noen av de mest sentrale konvensjonene er Den internasjonale konvensjonen om menneskelig og sikkerhet til sjøs (SOLAS), som setter en rekke minimumsstandarder for konstruksjon og utrustning av skip, meteorologitjenester, søk- og

redning og håndtering av farlig gods, Den internasjonale konvensjonen om forhindring av forurensning fra skip (MARPOL), Den internasjonale konvensjonen om normer for opplæring, sertifikater og vakthold for sjøfolk (STCW), og Den internasjonale konvensjonen om kontroll og behandling av ballastvann og sedimenter fra skip. Alle disse konvensjonene er ratifisert av Norge. Det er bekymringsfullt at IMOs konvensjon om sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip (Hongkongkonvensjonen) ikke har trådt i kraft nær 20 år etter at Norge introduserte saken på IMOs dagsorden.

En sikker skipsfart er vesentlig for å sikre liv og helse til mannskap og passasjerer, samt for å forebygge forurensning. Regjeringen har ambisiøse miljømål for den maritime næringen. I Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*, har regjeringen pekt på miljøvennlig skipsfart som et prioritert innsatsområde.

Selv om sjøtransport i utgangspunktet er en energieffektiv og klimavennlig transportform er det en økende erkjennelse av at energieffektive og miljøvennlige skip vil klare seg bedre i fremtidens konkurranse. Skipsfarten har i de senere år blitt underlagt et strengere internasjonalt regime med regler som begrenser utslipp til luft og vann. Regjeringen er pådriver internasjonalt for en mer miljøvennlig skipsfart.

Som andre næringer må skipsfarten gjennomgå en stor og grunnleggende omveltning for å møte klimautfordringene. Dette blir krevende, men gir samtidig store muligheter for norsk maritim næring på den globale arena. Utvikling og innovasjon av nye miljøvennlige teknologier kan gi kostnadseffektive utslippsreduksjoner, og kan samtidig gi store ringvirkninger i form av økte eksportmuligheter, verdiskaping og arbeidsplasser. Mer effektive skip og ytterligere bruk av ny teknologi, flytende naturgass og batteridrift, vil kunne gjøre det mulig å redusere utslipp og samtidig møte verdenshandelens behov for transport. Utviklingen av grønn skipsfart kan bli et viktig bidrag til et grønt skifte, både nasjonalt og internasjonalt.

Piratvirksomhet, organisert kriminalitet, mi-grasjon og korrupsjon utgjør risikofaktorer for internasjonal skipsfart. Det er viktig å begrense konsekvensene av de sikkerhetsmessige utfordringene gjennom god skipsplanlegging, sikring av skipet, samarbeid med marinestyrker og god informasjonstilgang om trusselbildet

Norge har en lang tradisjon for tverrsektorielt samarbeid mellom myndigheter og næring for å

³ Menon Business Economics (2016).



Figur 5.1 Norsk flåte er moderne og spesialisert innen avanserte og kapitalintensive segmenter. På bildet ser vi en gasstanker, som er tankskip spesielt konstruert for transport av flytende gass.

Foto: Solvang ASA.

sikre norskkontrollerte skip i utenlandstrafikk. Rederiforbundet får et årlig tilskudd for å ivareta samarbeid mellom relevante myndighetsaktører som Forsvaret, utenriktjenesten, relevante departementer, og næringen. Dette gir et oversiktsbilde over hvilke ressurser som kan trekkes på ved en hendelse, samt god informasjonsdeling for å bedrive seilingsplanlegging.

En viktig oppgave for utenriktjenesten er å yte bistand til skipsfarten ved for eksempel ordinære skipsulykker, problemer i havn, sjørøveri og mistanke om transport av last som kan relateres til terrorisme. Dette gjelder først og fremst norskregistrerte skip og norske borgere.

Regjeringen vil

- fortsette å arbeide for global implementering av og oppslutning om det internasjonale regelverket som regulerer skipsfarten

- styrke dialogen med toneangivende land om hvordan skipsfarten kan ytterligere bidra til miljøvennlige transport på globalt nivå
- arbeide med langsiktige tiltak for å bidra til å hindre at pirater fra Somalia kan gjenoppta sine angrep på skipsfarten i Adenbukta og Det vestlige indiske hav, og støtte land i Vest-Afrika slik at regionen selv skal evne å hindre piratvirksomhet
- etablere et samarbeid med berørte sjøfartsnasjoner i den sørøstasiatiske samarbeidsorganisasjonen ASEAN om maritim sikkerhet for å fremme sikker og fri sjøtrafikk gjennom farvann av strategisk økonomisk betydning i Malakkastredet og tiliggende havområder i Sørøst-Asia
- videreføre miljørettet bistand innenfor rammen av FNs sjøfartsorganisasjon sin støtte til utviklingsland, særlig for skipsopphugging

5.2.2 Skipsfart i nord

Norge har lange tradisjoner for skipsfart i nord-områdene, og regjeringen ønsker å videreutvikle vår posisjon som en ledende og ansvarlig maritim aktør i nord. Over 80 prosent av skipsfarten i Arktis foregår i norske havområder. Vi har derfor et særskilt ansvar for å tilrettelegge for en sikker og miljøvennlig skipstrafikk og sikre god situasjonsforståelse og tilstedeværelse.

I de senere årene har vi sett de første kommersielle gjennomfartene med gods- og varetransport mellom Europa og Asia gjennom Den nordlige sjørute langs den arktiske kysten av Russland (Nordøstpassasjen). Antall seilinger er fortsatt begrenset, men hvis klimaendringene fortsetter i samme tempo og Russland legger til rette for økt

trafikk, kan ruten få kommersiell betydning noe lenger frem i tid.

Økt skipsfart i nordlige havområder forventes i første rekke tilknyttet transport til og fra destinasjoner i regionen og tjenesteleveranser ved petroleumsutvinning. Etter som nye maritime muligheter åpner seg er det viktig med solid kunnskapsinnhenting. Center for High North Logistics (CHNL) ble opprettet i Kirkenes i 2008, og har siden utgjort et viktig kunnskapsmiljø for bruk av nye transportmuligheter i nord.

Norge har vært en pådriver for å få på plass globale kjøreregler for skipsfart i polare farvann. Sjøfartsdirektoratet ledet arbeidet med polarkoden i FNs sjøfartsorganisasjon. Polarkoden er sentral i arbeidet som gjøres for å sikre bærekraftig skipsfart i polare farvann, og inneholder skjerpede krav til sikkerhet og miljø. Koden trådte i kraft 1. januar 2017. Videre bidrar Avtalen om søk og redning mellom de arktiske statene til sikker skipsfart i nord (se tekstboks). Også prosjekter som SARiNOR (Search And Rescue in the High North) og MARPART (Maritime Preparedness and International Partnership in the High North) er viktige.

Eksisterende systemer som tilbyr satellittkommunikasjon i havområdene nord for 75 grader har begrenset ytelse og kapasitet. Dette kan være en utfordring i blant annet søk- og redningsoperasjoner. Regjeringen gjennomfører en konseptvalgstudning for å vurdere behov og mulighet for et satellittbasert kommunikasjonssystem i nordområdene.

Regjeringen vil

- arbeide nasjonalt og internasjonalt for å sikre effektiv gjennomføring av Polarkoden
- arbeide for å ivareta miljø, sjøsikkerhet og beredskap i havområdene i nord ved å styrke samarbeidet innenfor FNs sjøfartsorganisasjon, Arktisk råd og med andre land, herunder vurdere videre oppfølging av prosjektene SARiNOR 1 og 2 samt MARPART
- vurdere behov og mulighet for et satellittbasert kommunikasjonssystem som vil gi bedre ytelse og kapasitet for kommunikasjon i havområdene i nord

Boks 5.1 Internasjonalt samarbeid om søk og redning i Arktis

Avtale av 2011 mellom medlemslandene i Arktisk råd om samarbeid om søk og redning i forbindelse med luft- og sjøfart i Arktis trådte i kraft 19. januar 2013. Bakgrunnen for avtalen er at økt aktivitet og trafikk i Arktis krever styrket redningssamarbeid mellom landene som har ansvar for søk og redning i arktiske farvann. Avtalen deler Arktis inn i hensiktsmessige søk- og redningsansvarsregioner, har etablert nasjonale kontaktpunkt og samarbeidsmekanismer, og legger til rette for informasjonsdeling og gjensidig bistand og assistanse. Hovedredningssentralen Nord-Norge er norsk operativt kontaktpunkt. Det har vært gjennomført øvelser basert på avtalen, sist utenfor kysten av Alaska i 2016, der scenariet var masseredning fra et cruiseskip.

Arktisk råds arbeidsgruppe Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR) har ansvar for forebygging av og innsats og beredskap mot ulykker i Arktis. EPPR legger til rette for implementering av den arktiske søk og redningsavtalen ved blant annet å fokusere på økt samarbeid, utveksling av informasjon og erfaringsdeling fra øvelser og hendelser. I 2015 ble det etablert en ekspertgruppe om søk og redning under EPPR. Hovedredningssentralen Nord-Norge leder denne. EPPR har også et ansvar for å implementere den arktiske oljevernavtalen.

5.3 Sjømatnæringen

Norge har en betydelig sjømatnæring og har de siste tiårene engasjert seg tungt i internasjonalt samarbeid for bærekraftig fiskeriforvaltning. Det



Figur 5.2 Fangstene som hvert år landes av den norske fiskeflåten representerer store verdier.

Foto: Havforskningsinstituttet.

handler både om å ivareta egne interesser og å ta et globalt ansvar for det internasjonale samfunnets bruk av havet. Norge er avhengig av godt internasjonalt samarbeid for å høste av ressursene, skape verdier og for å gi et viktig bidrag til global matsikkerhet, om det er i våre nærområder eller i andre havområder hvor det drives norsk virksomhet. Internasjonalt samarbeid om bærekraftig bruk av levende marine ressurser berører sentrale norske utenrikspolitiske interesser.

I Norge er havressursloven et viktig verktøy for god fiskeriforvaltning og for å imøtekomme våre internasjonale forpliktelser om blant annet å sikre biologisk mangfold. Loven omfatter prinsipper som pålegger forvaltningen å jevnlig vurdere om et fiske er forsvarlig eller om det er nødvendig å iverksette tiltak. I vurderingene skal det legges vekt på en økosystembasert tilnærming, og tiltak må være i tråd med føre-var-prinsippet.

Norsk sjømatnæring har de siste årene hatt kraftig vekst, både målt i verdiskaping og eksportinntekter. I 2014 utgjorde verdiskapingen i næringen 41 milliarder kroner⁴. Norsk sjømat eksporteres anslagsvis til 140 land. I 2016 ekspor-

terte vi sjømat for 91,6 milliarder kroner, som er ny rekord og 23 prosent mer enn 2015⁵. Fiske-riene representerer en viktig del av verdiene som hentes opp av havet, og torsken i Barentshavet representerer enkeltbestanden med størst verdi.

De største verdiene finnes i oppdrettsnæringen. Næringen, som hadde sin spede begynnelse på 1970-tallet, har vokst betydelig og gikk i 2006 forbi fiskeriene målt i eksportverdi. Norsk oppdrett domineres av atlantisk laks, og i 2016 ble det eksportert cirka 1 million tonn til markeder over hele verden, hvor EU-land og USA utgjør de viktigste. Norge produserer mer enn halvparten av verdens oppdrettslaks og er nå verdens største innen havbasert fiskeoppdrett. Regjeringen har ambisjoner om fortsatt vekst i oppdrettsnæringen.

Dagens produksjon av laks ville ikke vært mulig uten at nøkkelfaktorer som miljø og fiskehelse var hensyntatt. Men som for de fleste former for økonomisk aktivitet i havet har også oppdrett miljømessige konsekvenser. Aktuelle problemstillinger omfatter blant annet arealkonflikt i kystsoner, vannkvalitet i områder med intensiv oppdrettsaktivitet, smittsomme sykdommer inkludert parasitter som lakselus, rømming, og medisin- og kjemikaliebruk. Ivaretagelse av miljøhensyn er en forutsetning for ytterligere vekst.

Kunnskapsbasert forvaltning utgjør fundamentet i norsk politikk for sjømatnæringen, om det er villfisk eller oppdrett. Et sunt og rent hav med god miljøtilstand gir frisk og næringsrik fisk, som både er attraktiv for norske og internasjonale forbrukere, og gir god økonomi for sjømatnæringen.

5.3.1 Fiskerier og oppdrett internasjonalt

Bærekraftsmål nummer 2 slår fast at verden innen 2030 skal utrydde sult og sikre alle mennesker trygg og ernæringsrik mat. Dette vil bli en omfattende og sentral oppgave for verdenssamfunnet de nærmeste årene. Bærekraftsmål 14 spiller en viktig rolle i dette.

FNs matsikkerhetskomite har slått fast at sjømat, med sitt høye innhold av proteiner av høy kvalitet, omega 3-fettsyrer og andre viktige næringsstoffer, spiller en viktig rolle for matsikkerhet og ernæring, men at denne rollen ikke er tilstrekkelig vektlagt. Regjeringen jobber for økt oppmerksomhet om sjømatens rolle for matsikkerhet og ernæring. Det er satt av midler i 2017 for at Norge skal kunne dele kunnskap på dette området med andre land.

⁴ Menon Business Economics (2016).

⁵ Norges sjømatråd.

Matproduksjon påvirker miljøet. En tredjedel av all mat som produseres blir aldri spist. Redusert matsvinn vil gjøre mer mat tilgjengelig for verdens voksende befolkning og redusere presset på miljøet. På norsk initiativ er FNs organisasjon for ernæring og landbruk nå i gang med å utvikle retningslinjer for å redusere matsvinn i hele verdikjeden for fisk. Regjeringen bidrar til finansieringen av dette arbeidet.

Per kapita-konsumet av fiskeprotein har økt de siste årene, grunnet veksten i akvakultur og lavere priser på fisk. Verdens befolkning spiser nå mer oppdrettsfisk enn villfisk. Ifølge FAO utgjorde det globale forbruket av animalske proteiner fra sjømat 17 prosent av det totale animalske proteinforbruket i 2013. Potensialet for at sjømat kan spille en større rolle i matproduksjonen er følgende stort. Og ettersom villfanget fisk ikke krever ferskvann, gjødsel, sprøytemidler eller medikamentbruk, er miljøeffektene fra villfanget fisk lavt sammenliknet med annen animalsk matproduksjon. Forutsetningen er at ressurser og hav- og kystområder forvaltes på en bærekraftig måte.

Selv om situasjonen for fiskebestandene som høstes i norske farvann er god, er situasjonen for verdens fiskerier som sådan en annen. Utviklingen er bekymringsfull da andelen av bestandene som høstes på biologisk bærekraftig nivå ifølge FAO har gått ned fra 90 prosent i 1974 til 68,6 prosent i 2013. Den negative utviklingen innebærer at cirka 31 prosent av verdens kommersielt interessante fiskebestander i dag er overfisket. De bestandene som ikke er fullt utnyttet utgjør 10,5 prosent. I en rapport fra Verdensbanken fra februar 2017 slås det fast at fiskerisektoren globalt kan tjene rundt 83 milliarder dollar mer årlig dersom man fisker mindre og bedre⁶. Ved å redusere det globale fisket vil man oppnå at overfiskede bestander igjen blir bærekraftige. Det vil igjen øke vekten av fangsten, og verdien og prisen på fisken som selges. Ifølge rapporten vil dette bidra til bedre matsikkerhet og økte inntekter for utviklingsland.

I en FAO-studie fra 2014 estimeres det at den globale produksjonen fra akvakultur vil vokse med hele 58 prosent innen 2022. Dette vil kunne gi et betydelig bidrag til global matsikkerhet. Det er essensielt at fremtidig vekst i akvakultur skjer innenfor miljømessige bærekraftige rammer. Samtidig har fiskeoppdrett i havet også miljøfordeler. Forskning tyder på at fisk fra oppdrett relativt sett har et lavt klimaavtrykk sammenliknet med andre proteinkilder⁷. Økt produksjon av oppdrettsfisk vil

kunne lette presset på kommersielt viktige bestander i havet.

5.3.2 Norske nærområder

Vår lange kystlinje og omfattende havområder, som grenser opp mot en rekke andre kyststater i tillegg til internasjonale havområder, tilsier at effektivt regionalt samarbeid om bærekraftig forvaltning av de levende marine ressursene er avgjørende. Norge har spilt en sentral rolle i å utvikle de organisasjonene og arenaene som har vokst frem, og som er viktige for å fremme norsk politikk og havinteresser. Aktiv norsk deltakelse har stor utenriksøkonomisk betydning og utgjør en betydningsfull pilar i vårt bilaterale forhold til en rekke nærstående land.

Norge har aktivt bidratt til å utvikle og forme regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner ikke bare i våre nærområder, men også i andre deler av verden.

5.3.2.1 Fiskeriforvaltningssamarbeid i Nordøst-Atlanteren

Norge deltar aktivt i Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC), som er en av de eldste regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene og av stor betydning for Norge. Det overordnede målet er å kombinere langsiktig bevaring og best mulig utnyttning av fiskeressursene i Nordøst-Atlanteren. Medlemmene er Danmark (på vegne av Færøyene og Grønland), EU, Island, Norge og Russland. Viktige oppgaver omfatter utvikling av gode kontrollordninger og økosystembasert forvaltning av fiskebestander. NEAFC setter også kvoter for enkelte dyphavsbestander i sitt regulatoriske område og samordner reguleringer av fiske på bestander som vandrer mellom kyststatens økonomiske soner og internasjonale havområder.

Beskyttelse av sårbare marine habitater er et viktig tema, og det er innført vernetiltak mot skadelig bunnfiske i flere internasjonale havområder i organisasjonens reguleringsområde. NEAFC har inngått samarbeid med OSPAR-kommisjonen, som har til oppgave å beskytte og bevare det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren. NEAFC var den første regionale fiskeriforvaltningsorganisasjon som fikk på plass regler for havnestatskontroll, noe som er et effektivt virkemiddel i kampen mot ulovlig fiske.

⁶ *The Sunken Billions Revisited*. World Bank. 2017.

⁷ Carbon footprint and energy use of Norwegian seafood products, rapport fra SINTEF Fisheries and Aquaculture. Desember 2009.



Figur 5.3 Norsk oppdrettsnæring har vokst betydelig siden 1970-tallet. Innen havbasert fiskeoppdrett er norsk produksjon i dag størst i verden. Bildet viser merder for lakseproduksjon.

Foto: Norges sjømatråd.

5.3.2.2 Fiskeriforhandlinger og -avtaler

Opp mot 90 prosent av fiskeressursene Norge høster av deles med andre land. Forvaltningen og fordelingen av disse ressursene er tema for årlige internasjonale fiskeriforhandlinger. Fiskeriavtalene som inngås skal sikre at høstingen av bestander skjer innenfor bærekraftige rammer. De er derfor basert på uavhengige vitenskapelige råd om kvoter, og inneholder forpliktende bestemmelser om kvotefordeling, forvaltningstiltak og kontrollsamarbeid. De årlige fangstene som landes av norske fiskere som direkte resultat av de internasjonale fiskeriforhandlingene representerer betydelige økonomiske verdier. I tillegg kommer verdier skapt gjennom videreforedling.

Det er tre overordnede mål for Norges deltakelse i de ulike forhandlingsprosessene:

- å fremme bærekraftig forvaltning av levende marine ressurser, basert på den best tilgjengelige vitenskapen og en økosystembasert tilnærming
- å sikre Norge en rettferdig andel ved kvotefordeling av felles regulerte bestander
- å sikre tilfredsstillende kontroll og håndheving innen de forvaltningsregimene som Norge deltar i

5.3.2.3 Bilaterale fiskeriavtaler og kystsatsavtaler

Norge inngår årlige bilaterale avtaler med Russland, EU, Færøyene, Island og Grønland. Avtalene med Russland og EU er de mest omfattende, og gjelder samarbeid om forvaltning knyttet til viktige delte bestander.

I en særstilling, både målt i volum og verdi, er torsken utenfor Lofoten og i Barentshavet. Totalkvoten for 2017, fastsatt av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, basert på vitenskapelige råd, er 890 000 tonn. Dette er omtrent på samme nivå som de foregående to år og et høyt nivå i historisk sammenheng. Situasjonen for torsken i Barentshavet står i sterk kontrast til enkelte andre torskestammer i det nordlige Atlanterhavet. Det norsk-russiske fiskeriforvaltningssamarbeidet går mange tiår tilbake i tid og er et internasjonalt anerkjent eksempel på bærekraftig forvaltning og godt internasjonalt samarbeid.

Den årlige bilaterale avtalen med EU omfatter fiskebestandene i Nordsjøen. Storbritannias uttrekken av EU vil få konsekvenser for denne avtalen, det samme vil gjelde de kystsatsavtalene der EU og Norge er part. Regjeringen legger vekt på god dialog med Storbritannia og EU om disse spørsmålene.

Foruten totalfangst og fordeling av kvoter for de aktuelle bestandene, omfatter de bilaterale avtalene som Norge inngår også forvaltnings- og kontrolltiltak, og bestemmelser om kvotebytte og gjensidig adgang til hverandres økonomiske soner. Avtalen med Russland omfatter i tillegg bestemmelser om forskningssamarbeid om levende marine ressurser og økosystemet i Barentshavet.

Norge inngår også kyststatsavtaler om totalkvote og kvotefordeling av pelagiske bestander som kan migrere mellom økonomiske soner, og mellom økonomiske soner og internasjonale havområder. De kommersielt viktigste pelagiske bestandene som høstes av norske fiskere er makrell, norsk vårgytende sild og kolmule.

5.3.3 Antarktis og andre regioner

Deler av havområdene rundt Antarktis har rik biologisk produksjon. Det er her den viktige rekearten krill holder til og norske fiskeriinteresser er i dag i første rekke knyttet til høsting av krill og tannfisk. I den relativt enkle antarktiske marine næringskjeden er krillen en nøkkelart og den viktigste føden for mange andre dyr som fisk, blekk-sprut, pingvin, sel og hval.

Forvaltningen av levende marine ressurser i disse havområdene er lagt til Kommisjonen for bevaring av de marine levende ressursene i Antarktis (CCAMLR). Kommisjonen har i dag 24 medlemsland og forvalter krill og andre arter gjennom en økosystembasert tilnærming, hvor bevaring også innebærer bærekraftig bruk av ressursene, samtidig som man ivaretar økosystemets integritet. Det blir lagt vekt på å sikre at fangstuttaket ikke går utover mattilgangen for artene som er avhengige av de artene som det drives fangst på. CCAMLR er en viktig bidragsyter til utvikling av internasjonal havmiljøpolitikk og arbeider aktivt for å bekjempe ulovlig, urapportert og uregulert fiske.

Norske fartøy har de senere år stått for over halvparten av fangsten av krill i CCAMLRs virkeområde. Norske myndigheter stiller de samme kravene til bærekraftig forvaltning i disse havområdene som i andre havområder hvor norske aktører høster av ressursene.

Forskningsinnsats er viktig som grunnlag for ressursutnyttelse. Havforskningsinstituttet og Norsk polarinstitutt deltar i arbeidet med det vitenskapelige grunnlaget for fiskeriregulering og spørsmål om marine verneområder. Regjeringen vil i 2017 legge fram planer for Stortinget om et forskningstokt til Antarktis.

5.3.4 Fiskeriforvaltning i FAO

Arbeidet som gjøres i FAO for å styrke global, bærekraftig forvaltning av fiskeriressursene, er viktig. Norge yter et fast bidrag til FAOs budsjett og arbeidsprogram, i tillegg særskilte midler til enkelt-satsninger. Regjeringen arbeider for at fiskeri og akvakultur skal tillegges større vekt i arbeidet med global matsikkerhet og for at organisasjonen skal være den sentrale politiske plattformen for global matsikkerhet, ernæring og retten til mat. I dette arbeidet er også FNs matsikkerhetskomité en viktig arena.

FAO har utarbeidet flere ulike retningslinjer knyttet til fiske og marine ressurser. Norge har gitt støtte til utviklingen av flere av disse både i form av faglig kompetanse og finansielle ressurser. Eksempler på handlingsplaner og retningslinjer er Internasjonal handlingsplan mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske, Internasjonale retningslinjer om bifangst og reduksjon av utkast, Internasjonale retningslinjer for sertifisering av bærekraftig akvakultur, og Frivillige retningslinjer for sikring av bærekraftig småskalafiske i lys av matsikkerhet og fattigdomsreduksjon.

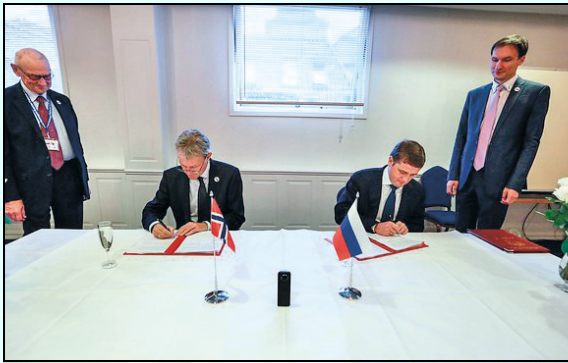
Norge støtter FAOs arbeid med å utvikle internasjonale retningslinjer for fangstsertifikater som vil gi økt sporbarhet av fiskeprodukter. Arbeidet forventes å slutføres i 2017. Dersom innkjøpere, distributører og konsumenter stiller krav om at fiskeprodukter har bærekraftig opprinnelse, vil bærekraftig fiske utvikle seg til et konkurransefor-trinn. Markedspress fra bevisste forbrukere kan potensielt gi viktige bidrag til bærekraftig fiske og oppdrett. Norge støtter også samarbeidet mellom FAO og Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), og FAO har bidratt med fagekspertise til ulike arbeidsgrupper i CBD på marine saker.

Et av de mest omfattende samarbeidsområdene Norge har med FAO er Nansenprogrammet, som omtales nærmere under Fisk for utvikling.

Regjeringen vil

- støtte opp under regionalt samarbeid om forvaltningen av felles fiskeressurser i samsvar med FNs Havrettskonvensjon, FN-avtalen om fiske på det åpne hav og relevante retningslinjer utarbeidet av FNs organisasjon for ernæring og landbruk
- videreføre og styrke samarbeidet med FNs organisasjon for ernæring og landbruk om bærekraftig forvaltning av marine ressurser

Boks 5.2 Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon



Figur 5.4 Norsk-russisk avtale om 2017-kvoter for torsk og andre viktige bestander i Barentshavet ble inngått 20. oktober 2016. Avtalen markerte 40 år med godt fiskerisamarbeid med Russland.

Foto: Nærings- og fiskeridepartementet

Havforsknings samarbeidet mellom Norge og Russland går helt tilbake til begynnelsen av 1900-tallet og ble institusjonalisert på 1950-tallet. Siden 1976 har Norge og Russland (frem til 1991 Sovjetunionen) gjennom Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen samarbeidet om forvaltningen av de viktigste fiskebestandene i Barentshavet. Per i dag gjelder dette nordøstarktisk torsk, nordøstarktisk hyse, lodde, blåkveite og snabeluer.

En sentral oppgave er å legge forholdene til rette for en best mulig forvaltning av fellesbestandene. Det krever i første rekke en rasjonell beskatning av torskbestandene. På det årlige kommisjonsmøtet fastsetter partene totalkvoter og fordeler kvoter mellom Norge, Russland og tredjeland. Partene avtaler også gjensidig fiskeadgang i hverandres soner, bytter kvoter innenfor fellesbestander og nasjonale bestander, og de tilstreber harmonisering av teknisk regelverk og avtaler samarbeid om kontroll. Totalkvotene som Norge og Russland fastsetter er basert på anbefalinger om beskatningsnivå utarbeidet av Det internasjonale råd for havforskning

(ICES), hvor både norske og russiske forskere er representert. Kvotefastsettelsen er basert på omforente og langsiktige høstingsregler.

Bekjempelse av ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) i Barentshavet har vært et viktig tema hvor det har vært betydelig framgang. Fra 2002 til 2005 var det årlige overfisket på cirka 100 000 tonn torsk hvert år, noe som utgjorde en stor belastning for bestanden, fiskerinæringen og fiskeriavhengige samfunn på kysten. Fra 2005 til 2009 ble overfisket sterkt redusert gjennom aktiv innsats fra norske og russiske myndigheter, og de siste årene er det ikke avdekket ulovlig overfiske av betydning i Barentshavet.

På 1990-tallet ble kommisjonens arbeid utvidet til nye tematiske områder blant annet ved opprettelsen av Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål i fiskerisektoren (1993). Gjennom dette samarbeidet er en rekke konkrete tiltak iverksatt for å bedre kontrollen med ressursene både på sjø- og landsiden.

Kontroll og håndhevelse av fiskerireguleringer er en sentral forutsetning for god ressursforvaltning. Her spiller Kystvaktens inspeksjoner av fiskefartøy en viktig rolle. Kystvakten har gjennom flere år arbeidet målrettet for å styrke sin etterforskningskompetanse. Som et resultat av dette håndteres et betraktelig antall saker som gjelder utenlandske fartøys overtredelse av fiskerireguleringer nå ved «sakte oppbringelse». Dette innebærer at fartøyet seiler mot havn ledsaget av Kystvakten, mens man forsøker å løse saken i sjøen. Dersom saken løses i sjøen er det ikke behov for å ta fartøyet til norsk havn.

Kampen mot overfiske har sammen med felles forvaltningsstrategier og samarbeid om ressurskontroll hatt stor betydning for at bestands-situasjonen i Barentshavet nå er svært god i global sammenheng. Dette gir grunnlag for et rikt fiskeri for norske og russiske fiskere.

5.3.5 Gode arbeidsvilkår i fiskeriene internasjonalt

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) er FNs særorganisasjon for arbeidslivet, opprettet for å bedre levevilkårene, arbeidsforholdene og arbeidsmulighetene for arbeidstakere verden

over. ILO er ansvarlig for å sette opp og ha tilsyn med internasjonale arbeidsstandarder. Internasjonalt er fiskerisektoren blant sektorene med flest yrkesrelaterte dødsfall. Et annet alvorlig og betydelig problem, er tvangsarbeid og menneskehandel hvor fattige blir ofre for organiserte kriminelle som er involvert i ulovlig, uregulert og urapportert

tert fiske og fiskerikriminalitet. I november 2015 arrangerte Norge og ILO et internasjonalt ekspertmøte om utnyttelse av arbeidskraft i fiskerierne. Møtet munnet ut i en anbefaling om en bred og tverretattlig tilnærming til problematikken.

Med norsk støtte vedtok ILO på sin 96. arbeidskonferanse i juni 2007 konvensjon nr. 188 om arbeidsvilkår i fiskerisektoren. Viktige målsettinger er å sikre arbeidstakere i fiskerisektoren bedre arbeidsmiljø, sikkerhet og helse til sjøs, og at syke og skadete fiskere får behandling i land. Norge ratifiserte konvensjonen i 2015 og den vil tre i kraft høsten 2017.

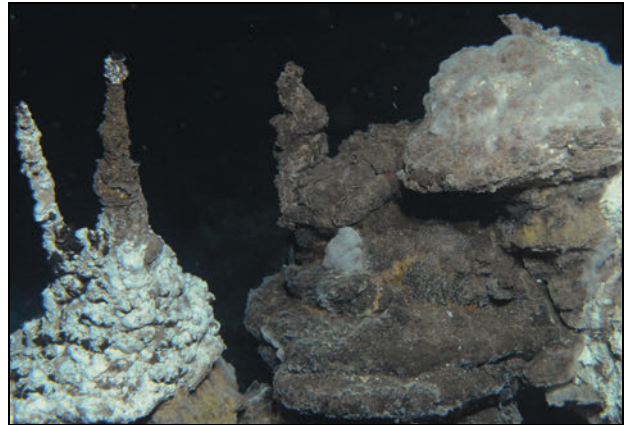
Regjeringen vil

- arbeide for å bekjempe tvangsarbeid og menneskehandel i den globale fiskeindustrien og for at ytterligere land ratifiserer Den internasjonale arbeidsorganisasjonens konvensjon nr. 188 om arbeidsvilkår i fiskerisektoren
- videreføre arbeidet med menneskerettighetsbasert utvikling av fiskerierne og arbeide for like rettigheter for menn og kvinner som arbeider i fiskerinæringene

5.4 Fremvoksende havnæringer

Den blå økonomien omfatter et bredt spekter av næringer, som alle gir viktige bidrag til sysselsetting og velferd på regionalt eller nasjonalt nivå i Norge og andre land. Enkelte av disse næringene er små, men har lange tradisjoner og potensial til å bli viktige på sikt. Det er i tillegg forventninger om at helt nye havnæringer kan vokse frem i fremtiden. Regjeringen vil legge til rette for bærekraftig vekst i disse næringene.

Fornybar energi til havs er havvind, tidevannskraft, bølgekraft og termisk havenergi (som utnytter temperaturforskjellene). Andre energikilder er saltgradienter (som utnytter energipotensialet knyttet til blanding av fersk- og saltvann) og marin biomasse (tang, tare og marint avfall til energiformål). Den norske havbaserte fornybar næringen har hatt aktivitet internasjonalt i mange år. Den internasjonale veksten innen fornybar energi er betydelig. Gitt Norges lange erfaring med utvikling av olje- og gassteknologi til havs er norske leverandører godt posisjonert til å bidra med utviklingen av havbasert vindkraft. Norske bedrifter har etablert seg som betydelige underleverandører i enkelte nisjer. For de øvrige energikildene nevnt ovenfor har det i flere tiår vært forsket både i Norge og internasjonalt for å kommer-



Figur 5.5 Utnyttelse av mineraler på havbunnen kan bli en viktig næring på lengre sikt. Bildet viser hydrotermale skorsteiner på Soria Moria-feltet, som ligger mellom Jan Mayen og Bjørnøya.

Foto: K.G. Jepsen-senter for dyphavsforskning, Universitetet i Bergen.

sialisere mulighetene, men de er foreløpig ikke blitt tilstrekkelig lønnsomme til å få noen større anvendelse.

Reiseliv har lang historie i Norge, og kyst- og havrelatert turisme omfatter blant annet cruise-fart og ulike former for natur- og opplevelsesturisme. Sektoren har de siste årene opplevd jevn vekst, og det anslås at potensialet for videre økning er betydelig.

Utnyttelse av mineraler på havbunnen kan bli en viktig næring. Omfanget av disse ressursene er så langt ikke kartlagt, men det er grunn til å anta at det potensielt er tale om betydelige verdier, også på norsk sokkel. Eventuell kommersiell utvinning av mineralforekomster ligger et stykke frem i tid og betinger blant annet utvikling av teknologi, utarbeidelse av regelverk og utredning av miljøeffekter. Internasjonalt er sektoren i sin spede begynnelse. Regjeringen vil foreslå en ny lov om mineralvirksomhet på norsk kontinental-sokkel. Ansvar for mineralvirksomhet på sokkelen etter den nye loven vil tilligge Olje- og energidepartement.

Det foregår omfattende forskning på oppdrett av nye arter, både i Norge og andre land. Over tid er det sannsynlig at også andre fiskeslag enn laks og regnbueørret vil kunne produseres i stor skala langs kysten vår. En annen akvakultursektor det knyttes forhåpninger til er såkalte makroalger, blant annet ulike arter tang og tare. Tare har blitt høstet kommersielt i Norge i over 50 år og brukes i matvareindustrien, i medisin og som proteinrikt dyrefôr. Det er trolig potensial for kommersiell

høsting av flere arter, og i tillegg har Norge et uutnyttet potensiale i form av dyrking i egne eller kombinerte akvakulturanlegg.

Regjeringens bioøkonomistrategi, *Kjente ressurser – uante muligheter*, fremlagt i november 2016, omfatter tiltak med relevans for oppdrett og dyrking i det marine miljø. Bioøkonomien åpner nye muligheter for utnyttelse av marine fornybare ressurser, og det er forventninger til videre vekst, for eksempel innen utnyttelse av nye arter og re-stråstoff. Det er grunn til å tro at det store biologiske mangfoldet i havet kan danne grunnlag for nye produkter innenfor en rekke områder som le-gemidler, prosessindustri, mat, fôr og kosmetikk.

5.5 Gode internasjonale handelsvilkår for havnæringene

Som en liten, åpen økonomi har Norge stort utbytte av den arbeidsdelingen internasjonal handel gir mulighet for. Utenrikshandel utgjør en stor del av den norske økonomien og Norge kunne ikke nådd dagens velstandsnivå uten denne. Åpne markeder betyr også at havnæringene får adgang til teknologi og innsatsvarer av høy kvalitet, uten at tids- og kostnadskrevende handelshindre står i veien.

Næringene i den blå økonomien spiller en nøkkelrolle. Det verdipotensialet som de representerer kan ikke realiseres uten gode internasjonale handelsvilkår for de varene og tjenestene som næringene genererer. Arbeid for markedsadgang og nedbygging av handelshindre, er viktige oppgaver i utenriks- og handelspolitikken og noe regjeringen legger stor vekt på.

Tre arenaer spiller særlig betydningsfulle roller. Dette er Verdens handelsorganisasjon (WTO), handelssamarbeidet med EU gjennom Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), og de bilaterale frihandelsavtalene fremforhandlet sammen med øvrige medlemsland i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA). Mange av utfordringene som havnæringene møter knyttet til markedsadgang er felles, men noen er særskilte for den enkelte næring. Utenriksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og andre relevante departementer ivaretar norske handelspolitiske prioriteringer på de internasjonale arenaene.

Regjeringen arbeider for en offensiv handelspolitikk som ivaretar norske interesser, noe som fastlås i Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel – Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. I meldingen understre-

kes viktigheten av å sikre norske bedrifter økt markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport av varer, tjenester og investeringer globalt, både gjennom WTO, i forhandlinger med EU og i nye frihandelsavtaler, samtidig som man sikrer muligheten til å gjennomføre nødvendige reguleringer for å oppnå legitime nasjonale målsettinger.

Regjeringens prioriteringer og ambisjoner når det gjelder arbeidet for gode internasjonale markeds- og rammevilkår for norske havnæringene kommer videre til uttrykk i regjeringens havstrategi, fremlagt 21. februar 2017.

5.5.1 Utfordringer i det internasjonale handelssystemet

Norge har sterke interesser i et åpent, inkluderende og regelbasert internasjonalt handelspolitisk samarbeid. Vår primære handelspolitiske prioritering er følgelig å bevare og styrke det multilaterale handelssystemet. Forhandlinger for å videreutvikle WTO-regelverket er imidlertid vanskelige, og handelssystemet har fått en ny dimensjon ved at store økonomier forhandler om såkalte mega-regionale avtaler. USA har i flere år forhandlet med EU gjennom Det transatlantiske handels- og investeringspartnerskap (TTIP), mens en avtale mellom USA og Japan og andre markeder i Stillehavsregionen, Trans-Pacific Partnership (TPP), er ferdigforhandlet. Utviklingen så langt er likevel langt fra entydig. TTIP-forhandlingene har avdekket store interne uenigheter i EU og er satt på vent både på amerikansk og europeisk side. Det er usikkerhet om hvorvidt TPP vil bli iverksatt og i så fall av hvilke land nå som USA har trukket seg. I USA signaliserer den nye administrasjonen posisjoner som skaper uvisshet om fremtiden for mega-regionale avtaler som sådan.

Samtidig pågår det utvikling av andre regionale avtaler, for eksempel i Asia. Regjeringen vil følge nøye med på utviklingen i pågående og nye handelspolitiske prosesser der Norge ikke er involvert, og vil fortløpende vurdere tiltak for å verne om og fremme norske interesser.

5.5.2 WTO

Regjeringen vil benytte WTOs regulære arbeid til å fremme norske havinteresser, i tillegg til forhandlinger om markedsadgang og regelverk der det er mulig. Miljøvareforhandlingene i WTO, som omfatter 44 medlemsland inklusiv de store aktørene USA, Kina og EU, dreier seg om å få til full tollfrihet for varer som kan bidra til et bedre miljø og motvirke klimaendringer.

Avtalen vil kunne få både direkte og indirekte positive virkninger for havet. Den vil gi et positivt bidrag til klimautfordringene ved å gjøre viktig miljøteknologi lettere tilgjengelig til en lavere pris. Viktige eksempler på varer som det forhandles om og som vil ha en gunstig virkning på havmiljøet, er rensere av ballastvann og oljevernustyr.

Skipsfartstjenester og energirelaterte tjenester, særlig tilknyttet leverandørindustriens offshorrevirksomhet, utgjør vesentlige deler av norsk internasjonal tjenestenering.

Energirelaterte tjenester inkluderer olje, gass og elektrisitet, og alle opp- og nedstrømsaktiviteter. Slike tjenester er tidvis utsatt for betydelig statlig innblanding i rammevilkår som kan påvirke konkurransemuligheter for norske næringer. Forhandlinger om å fjerne restriksjoner og opprette forpliktelser på blant annet internasjonal skipsfart, tilhørende tjenester og tilgang til, og bruk av, havnefasiliteter, har så langt ikke frembragt resultater. Dagens situasjon gir en risiko for vilkårlighet og konkurransevridning til ulempe for norske skipsfartsinteresser.

Regjeringen vektlegger arbeidet for å avtalefeste multilateralt et åpent internasjonalt regime med like vilkår for skipsfartstjenester, og å oppnå en bred liberalisering for energirelaterte tjenester. Dette er en sentral norsk handelspolitisk interesse som forfølges i alle tilgjengelige fora. Norge har i den forbindelse inntatt en lederrolle i arbeidet med skipsfartstjenester og energirelaterte tjenester i forhandlingene med ett femtitalls land om den internasjonale tjenestehandelsavtalen TISA for å sikre et mest mulig ambisiøst resultat for disse næringene.

Viktigheten av å bekjempe skadelige fiskerisubsidier i WTO har fått ny aktualitet gjennom FNs bærekraftsmål 14, delmål 6. Mange utviklingsland, herunder minst utviklede land, som også er utsatt for ikke-bærekraftig fiske utført av andre lands fiskerifartøyer, er blant forkjemperne for et multilateralt forhandlingsresultat i tråd med bærekraftsmålene. Dette gir håp om at man kan få til et resultat innen WTOs ministerkonferanse i desember 2017. Om det viser seg umulig å få en løsning som omfatter alle WTO-land, arbeides det parallelt med en avtale som i første omgang omfatter de land, deriblant Norge, med de høyeste ambisjonene på området.

5.5.3 EØS, det indre marked og markedsadgang

EU er Norges viktigste handelspartner, og gjennom EØS-avtalen er Norge integrert i EUs indre

marked, inkludert EUs indre energimarked. Et velfungerende indre marked er viktig for norsk verdiskaping. EØS-samarbeidet sikrer avtalebasert markedsadgang i det indre marked, og gir også adgang til å drøfte og inngå dypere samarbeid med EU-land om spørsmål knyttet til marin og maritim sektor.

Unionen er vårt viktigste marked for sjømat. Handel med sjømat mellom Norge og EU reguleres av flere avtaler: Fiskeribrevet av 1973 (tilknyttet frihandelsavtalen), EØS-avtalens protokoll 9 (gir preferansetoll på hvitfisk) og en rekke bilaterale avtaler med omtrent 50 tollfrie kvoter («kompensasjonsavtaler»). Norsk fiskerinæring kan også bruke WTO-kvoter og EUs egne importkvoter som kan gi tollfrihet for flere fiskeprodukter som eksporteres til EU-landene. I juli 2015 ble Norge og EU enige om en ny avtale om markedsadgang for sjømat, og de nye kvotene ble åpnet 1. september 2016. I denne avtalen ble det oppnådd flere forbedringer i markedsadgangen sammenlignet med tidligere forhandlinger. Målsettingen er frihandel for all sjømat og regjeringen vil fortsett arbeide for å oppnå enda bedre markedsadgang til EU.

Storbritannias uttreden fra EU vil også få konsekvenser for norske handelspolitiske interesser. Regjeringen vil aktivt følge prosessen rundt dette.

5.5.4 EFTA-frihandelsavtaler

Norge inngår frihandelsavtaler for å sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet. Et sentralt prinsipp er å sikre at rammebetingelsene for norsk næringsliv i utenlandske markeder er minst like gode som for konkurrenter i andre land, og da særlig i EU. Regjeringen prioriterer frihandelsavtaler med land der en avtale kan gi det største bidraget til økt samlet handel og verdiskaping. I tillegg legges det – ved prioritering av land for mulige nye avtaler – vekt på utenriks- og utviklingspolitiske hensyn. Det legges til grunn at avtalene ikke skal begrense nasjonalt handlingsrom på viktige politikkområder, og at de skal bidra til det overordnede målet om bærekraftig utvikling for Norge og verden. Norge er nå i forhandlinger om EFTA-frihandelsavtaler med en rekke land, inkludert India, Indonesia, Vietnam, Malaysia og Ecuador. Gjenåpning av de bilaterale forhandlingene med Kina prioriteres høyt. Havnæringene er blant norske hovedprioriteringer i frihandelsavtaleforhandlinger.

Regjeringen vil

- arbeide for at WTO-avtalen om miljøvarer blir avsluttet så fort som mulig og helst i løpet av 2017 og deretter revideres jevnlig for å sikre inkludering av ny miljøteknologi med positiv innvirkning på havmiljø og -forvaltning, samt arbeide for å påvirke at flere land deltar i avtalen
- arbeide for likebehandling og forbedret og forutsigbar markedsadgang for maritime- og offshorerelaterte tjenester i WTO, i den internasjonale tjenestehandelsavtalen TISA og andre avtaler som berører tjenestehandel
- arbeide for at det fremforhandles en multilateral avtale til WTOs ministerkonferanse i desember 2017 som forbyr subsidier til ulovlig, uregulert og urapportert fiske og de subsidier som er mest skadelige når det gjelder overfiske og overkapasitet i fiskerisektoren. Regjeringen vil også arbeide parallelt for en plurilateral avtale med en engere gruppe ambisiøse WTO-medlemmer
- arbeide for å oppnå endra bedre markedsadgang til EU for sjømat
- arbeide for å inngå frihandelsavtaler for å sikre norsk næringsliv, herunder de havbaserte næringene, markedsadgang og forutsigbare rammevilkår i markeder utenfor EØS

5.5.5 Utenriksstasjonene og havnæringene

Støtte til næringslivet er en prioritert oppgave for Utenriksdepartementet og utenriktjenesten. Det gjelder for alle utenriksstasjonene, selv om behovene vil variere mellom land og regioner. For enkelte stasjoner, ikke minst i enkelte øst- og sørøstasiatiske land, er arbeid knyttet til de norske havnæringene og -klynger spesielt viktig. I disse

landene utgjør den blå økonomien en betydelig del av stasjonenes kontakt med lokale myndigheter.

Utenriksstasjonene er døråpnere og nettverksbyggere. De har kunnskap om lokale forhold, markedsmuligheter og tilgang til fagmiljøer og myndigheter. Denne kunnskapen skal bidra til at norske bedrifter kan fatte beslutninger om virksomhet og samarbeidspartnere på best mulig grunnlag. Stasjonene samarbeider tett med andre aktører i det norske virkemiddelapparatet, herunder Innovasjon Norge, Norges sjømatråd og Norwegian Energy Partners.

Stasjonene koordinerer arrangement, profileringstiltak og skaper møteplasser gjennom Team Norway, som er et uformelt nettverk av relevante næringslivsaktører. En viktig oppgave er å bistå i og gjennomføre næringslivsprogram under statsbesøk, offisielle besøk eller andre besøk med næringslivsdelegasjoner. Stasjonene vil også kunne informere om vertslandets bestemmelser, lokalt regelverk og om særskilte vilkår man bør være oppmerksom på, og sørge for at bedriften får kontakt med rette myndighet i saker som er avhengige av offentlige godkjenninger og bistå med oppfølgingen. De kan gi konsulær bistand, for eksempel om visumspørsmål, og råd om bedrifters samfunnsansvar og de største utfordringene bedriftene kan møte i vertslandet innen miljø, korrupsjon, arbeidstaker- og menneskerettigheter.

Regjeringen vil

- i samarbeid med næringsaktørene og havklyngene bidra til at Team Norway styrker samarbeidet på tvers, for å fremme havnæringene samlet der det kan gi økt effekt

6 Rene og sunne hav

Klimagassutslippene og forurensning endrer havet på en måte vi ikke fullt ut kjenner konsekvensene av. Verdenshavene forsurets, vannet blir varmere, havnivået stiger, havene forurenses og mengden av avfall i havet, som plast, tiltar. Disse belastningene har konsekvenser for marint liv. Økosystemer endres eller skades og det biologiske mangfoldet trues. Hvor alvorlig dette kommer til å bli avhenger av hvordan det internasjonale samfunnet håndterer problemene. OECD fremhever miljøproblemene som en hovedtrussel for å realisere vekstmulighetene i den blå økonomien.

Vi deler økosystemer og viktige marine ressurser med andre land, og det bilaterale og regionale samarbeidet for å sikre god miljøforvaltning er derfor svært viktig. På flere områder er det mest effektivt å samarbeide globalt, og arbeidet for å redusere utslipp av CO₂ er et godt eksempel på dette.

6.1 Bevaring av naturmangfoldet i havet

Naturmangfoldet gir grunnlaget for menneskenes liv på jorda. Mangfoldet av arter og naturtyper gir oss tilgang på alt fra mat og medisiner til råvarer og gode opplevelser. Mange næringer er avhengige av naturens ressurser, inkludert havbaserte næringer. Å bevare og sikre bærekraftig bruk av økosystemer i havområdene slik at de er velfungerende, er nødvendig for å legge til rette for verdiskaping og matsikkerhet, og for å opprettholde miljøverdiene i havområdene. Videre er det viktig for å forebygge fattigdom og alvorlige effekter av klimaendringer.

Økt forbruk av naturressurser har gitt rom for større matproduksjon og høyere levestandard for mange. Samtidig medfører den økte bruken av arealer og naturressurser et betydelig press på naturen. Noen av økosystemene i verden er så belastet av negativ påvirkning at de ikke lenger leverer de godene eller opprettholder de naturlige prosessene som mennesker er avhengig av. Belastningen på naturmangfoldet i verdenshavene skyldes

klimaendringer, fremmede arter, overutnyttelse av ressurser, dårlig forvaltning, forurensning og andre påvirkningsfaktorer.

For naturmangfoldet i Arktis vil klimaendringene kunne gi store utfordringer. FNs klimapanel konkluderer med at det er svært høy risiko for store endringer i arktiske marine økosystemer på lengre sikt. Klimaendringene vil endre utbredelsen av arter og økosystemer knyttet til havisen, og redusere leveområdene til mange isavhengige arter. Barentshavet er blant de områdene der dette forventes å skje raskest. Klimaendringene kan også gjøre isavhengige arter og økosystemer mer sårbare for menneskelig virksomhet og andre typer påvirkning. Norge jobber tett sammen med de andre arktiske statene om å kartlegge status for naturmangfoldet og følge opp med tiltak gjennom samarbeidet i Arktisk råd. Sentralt i dette arbeidet er rådets arbeidsgruppe for beskyttelse av det arktiske marine miljø (PAME) og arbeidsgruppen for naturmangfold (CAFF). Norge har ledet arbeidet med en egen statusrapport og overvåkningsplan for marint biologisk mangfold som legges frem for Arktisk råds ministermøte våren 2017.

Konvensjonen om biologisk mangfold er et viktig virkemiddel og rettslig rammeverk for bevaring og bærekraftig bruk av naturressurser. Den bidrar til å beskytte livet i havet, blant annet gjennom å identifisere økologisk og biologisk betydningsfulle områder, og miljøutfordringer som støy, forurensning og forsøpling, slik som blant annet plast og mikroplast. Norge deltar aktivt i arbeidet med oppfølging og implementering av konvensjonen. Flere av delmålene fra bærekraftsmål 14 er basert på Aichimålene fra 2010 under konvensjonen om biologisk mangfold. Nasjonal oppfølging av konvensjonen innebærer blant annet å utvikle mer konkrete mål for god økologisk tilstand og virkemiddelbruk i arbeidet med å opprettholde og oppnå god tilstand for marine økosystemer.

Også andre konvensjoner er viktige for det internasjonale arbeidet med å bevare marint naturmangfold. Konvensjonen om internasjonal handel ned truede dyre- og plantearter (CITES) har som formål å verne truede dyr og planter mot ut-



Figur 6.1 Kamouflasje

Korallrev, korallskoger og svamper er fastsittende dyr som danner leveområder og skjulesteder for mange virvelløse dyr og fisk. De er derfor viktige for det biologiske mangfoldet i havet. Korallrev rundt i verden er truet av blant annet havforsuring og varmere vann forårsaket av de globale klimaendringene.

Foto: Havforskningsinstituttet

ryddelse som følge av internasjonal handel. Bonnkonvensjonen har som overordnet mål å fremme vern av bestander av trekkende ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser. Konvensjonen om våtmarksområder av internasjonal betydning har som formål å fremme vern og bærekraftig bruk av våtmarker, både ferskvannsområder og marine områder.

Det globale naturpanelet (IBPES) er en sentral kunnskapsleverandør for biologisk mangfold og politikktutvikling på globalt nivå og kan sees på som en parallell til Klimapanelet.

Det er vedtatt å starte en global utredning om naturmangfold og økosystemtjenester under Naturpanelet, for ferdigstilling i 2019. Denne utredningen vil også omfatte marint biologisk mangfold og økosystemtjenester i havet.

Arbeidsprogrammet for Naturpanelets andre periode (2019–2022) er ikke endelig bestemt, men programmet vil med stor sannsynlighet inkludere en rapport om fremmede arter både på land og i havet og vil identifisere konkrete tiltak for hvordan man kan håndtere disse. Fremmede arter er også et av delmålene under bærekraftsmålene, som er identifisert som spesielt utfordrende for Norge.

Gjennom å støtte Den globale miljøfasiliteten (GEF) med 432 millioner kroner i perioden 2014–18, gir Norge et betydelig bidrag til den eneste finansieringsmekanismen med mandat til innsats på alle globale miljøområder. Ettersom GEF støtter tiltak som både tar hensyn til klima, biologisk mangfold, ozonlaget, miljøgifter, forurensning, avskoging og hav- og vannspørsmål, kan ressurser ses i sammenheng og brukes mer effektivt. Om lag 11 prosent av GEFs totale budsjett går til innsats knyttet til hav- og vannspørsmål.

Regjeringen vil

- fortsatt delta aktivt i FNs arbeid med å styrke de havrettslige rammene for bevaring og bærekraftig bruk av havets ressurser
- bidra aktivt i videreutvikling av det marine arbeidet under Konvensjonen om biologisk mangfold, samt til styrket gjennomføring av konvensjonen
- fortsatt bidra med støtte til økt kunnskap om naturmangfoldet i havet og bedre samordning og kostnadseffektivitet i havkartleggingsprosesser. Naturpanelet (IBPES) som tverrgående kunnskapspanel vil bli prioritert

- fortsette å bidra til økt kunnskap om tilstanden for naturmangfoldet regionalt og bidra i arbeid med tiltak for å bevare marint naturmangfold både i nordlige og sørlige havområder gjennom Arktisk råd, OSPAR, NEAFC og CCAMLR

6.2 Havforurensning

Gjennom FNs bærekraftsmål 14, delmål 1, har verdenssamfunnet forpliktet seg til å forhindre og i betydelig grad redusere alle former for havforurensning innen 2025, særlig fra landbasert virksomhet.

Påvirkning på de marine økosystemene skyldes menneskelig aktivitet som pågår ute i havet, langs kysten eller på land. Fiskeri, fiskeoppdrett, skipsfart, olje- og gassvirksomhet, industri, avløp og landbruk, samt marin forsøpling og mikroplast er betydelige påvirkningsfaktorer. Påvirkningen er størst i kystsonen ved industristeder og store byer. Økosystemene påvirkes også av forurensning som fraktes med luft- og havstrømmer langveisfra. Kombinasjonen av tilførsler av forurensninger og overbeskatning av marine ressurser utgjør mange steder i verden et betydelig press på naturmangfoldet, og kan også være en trussel for matsikkerheten.

Utslipp fra landbasert industri har ført til stor skade på det marine miljøet i mange områder. Skadene er i stor grad forårsaket av miljøfarlige stoffer som tungmetaller, men også utslipp av ulike organiske forbindelser, som tjærestoffer og tungt nedbrytbare miljøgifter. De senere år er det gjort mye for å redusere og eliminere utslipp av de mest miljøfarlige stoffene gjennom nasjonale og regionale reguleringer, og globale konvensjoner. Skipsfarten har et bredt spekter av miljøpåvirkning både når det gjelder vann og luft, og det trengs et kontinuerlig arbeid for å minimere denne påvirkningen. Resultater fra miljøovervåking som viser spredning av miljøgifter og effekter på miljø og helse er viktig for å få gjennomslag for internasjonale reguleringer.

I noen havområder, som for eksempel Nordøst-Atlanteren, har tiltak ført til at utslipp fra landbasert industri er sterkt redusert og at konsentrasjonene av enkelte miljøgifter i havet går ned. Norske åpne havområder er lite forurenset, men det er problemer i enkelte kystområder, spesielt i sedimenter i havner og utenfor industristeder, som er resultat av tidligere utslipp. Norge overvåker nivåene av uønskede stoffer i sjømat, for å sikre at sjømat som skal omsettes er trygg. Dataene som generes gjennom overvåkingsprogrammet er

åpent tilgjengelig gjennom Sjømatdatabasen (NIFES).

Også i Arktis er miljøtilstanden i hovedsak god, men noen steder er det høye nivåer av enkelte miljøgifter på grunn av langtransportert forurensning. Miljøspørsmål er sentralt i samarbeidet i Arktisk råd og det er opprettet en egen arbeidsgruppe for beskyttelse av det arktiske marine miljø (PAME). Det er også arbeidsgrupper som arbeider med forurensning (ACAP), naturmangfold (CAFF), miljøovervåking (AMAP) og forebygging av og beredskap mot akutt forurensning (EPPR). Arktisk råd forventer at fremtiden vil kreve mer av arktisk havmiljøforvaltning og har satt i gang en prosess for å videreutvikle og styrke havsamarbeidet sitt.

Havmiljøsam arbeidet med Russland er en høyt prioritert del av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet. Formålet er å bevare Barentshavet som et rent og rikt hav gjennom å bidra til en forvaltningsplan på russisk side av Barentshavet etter de samme prinsipper som de norske forvaltningsplanene. En samordnet miljøovervåking og felles miljøkunnskap er en viktig del av samarbeidet.

I enkelte andre deler av verden er forurensningssituasjonen krevende. Industriproduksjon, med tilhørende utslipp av avfall og forurensning, har særlig økt i kyststater i det østlige Asia og i land med kystlinje mot Sør-Atlanteren og Det indiske hav. Det er risiko for at problemene forbundet med dette kan bli enda mer omfattende som følge av forventet befolkningsvekst de kommende tiårene. Det finnes metoder og teknologi for å unngå eller redusere utslipp, men disse er ikke tatt i bruk alle steder. Det er behov for kapasitetsutvikling, mer miljøvennlig produksjons- og rense-teknologi, bedre avfallsforebygging, -innsamling og -håndtering, samt mer miljøvennlig forbruk.

Under UNEPs globale handlingsplan om beskyttelse av det marine miljø mot landbaserte aktiviteter¹ er det etablert globale partnerskap for frivillig samarbeid om marin forsøpling, avløpsvann og næringsalter.

6.2.1 Sentrale miljøkonvensjoner med relevans for havforurensning

Et viktig verktøy for å bekjempe havforurensning nasjonalt og internasjonalt, er de mange konvensjonene som har blitt inngått de senere tiårene. Regjeringen arbeider for at konvensjonene gjennomføres fullt ut.

¹ Global Programme of Action for the protection of marine resources from land-based activities

London-konvensjonen er en global avtale som ble inngått i 1972 med formål om å beskytte havmiljøet og gjennomføre praktiske tiltak for å bekjempe havforurensning som følge av menneskelig aktivitet. Dette gjelder blant annet utslipp av miljøfarlig industriavfall og dumping av avfall og annet materiale fra skip og fly. På sikt skal konvensjonen erstattes av Londonprotokollen fra 1996, som trådte i kraft i 2007. Protokollen legger stor vekt på føre-var-prinsippet og har strengere miljøkrav enn konvensjonen.

FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) har vedtatt flere konvensjoner som bidrar til å beskytte havmiljøet mot utslipp av olje og kjemikalier, avfall fra skip og spredning av fremmede arter. Viktige konvensjoner omfatter Konvensjonen om hindring av forurensning fra skip, Konvensjonen om beredskap, aksjon og samarbeid ved oljeforurensning, Konvensjonen om regulering av skadelige bunnstoffs-systemer på skip, Hongkongkonvensjonen om sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip, og Konvensjon om kontroll og behandling av ballastvann og sedimenter fra skip. Alle disse konvensjonene er ratifisert av Norge og sistnevnte konvensjon vil tre i kraft i september i år, blant annet som et resultat av norsk støtte gjennom IMO.

Norge har siden 2012 samarbeidet med IMO for å bistå Indonesia, Malaysia, Kambodsja, Vietnam, Thailand og Filippinene med implementering og ratifisering av sentrale miljøkonvensjoner.

Stockholmkonvensjonen fra 2001 om persistente organiske forbindelser (POP) er en viktig konvensjon som regulerer eller forbyr en rekke miljøgifter og dermed hindrer spredning av disse tungt nedbrytbare stoffene som kan oppkonsentreres via næringskjeden og transporteres over store geografiske avstander med luft- og havstrømmer. Norge ratifiserte konvensjonen i 2002.

Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren, OSPAR-konvensjonen, regulerer internasjonalt samarbeid om beskyttelse av det marine miljøet i det nordøstlige atlantehavsområdet. Gjennom OSPAR foretas vurderinger av miljøtilstanden i et felles overvåkings- og miljøvurderingsprogram hvor det utarbeides miljøvurderinger for hvert tema og hver påvirkning som grunnlag for utvikling av tiltak.

Baselkonvensjonen vedrørende kontroll med transport av farlig avfall regulerer grensekryssende transport av slikt avfall. Landene som har sluttet seg til konvensjonen forplikter seg også til å sluttbehandle og håndtere farlig avfall på en miljømessig forsvarlig måte. Norge ratifiserte konvensjonen i 1990.

Regjeringen vil

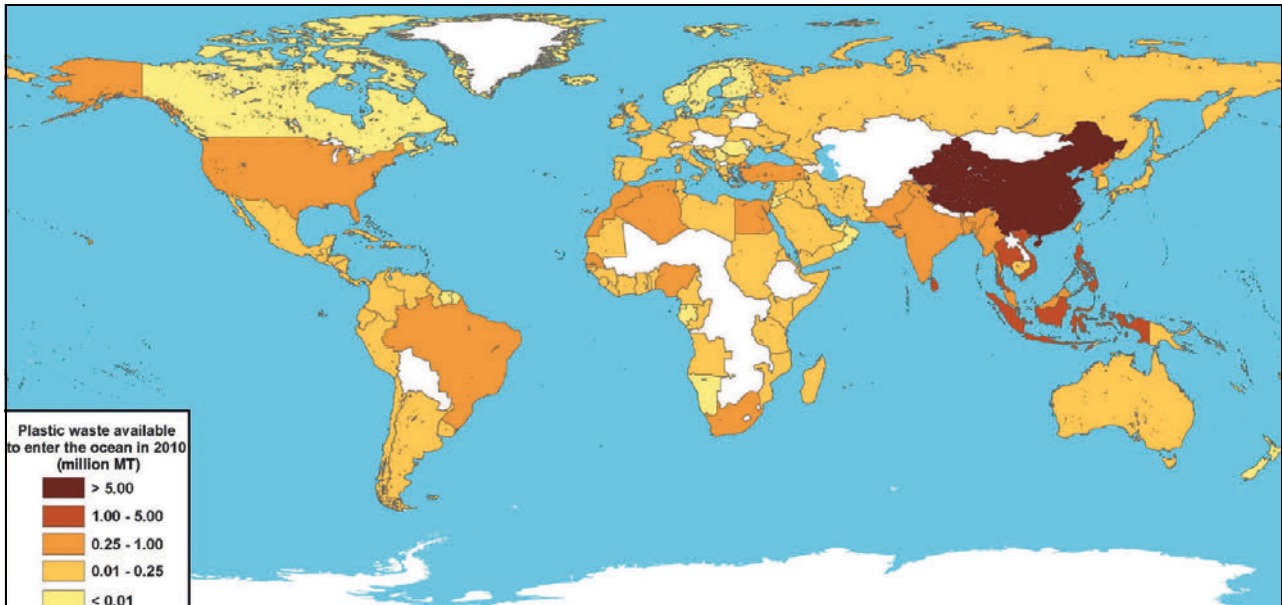
- fortsette det internasjonale arbeidet med å redusere havforurensning. Dette omfatter blant annet å arbeide for at flere stoffer blir regulert under Stockholmkonvensjonen. Flere av miljøgiftene som er omfattet av konvensjonen er relevante i en marin sammenheng. Norge vil i samarbeid med FNs miljøprogram arbeide for gjennomføring av konvensjonen
- øke bruken av satellittbasert overvåking som virkemiddel for kunnskapsinnhenting om havforurensning, og arbeide for effektiv håndheving av tiltak for å hindre miljøkriminalitet
- bidra til at havforurensning også fremover vil være en sentral oppgave for arbeidsgruppene i Arktisk råd og at OSPAR iverksetter tiltak basert på trusler som er identifisert i OSPARs miljøstatusrapporter
- videreføre samarbeidet med FNs sjøfartsorganisasjon om støtte til utviklingsland for å få ratifisert og implementert viktige internasjonale miljøkonvensjoner for å forhindre havforurensning. Dette gjelder også konvensjonen om sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip

6.3 Marin forsøpling og mikroplast

Tilførselen av avfall og mikroplast til havmiljøet er raskt økende, og plast er særlig et problem fordi det brytes svært langsomt ned. Marin forsøpling og mikroplast har negativ påvirkning på marine økosystemer, naturmangfold og bærekraftig utvikling. Fiskerier, turistindustri, båttrafikk og annen bruk av hav og kyst blir også rammet. En rapport utarbeidet for World Economic Forum anslo at hvis det ikke iverksettes omfattende tiltak for å bekjempe problemet, vil det målt i vekt være mer plast enn fisk i havet i 2050². Dette er usikre anslag, men det er bred global enighet om alvorligheten av problemet. Under FNs bærekraftsmål 14 om hav har FN-landene blitt enige om å forhindre og i betydelig grad redusere marin forsøpling innen 2025.

Marin forsøpling har sin opprinnelse fra mange ulike aktiviteter, og består av mange ulike typer. Plast utgjør den største andelen av alt marint søppel. Plast har også et større skadepotensial enn papp, papir, tre, metall og andre materialer. Mer enn halvparten av plastavfallet som havner i

² World Economic Forum (2016) *The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics.*



Figur 6.2 Kart som indikerer hvor det er størst problemer med håndtering av plastavfall med risiko for at det tilføres havet. Land som er markert med hvitt inngår ikke i datagrunnlaget. Data fra 2010.

Kilde: «Plastic waste inputs from land into the ocean», Jenna R. Jambeck, Roland Geyer, Chris Wilcox, Theodore R. Siegler, Miriam Perryman, Anthony Andrady, Ramani Narayan, Kara Lavender Law, *Science*, 13. februar 2015.

havet er estimert å komme fra et fåtall land i det sørøstlige Asia.

Plastavfallet spres med havstrømmene. Noe av plasten virvles sammen av havstrømmene til områder med forhøyet konsentrasjon av plast og mikroplast. I disse områdene forekommer sammenhengende belter av plast. De høyeste konsentrasjonene finnes likevel i strandsonen. Den plasten vi kan se utgjør bare deler av problemet. Det er anslått at 15 prosent av det marine avfallet flyter på havet, 15 prosent ligger i strandsonen og at hele 70 prosent synker og blir liggende på havbunnen. Deler av avfallet i havet føres med strømmene ned til dype kløfter på havbunnen hvor det samles opp og blir liggende, kanskje for alltid.

Norske forskere fant i 2017 for første gang arten gåsenebbhval utenfor norskekysten. Hvalen var døende, men magen full av plast – blant annet 30 plastposer, et to meter langt plastflak og mange små plastbiter. Dette er ett av mange tydelige eksempler på at plasten er en trussel mot livet i havet. Plasten kan også true matsikkerhet til menneskene både i et «nok mat»-perspektiv ved at det utgjør en fare for marine arter som brukes til mat, men også i et mattrygghetsperspektiv dersom stoffene tas opp i menneskene som spiser sjømaten. Det er behov for mer kunnskap om dette.

6.3.1 Mikroplast

Når plast brytes ned dannes mikroplast og nano-plast. Mikroplast havner også i havet fordi det brukes som ingrediens i produkter. I Norge er slitasje fra bildekk den største kilden til mikroplast fra landbasert virksomhet. Andre kilder er blant annet kunstgressbaner, maling, vedlikehold av skip og fritidsbåter og syntetiske tekstiler.

I dag blir mikroplast funnet i alle havområder, fra havoverflater til bunnsedimenter, og i Arktis er det funnet mikroplast frosset inn i havisen. De små plastpartiklene blir tatt opp i marine organismer. Partiklene kan både skade organismene i seg selv, og bidra til spredning av miljøgifter som er tilsatt eller binder seg til plasten. Den kan også spre fremmede organismer som for eksempel sykdomsfremkallende bakterier. Forskere har påvist mikroplast i en lang rekke dyr fra det minste plankton til fisk og hval. Dette gjelder også arter vi spiser hele slik som østers, ansjos og blåskjell. Det forskes på effektene av mikroplast på fisk, dyr og mennesker. Det er særlig bekymring knyttet til de minste partiklene – nanoplasten.

Det er i dag ingen avtale eller instrument som generelt omhandler tiltak for å redusere marin forsøpling og spredning av mikroplast. Regjeringen vil følge opp arbeidet i FNs miljøforsamling på dette feltet og bidra til å styrke de internasjonale rammebetingelsene for å bekjempe problemet.

6.3.2 Bred internasjonal innsats for redusere marin forsøpling og mikroplast

Omfanget av problemet viser at arbeidet for redusere marin forsøpling og mikroplast må prioriteres. Regjeringen vil trappe opp innsatsen og ha en bred tilnærming til problemet. I denne meldingen fremmer regjeringen tiltak til hvordan Norge bør arbeide internasjonalt for å bekjempe marin forsøpling og mikroplast i havet. Nasjonale tiltak med fokus på havmiljø og maritime kilder blir nærmere gjennomgått i stortingsmelding om oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet som overleveres Stortinget våren 2017. Nasjonale tiltak for å redusere tilførsler og nivå av plast og mikroplast i havmiljøet, og Norges prioriteringer overfor EU i denne sammenheng, gjennomgås i den igangsatte stortingsmeldingen om avfallspolitikken og sirkulær økonomi.

Regjeringen vil arbeide for at internasjonalt samarbeid og tiltak styrkes, og at det skal være målrettet og ressurseffektivt. Det mest effektive tiltaket for å redusere tilførsel av plast og mikroplast i havet er å sikre god avfallshåndtering og redusere avfallsmengdene. Utvikling av en sirkulær økonomi vil også være viktig for å redusere forsøplingen på sikt. I tillegg må det ryddes opp i den marine forsøplingen med vekt på områder hvor plasten særlig truer dyreliv, sårbar natur og menneskers helse, livskvalitet, fiskerier og annen mulighet for bærekraftig bruk som for eksempel tu-

risme. Dette må gjøres mest mulig kostnadseffektivt og miljøvennlig.

For å bekjempe marin forsøpling og mikroplast vil Norge arbeide nasjonalt, regionalt og globalt – i en rekke internasjonale hav- og miljøfora. Dette må gjøres i samarbeid med andre nasjoner, sentrale multilaterale aktører, privat sektor, forskningsmiljøer og sivilt samfunn. Det er viktig at det internasjonale samfunnet prioriterer de delene av verden der problemene er størst.

Regjeringen har de siste årene tatt initiativ til å sette marin forsøpling og mikroplast i havet høyt på den internasjonale dagsordenen. Norge har blant annet fremmet forslag til vedtak i FNs miljøforsamling, støttet av Indonesia, Chile, Australia og Monaco, som har fått bred tilslutning og bidratt til økt internasjonalt engasjement. Vedtakene retter seg mot alle aktører, inkludert FN-organisasjoner, regionale havmiljøkonvensjoner, nasjonale myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn og gir anbefalinger om samarbeidsformer og tiltak for forebygging og opprydding. Vedtakene vektlegger blant annet samarbeid om regionale handlingsplaner, og støtte til land og regioner som har behov for bistand i utvikling og gjennomføring av slike planer.

Basert på et forslag fra Norge vedtok over 170 land i FNs miljøforsamling i mai 2016 å gjennomføre en global utredning av internasjonale og regionale forvaltningsstrategier og regelverk. Utredningen skal identifisere behovet for grep som styrket samordning og en global juridisk bindende avtale for å bekjempe marin forsøpling og mikroplast. Regjeringen vil følge opp utredningen med forslag til vedtak om veien videre på FNs miljøforsamling i desember 2017.

En annen sentral samarbeidsarena som Norge vil prioritere framover, er det globale partnerskapet mot marin forsøpling (GPML). GPML ble lansert under FN-toppmøtet om bærekraftig utvikling i Rio i 2012, etter initiativ fra 64 land, samt EU. GPML er et åpent frivillig partnerskap som samler internasjonale organisasjoner, myndigheter, næringsliv, akademia, ikke-statlige organisasjoner og andre. Samarbeidet omfatter konkrete prosjekter og tiltak for å bekjempe marin forsøpling. Reduksjon av tilførsler fra landbaserte og havbaserte kilder, og opprydding av avfall som har samlet seg opp langs kysten og i havet er prioritert. Flere FN-aktører deltar i partnerskapet, og FNs miljøprogram er sekretariat. Norge har i flere år bidratt med finansiering av tiltak under partnerskapet gjennom vår støtte til FNs miljøprogram. Eksempler på aktiviteter under GPML er deling av informasjon, støtte til regionale handlingsplaner mot

Boks 6.1 Sirkulær økonomi

I en sirkulær økonomi er avfall først og fremst råstoff for ny produksjon. Dette medfører en betydelig reduksjon i mengden nye ressurser som brukes, mer effektiv utnyttelse, økt gjenbruk og reparasjon, og gjenvinning av det som fortsatt blir avfall. Viktig er også at det kan utvikles en lønnsom industri basert på mer miljøvennlige produkter og gjenbruk og resirkulering av avfall. Norge deltar i prosjektet Circular Ocean sammen med partnere fra Danmark, England, Irland og Skottland for å etablere en arena for sirkulær økonomi knyttet til marint avfall. Målet er å gjøre en av de største utfordringene i våre havområder til en ressurs for bedrifter og lokalsamfunn langs kysten. Prosjektet er finansiert av EUs program Interreg, som skal fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene.



Figur 6.3 Havet og kysten tilføres store mengder avfall. Gjenstander av plast, gummi og andre lite nedbrytbare materialer kan bli værende i miljøet i hundrevis av år og skade dyr og mennesker. Bildet er tatt på en strand på Svalbard.

Foto: Peter Prokosch/www.grida.no

marin forsøpling, teknologiske demonstrasjonsprosjekter, og partnerskap mellom offentlig og privat sektor for å igangsette kampanjer og fremme tiltak. Regjeringen vil nå bruke dette partnerskapet mer aktivt, blant annet med mål om at næringsliv og sivilsamfunn engasjeres i enda større grad gjennom internasjonale samarbeidsprosjekter.

I våre nærområder samarbeider Norge blant annet gjennom OSPAR og Nordisk ministerråd om styrket kunnskap og løsninger på hvordan marin forsøpling og mikroplast kan reduseres. Norge vil, blant annet gjennom norsk formannskap i Nordisk ministerråd i 2017, styrke dette arbeidet ytterligere. Norge arbeider også med temaet i Arktisk råd, og vil vurdere muligheter for bredere samarbeid om problematikken med observatører, og med næringslivet gjennom Arctic Economic Council.

Som et ledd i oppfølging av OSPAR-konvensjonens handlingsplan mot marin forsøpling i Nordøst-Atlanteren, gjennomfører Norge prosjektet *Fishing for Litter*. Prosjektet er et prøveprosjekt og bidrar til opprydning. Fiskebåter som deltar samler opp avfall som kommer opp med fiskeridenskapene under fisket. Avfallet leveres i havn hvor det blir sortert, registrert og håndtert. Avfall som er egnet til gjenvinning leveres til Norsk Fiskeriretur. Prosjektet styrker kunnskapen om typer marint søppel i havet og om materialgjenvinning. Erfaringene skal også brukes i utvikling av forslag til en varig ordning som sikrer at fiskere og andre som får opp søppel fra havet kan levere dette i havner uten merkostnad og at plastsøppelet så langt mulig gjenvinnes.

FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) er også en sentral samarbeidsarena for Norge, og Norge har bidratt til at reduksjon av tap av fiskeutstyr er på agendaen til FAO og i det på-

gående arbeidet under FNs fiskeriresolusjon. Redskap som blir tapt kan bli stående i sjøen og fiske og dette omtales ofte som spøkelsesfiske. Tapte redskap bidrar også til plastforsøpling. Norge har lang erfaring med å redusere marin forsøpling fra fiskerier, og norsk kompetanse om dette er etterspurt. FAOs fiskerikomiteé har gjennomført en ekspertkonsultasjon om merking av fiskeredskap for å muliggjøre gjenfinning og unngå spøkelsesfiske. Norske fiskere er etter havressursloven pålagt å sokne etter tapte redskaper og rapportere tapet til Kystvaktentralen dersom redskapene ikke blir gjenfunnet. Tilsvarende regler finnes også i flere av de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene som Norge er medlem av. Fiskeridirektoratet gjennomfører årlige tokt med opprydding av tapte fiskeredskaper i prioriterte områder langs norskekysten. Siden opprensningen startet på begynnelsen av 1980-tallet er det tatt opp cirka 20000 garn (nær 600 km), samt store mengder med andre fiskeredskaper.

6.3.3 Bistandsprogram for å redusere marin forsøpling og mikroplast

Et grovt estimat tilsier at 80 prosent av avfallet i havet på verdensbasis er landbasert og at de viktigste kildene er land i rask økonomisk vekst og med mangelfull avfallshåndtering. Det er i Norges interesse å bidra til å redusere forsøpling fra disse landene. Mange utviklingsland mangler kapasitet og gode incentivmekanismer for å få bukt med avfallsproblemet. Tiltak for å håndtere avfall kan vurderes å støttes gjennom resultatbasert finansiering. På denne måten vil man kunne bidra til å styrke landenes eierskap til avfallshåndteringsprosessene og til at lokale krefter trekkes inn. Norge vil kunne bidra til å utvikle hensiktsmessig infrastruktur gjennom å dele kunnskap og teknologi. Det vil blant annet kunne være nyttig å utvikle incentivordninger som motiverer aktørene til å nå konkrete resultater. Norske erfaringer tilsier at dette kan bidra til å endre forbrukeratferd, som fører til at reduserte mengder avfall havner i havet, samt bidra til å ansvarliggjøre bedrifter og myndigheter. Regjeringen vil lansere et nytt bistandsprogram for å redusere marin forsøpling og mikroplast i havet.

Regjeringen vil

- ta relevante initiativ i FNs miljøforsamling og være pådriver i arbeidet for gjennomføring, samordning og videre utvikling av internasjonalt regelverk som skal forhindre marin forsøp-

ling og mikroplast, inkludert fra landbaserte kilder

- benytte FN-systemet og andre relevante arenaer, som Our Ocean-konferansene, for å bidra til at det internasjonale samfunn fremmer effektive tiltak mot marin forsøpling og mikroplast og retter særlig oppmerksomhet dit hvor utslippene og problemene er størst
- lansere et eget bistandsprogram i kampen mot marin forsøpling og mikroplast, som blant annet vil omfatte reduksjon av avfallsmengder, bedre avfallshåndtering og andre tiltak for å redusere marin forsøpling
- støtte Interpols arbeidsgruppe mot forurensningskriminalitet i arbeidet mot ulovlig dumping av plast og annet avfall i havet
- inngå strategiske partnerskap med sentrale europeiske land og andre stater som prioriterer arbeidet mot marin forsøpling og mikroplast høyt, samt søke å engasjere næringsliv, sivilsamfunn, og andre viktige aktører i internasjonalt prosjektsamarbeid gjennom Global Partnership on Marine Litter
- arbeide internasjonalt for å redusere tap av fiskeredskap og unngå spøkelsesfiske, blant annet gjennom å oppfordre land til å innføre relevant regelverk og gjennomføre oppryddingstokt
- sikre at Norge gjennom internasjonalt forskningssamarbeid bidrar aktivt til styrket kunnskap om kilder, effekter og kostnadseffektive tiltak mot marin forsøpling og mikroplast i havet, og bidra til kunnskap om hva plastforurensning i havene betyr for økosystemene, matsikkerhet og mattrygghet
- aktivt følge opp arbeidet mot marin forsøpling og mikroplast i havet overfor EU og ved styrket innsats gjennom regionale fora som OSPAR, NEAFC, Nordisk ministerråd og Arktisk råd
- vurdere hvordan tiltak mot marin forsøpling, blant annet gjennom grønnere produksjonsprosesser og produkter, kan styrkes i miljøsamarbeidet med landene som mottar EØS-midler

6.4 Klimaendringer

Det viktigste som kan gjøres for å begrense klimaendringenes negative konsekvenser for havet, er å redusere de globale CO₂-utslippene. Bred tilslutning til og gjennomføring av Parisavtalen, som inneholder bestemmelser om utslippsreduksjoner, klimatilpasning og støtte til utviklingsland for omstilling til lavutslippsutvikling, er avgjørende.

Siden den industrielle revolusjon har utslippene av drivhusgasser økt stadig raskere som en følge av økende befolkning og økonomisk vekst basert på energi fra fossile brensler. Økt konsentrasjon av CO₂ og andre drivhusgasser i atmosfæren fører til at jorda tar opp mer varme fra sola. Mer enn 90 prosent av den ekstra varmen jordkloeden har absorbert, er lagret i havet. Dette har ført til oppvarming av havvannet, særlig nær overflaten. Utbredelsen av havis i Arktis har blitt stadig mindre, særlig om sommeren. Siden år 1900 har havnivået på verdensbasis i gjennomsnitt økt med 0,19 meter. Dette skyldes at havvannet utvider seg når det varmes opp og at isbreer på land smelter og renner ut i havet.

Ifølge FNs klimapanel øker faren for alvorlige skadevirkninger raskt når den globale temperaturøkningen overstiger 1–2 grader. Ved en global oppvarming på mer enn 3 grader blir risikoen høy, særlig på grunn av den økte faren for rask og irreversibel havnivåstigning som følger av smelting av isbreene på Grønland og i Antarktis. Risiko knyttet til klimaendringer er ujevnt fordelt og generelt størst for fattige mennesker og samfunn i utviklingsland. Lavtliggende kyst- og øystater forventes

å bli hardt rammet. Selv om tilpasning i en del tilfeller kan redusere risikoen, vil høye utslipp i mange tilfeller gjøre tilpasning vanskelig, ikke minst på lave breddegrader der konsekvensene blir størst og kapasiteten til å gjøre nødvendige tilpasninger mange steder er begrenset.

En annen risiko er ødeleggelse av korallrev som en følge av at tropiske havområder blir varmere enn det korallene og organismene de lever i fellesskap med tåler. Dette fører til episoder med høy dødelighet og bleking av revene, og redusert naturmangfold og fangstpotensial.

6.4.1 Havforsuring

Gjennom bærekraftsmål 14, delmål 3, har det internasjonale samfunnet blitt enig om å mest mulig begrense og håndtere konsekvensene av havforsuring, blant annet gjennom økt vitenskapelig samarbeid på alle nivåer.

Havet har så langt absorbert omtrent 30 prosent av CO₂-utslippene fra menneskelig aktivitet. Den forsuringen av havvannet vi har sett siden den industrielle revolusjon, er trolig den raskeste en har hatt gjennom jordas historie.



Figur 6.4 Det er knyttet bekymring til hvordan global oppvarming øker faren for rask og irreversibel havnivåstigning som følge av smelting av isbreene på Grønland og i Antarktis.

Foto: Ann Kristin Balto, Norsk Polarinstittutt.

Hvis ikke klimagassutslippene reduseres betydelig, vil havforsuring utgjøre en betydelig risiko for marine økosystemer, og da i særdeleshet for korallrev og polare økosystemer.

Simuleringer utført av Bjerknæssenteret i Bergen viser at omkring 2080 vil Røstrevet, som er verdens største kjente kaldtvannskorallrev, bli utsatt for vann som er tilført så mye CO₂ at kalk kan gå i oppløsning. Konsekvensene av havforsuring kan bli store i Arktis, hvor kalkdannende planktonarter, som representerer et viktig fødegrunnlag i næringskjedene, vil bli skadelidende. Hvor omfattende konsekvensene av havforsuring blir, avhenger blant annet av omfanget av klimagassutslippene.

Regjeringen vil

- videreføre bidragene til forskning på omfang og effekter av havforsuring, inkludert i Arktis. Dette vil gi mer informasjon til Klimapanelets og Naturpanelets arbeid for å øke den globale kunnskapen om havforsuring og gi bedre grunnlag for beslutning under internasjonale konvensjoner

6.4.2 Parisavtalen

Helt siden klimaforhandlingene startet i 1990, har vi visst at verden må håndtere og begrense klimagassutslippene fra alle land med utslipp av betydning. Norge har hele tiden, gjennom skiftende regjeringer, vært en pådriver for ambisiøse internasjonale avtaler på klimaområdet. Parisavtalen representerer et vendepunkt for internasjonalt klimasamarbeid. Alle parter er enige om at alle skal bidra. En nøkkel for å sikre mer universell deltakelse er at avtalen er bygget opp «nedenfra og opp», med de nasjonalt fastsatte klimabidragene som fundamentet i avtalen. Dette gir rom for mer fleksibel tilnærming enn tidligere avtaler.

Norge var tidlig ute med å ratifisere avtalen, som har som overordnet formål å holde den gjennomsnittlige globale temperaturstigningen under 2 grader og tilstrebe maksimal stigning på 1,5 grader. Avtalepartene har sendt inn nasjonalt bestemte bidrag til avtalen. Samlet er de bidragene som er meldt inn til nå ikke nok til å nå avtalens langsiktige mål, og det er anslått at en står foran en temperaturøkning på mellom 2,7 og 3,5 grader innen 2100. Disse anslagene er svært usikre, men er likevel viktig informasjon for å beregne den potensielle virkningen på havet.

Partene skal vurdere gjennomføringen av avtalen og den kollektive fremgangen hvert femte år,

første gang i 2023. Den globale gjennomgangen skal være retningsgivende for partene når de skal oppdatere og forbedre sine tiltak etter avtalen.

6.4.3 Klima og matsikkerhet

Når globale temperaturer stiger, øker også trusselen mot matsikkerhet i sårbare områder. Ifølge FN vil alle aspekter ved matsikkerhet kunne påvirkes av klimaendringene. Matsikkerhet handler både om hvor mye mat som er tilgjengelig i et samfunn, og i hvilken grad menneskene har tilgang til den. Nok mat, og trygg og næringsrik mat, står sentralt. Global oppvarming vil utgjøre en stor risiko for den globale og regionale matsikkerheten og risikoen øker ved høyere temperaturstigning. Avbøtende tiltak for klimatilpassning blir også vanskeligere jo sterkere klimaendringene er. Risikoen er størst på lave breddegrader.

Ifølge Klimapanelet vil fordelingen av primærproduksjon og fangstpotensial kunne endres betydelig. Klimaendringene og havforsuring kommer på toppen av og forsterker de eksisterende trusslene mot matsikkerhet fra overfiske, forurensning, dårlig kystsoneforvaltning og andre påvirkningsfaktorer. Utsiktene til redusert fangstpotensial på lave breddegrader utgjør den største risikoen for matsikkerheten, men det er grunn til å tro at oppdrett kan oppveie for en del av dette. Sjømat fra nordlige breddegrader, både villfisk og oppdrett, kan bli viktig i global matsikkerhetssammenheng. Usikkerhetene omkring fremtidige effekter på fangstpotensialet regionalt og globalt er store, særlig når det gjelder de kombinerte effektene av varmere hav, havforsuring og andre påvirkninger.

Havnivåstigning kan true matproduksjonen i kystsonen både fra jordbruk, fiske og akvakultur. Land med hav- og kystområder og mange øystater, hvor matproduksjonen kan påvirkes negativt av stigende havtemperaturer og havforsuring, er ofte også sårbare for havnivåstigning og andre effekter av klimaendringene som truer landbruket. Tiltak som kan bidra til å styrke matsikkerheten i sårbare land og regioner bør derfor ha et langsiktig perspektiv og se hav, kyst og land i sammenheng.

Regjeringen vil

- arbeide for å integrere hensyn til klimaendringer, havnivåstigning og havforsuring i relevante internasjonale institusjoner, herunder FNs organisasjon for landbruk og ernæring

ring sin innsats for en bærekraftig forvaltning av marine ressurser globalt

ming til vurdering av truslene som en står overfor på lengre sikt

6.4.4 Omfattende norsk klimaengasjement

Regjeringen vil i 2017 bruke over fem milliarder kroner på klimatiltak over bistandsbudsjettet. Det internasjonale klima- og skoginitiativet, REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries), er Norges største globale klimasatsing. I 2015 tilsvarte satsingen i Brasil og Guyana mer enn 40 millioner tonn reduserte CO₂-utslipp. Satsingen bidrar til styrket innsats mot avskoging i en rekke tropiske skogland, og det forventes at et voksende antall land vil kunne rapportere om, og få betalt for, verifiserte utslippsreduksjoner i årene framover. I tillegg bidrar Norge til klimatiltak gjennom finansiell støtte til en rekke utviklingsbanker³ og internasjonal fond, herunder Det grønne klimafondet.

Norge har videreført støtten til fornybar energi i utviklingsland og økt kapitaltilførselen til Norfund for å dreie innsatsen i retning av private investeringer i ren energi. Norge støtter også FNs klimakonvensjon sitt sekretariat, klimateknologiprojekter, prosjekt for rene kokeovner, utfasing av fossile subsidier, forskning og utvikling innen innovativ klimafinansiering, forebygging og tilpassing knyttet til klimarelaterte katastrofer, klima- og værtjenester i utviklingsland, og klimatilpasset landbruk. I tillegg bidrar Norge med støtte til klima- og miljøtiltak i europeiske land som omfattes av EØS-finansieringsordningene.

Regjeringen vil

- styrke samarbeidet om klimaspørsmål med små øystater som er særlig sårbare for klimaendringer
- ta initiativ til å styrke den multilaterale dialogen med asiatiske land om effektiv, grønn skipsfart innenfor ASEM (Asia-Europe Meeting) og overfor den sørøstasiatiske samarbeidsorganisasjonen ASEAN, hvor formålet er å dreie global og lokal skipsfart i en klimavennlig retning
- arbeide for en tettere kobling mellom klimavitsenskapelig miljøer og de miljøene som vurderer sikkerhetstrusler, for å få en bredere tilnær-

6.5 Den blå skogen

Skog og planter i havet er, i likhet med skog og planter på land, spesielt verdifulle i klimasammenheng fordi de tar opp og lagrer CO₂. Over halvparten av alt opptak av CO₂ skjer i havet. Den blå skogen som mangrove, sjøgress og saltmarsker spiller her en viktig rolle. Norge bidrar til å synliggjøre betydningen av den blå skogen internasjonalt, og støtter samarbeidspartnere i det nasjonale og internasjonale nettverket for blå skog.

Viktigheten av den blå skogen for opptak av atmosfærisk karbon er påpekt av FNs klimapanel. En studie av alle nasjonale tiltak publisert i forbindelse med COP21-møtet i Paris 2016, viste at mange land inkluderer blå skog i sine tiltak under Parisavtalen. Dette gjelder blant annet Haiti, So-

Boks 6.2 AOSIS

AOSIS omfatter 39 FN-medlemsland.¹ Små øystater – i FN-sammenheng ofte omtalt som Small Island Developing States (SIDS) – gjør seg i økende grad gjeldende både i FN og i andre internasjonale fora som behandler spørsmål knyttet til bærekraftig utvikling, klima, hav og maritime ressurser. SIDS-landene har betydelige havområder og maritime interesser, og er blant de utviklingsland som er mest berørt av klimaendringer og havforurensning. Regjeringen arbeider for tettere samarbeid med AOSIS/SIDS-land, med sikte på å bygge partnerskap der vi har felles interesser, herunder på hav, klima og andre områder knyttet til bærekraftig utvikling. En avtale som ble inngått mellom de nordiske land og Det karibiske fellesskap (CARICOM) i 2016, og som nå følges opp blant annet på fiskeriforvaltning, er viktig i dette arbeidet.

¹Medlemsland i AOSIS: Antigua og Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cook øyene, Cuba, Den dominikanske republikk, Dominica, Fiji, Grenada, Guinea-Bissau, Guyana, Grenada, Haiti, Jamaica, Kapp Verde, Kiribati, Komorene, Kypros, Maldivene, Malta, Marshalløyene, Mauritius, Mikronesiaføderasjonen, Nauru, Niue, Palau, Papua Ny-Guinea, Seychellene, Salomonøyene, Sao Tome og Principe, Singapore, Saint Kitts og Nevis, Saint

³ De viktigste kanalene er Det grønne klimafondet, Verdensbanken, Asiabanken, Afrikabanken, Den interamerikanske utviklingsbanken, Den globale miljøfasiliteten og FNs miljøprogram.

malia, Myanmar og Tanzania, som er norske partnerland i utviklingspolitikken.

Det er beregnet at blå skog i tropiske områder står for mer enn 50 prosent av all karbonlagring i marine bunnsedimenter, selv om de arealmessig kun dekker 0,5 prosent av havbunnen. Dette er opptil fem ganger mer enn det som lagres i tropiske regnskoger per arealenhet. I klimatilpassningsøyemed er tropisk blå skog også viktig som beskyttelse mot kysterosjon, stormer, oversvømmelser og tsunamier. I tillegg representerer den en inntektskilde for deler av kystbefolkningen, ved at den er kilde til mat, medisiner og byggematerialer. Eksempelvis er mangrover viktige for reproduksjon av lokale fiskearter, og dermed også viktig for lokal matsikkerhet i kystnasjoner i sør.

Norge støtter prosjekter rettet mot blå skog-økosystemer for å forbedre forvaltning og involvere lokale kystsamfunn for fattigdomsbekjempelse ved å fremme bærekraftig bruk. Norsk nettverk for blå skog⁴ mottar støtte for å styrke kom-

petansen på blå skog hos nasjonale aktører. Dette omfatter blant annet forskning for å bedre kunne utnytte dens fulle potensial for fangst og lagring av CO₂ og en rekke andre økosystemtjenester både nasjonalt og globalt.

6.5.1 Tare – den «nye» klimaaktøren?

Tareskog vokser langs alle kontinenter unntatt Antarktis og dekker cirka 35 prosent av verdens kyststrekninger. Dyrking av tare i stor skala er en etablert industri i Asia, og det er økende interesse for dyrking av tare i Europa. Regjeringen har siden 2014 tildelt tillatelser til dyrking av tare til cirka 25 ulike selskaper på om lag 35 steder.

Vi kjenner ikke karbonbindingsraten for tare like godt som vi gjør for mangrove, sjøgress og saltmarsk, spesielt fordi den vokser på fjellbunn uten direkte sedimentlagring. Tareskog er foreløpig ikke inkludert i verken klimaforhandlingene eller Klimapanelets arbeid, men karbonbindingsraten er antatt å være betydelig. Biomassen anslås av Havforskningsinstituttet til 50–80 millioner tonn, pluss et stort potensiale for tilvekst i nedbeitede områder. I norske havområder kan bærekraf-

⁴ Norwegian Blue Forest Network omfatter Havforskningsinstituttet, Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og GRID-Arendal.



Figur 6.5 Stortare er en av de vanligste tareartene i Norge.

Foto: Janne K. Gitmark/NIVA og Norwegian Blue Forests Network.

tig utnyttelse, restaurering og dyrking av tare både gi omfattende karbonbinding og utvikling av ny næringsaktivitet.

Tareskogen påvirkes av beiting fra kråkebol-ler, overgjødning og stigende havtemperaturer (i sør, men ikke i nord). I hvilken grad havforsuring vil kunne påvirke tare, er mer usikkert. Kartlegging og forskning har vist at selv om globale drivere kan ha påvirkning, så er det lokale og regionale forhold som i hovedsak påvirker utbredelse og vekst. Dette viser at en god nasjonal forvaltning som bygger på prinsippet om samlet belastning og tar hensyn til lokale og regionale forhold er spesielt viktig, for Norge og for andre nasjoner.

Regjeringen vil

- forsterke norsk deltagelse i internasjonale kunnskapsprosesser rettet mot blå skog som ledd i å nå bærekraftsmål 13 om bekjempelse av klimaendringer, og bærekraftsmål 14 om bevaring og bærekraftig bruk av hav
- forsterke kunnskaps- og kapasitetsstøtte til tropisk blå skog-tiltak i partnerland med blå skog, det vil si Haiti, Somalia, Myanmar og Tanzania
- styrke innsatsen for å inkludere mangroveskoger i arbeidet med reduserte klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse
- bidra til å prioritere forskning om tares rolle i det globale karbonkretsløpet, blant annet gjennom inkludering i Klimapanelets rapporter

6.6 Marine verneområder og andre områdebaserte forvaltningstiltak

Havrettskonvensjonen kombinerer retten til å bruke havet og utnytte dets ressurser med en plikt til å verne det marine miljø. Bruken skal være bærekraftig – det vil si at den skal innrettes slik at den imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov. Havforvaltning må tilstrebe et helhetlig perspektiv som ser bruk, påvirkning, naturverdier og økosystemer i sammenheng. Norge har gitt sin tilslutning til målsetningen om en slik økosystembasert tilnærming til havforvaltning i viktige fora som FNs generalforsamling, regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, OSPAR og i Arktisk råd. Nasjonalt har vi etablert de helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder for å ivareta et slikt helhetlig perspektiv.

På Johannesburgkonferansen om bærekraftig utvikling i 2002 ble man enige om å opprette et re-

presentativt nettverk av marine verneområder innen 2012⁵ og redusere bruken av destruktive fiskemetoder. Dette ble fulgt opp av FNs Generalforsamling i 2002 som oppfordret alle stater til å opprette marine verneområder. Dette ble videre fulgt opp i Konvensjonen om biologisk mangfold ved vedtakelsen av de globale «Aichi-målene», hvor en av målsetningene er å bevare minst 10 prosent av verdens kyst- og havområder innen 2020 og hvor partene ble oppfordret til å vedta hensiktsmessige tiltak for bærekraftig bruk og vern i sårbare områder, blant annet gjennom etablering av marine verneområder og andre områdebaserte forvaltningstiltak. Denne målsetningen er også reflektert i vedtak gjort av Generalforsamlingen og stadfestet i bærekraftsmål 14.

De målsettingene som vedtas i FN og i Konvensjonen om biologisk mangfold oppnås gjennom vedtak i stater eller organisasjoner med operativ forvaltningskompetanse. Regionale miljøkonvensjoner som OSPAR kan etter havretten etablere marine verneområder, mens restriksjoner på aktiviteter som faller inn under andre organisasjoners kompetanse innføres i et samspill med de relevante organisasjonene. FNs sjøfartsorganisasjon kan for eksempel etablere områder med begrensninger på skipsfarten. Regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, som NEAFC, kan stenge områder for fiske eller bruk av skadelige redskaper, mens Den internasjonale havbunnsmyndigheten kan stenge områder for mineralutvinning.

For Norge er det vesentlig at det legges til rette for en helhetlig forvaltning som sikrer en bærekraftig bruk av ressursene. Bærekraftig bruk krever at vi har kunnskap om påvirkningene og miljøtilstanden i de ulike havområdene, og at vi bruker dette til å utvikle god politikk og treffe effektive forvaltningstiltak. God miljøtilstand og produktive hav må sikres gjennom et bredt spekter av virkemidler.

Marine verneområder og andre områdebaserte forvaltningstiltak er viktige redskaper i arbeidet for å fremme bærekraftig bruk og bevaring av marine økosystemer.

Områdebasert forvaltning innebærer at ulike områder og økosystemer, med utgangspunkt i deres ulike naturverdier og miljøtilstand, forvaltes forskjellig, for eksempel ved at noen områder gis større grad av beskyttelse. Marine verneområder kan omfatte områder med fullstendig vern til områder som tillater utnyttelse i større eller mindre grad. Hvilke aktiviteter som skal tillates i et verne-

⁵ Denne fristen ble senere forlenget til 2020 på Rio-konferansen «The future we want» i 2012.

område må vurderes i lys av verneformålet og de ulike aktivitetenes samlede negative påvirkning. Norge legger vekt på at beslutninger om å etablere marine verneområder skal være godt vitenskapelig begrunnet. Det må legges til rette for bærekraftig bruk der dette er forenelig med verneformålet. Før-var-prinsippet skal ligge til grunn der det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap. Det er viktig at formålet med verneområdet er godt definert og at vernetiltaket er effektivt og målrettet og egnet til å sikre langsiktig vern av naturen og økosystemene.

I Norge benyttes en rekke områdebaserte tiltak for å sikre vern og bærekraftig bruk av havmiljøet og de marine ressursene. Eksempler omfatter hummerreservat, forbud mot bruk av bunnredskap for å verne koraller, forbud mot visse former for oppdrett i særskilte områder og opprettelse av naturreservater, nasjonalparker og marine verneområder langs kysten. Dette er nærmere omtalt i naturmangfoldmeldingen, Meld. St. 14 (2015–2016). I 2016 besluttet regjeringen å verne en rekke nye områder i det marine miljø⁶. Dynamisk og hensiktsmessig fiskeriforvaltning omfatter også utvikling av mer skånsomme fiskeredskap, stenging av felt ved gyting og stor yngelinnblanding, minstemål for en rekke arter, forbud mot direktefiske på enkelte bestander og tidsavgrenset fiske.

På regionalt nivå er det under OSPAR-konvensjonen etablert et nettverk av marine verneområder i Nordøst-Atlanteren. For å sikre bedre samarbeid og koordinering av vern i Nord-Atlanteren har OSPAR og NEAFC innledet et viktig samarbeid om områdebaserte forvaltningstiltak, og har i flere sammenhenger vernet og iverksatt tiltak i omtrent de samme områdene. OSPARs verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon sammenfaller til dels geografisk med vedtak i NEAFC om forbud mot bruk av bunnredskaper som kan skade bunnhabitater, som for eksempel koraller. De marine verneområdene i norsk territorialfarvann inngår i OSPAR-nettverket, som teller over 400 marine verneområder, inkludert syv i områder utenfor OSPAR-medlemslandenes nasjonale jurisdiksjon.

⁶ 8. januar 2016 ble ni nye områder med kaldtvannskoraller vernet mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet etter havressursloven. Totalt 18 korallrevområder, fra alle norske havområder, har i dag slikt vern. 17. juni 2016 fikk tre nye områder langs kysten status som marine verneområder: Jærkysten i Rogaland og Gaulosen og Rødberget i Sør-Trøndelag. Med dette er det antall marine verneområder etter naturmangfoldloven økt til totalt seks.

Arktisk råd har utarbeidet et rammeverk med felles mål og prinsipper for etablering av marine verneområder, som statene kan benytte ved etablering av slike områder i Arktis. Selve utvelgelsen av marine verneområder er opp til statene. De arktiske statene samarbeider nå om å sammenstille informasjon om eksisterende marine verneområder i nord og ulike tiltak for områdebasert forvaltning som statene kan benytte for å bevare naturmangfoldet i Arktis. Dette vil legges frem for utenriksministrene i de arktiske statene på Arktisk råds møte våren 2017.

Når det gjelder vurdering av vernetiltak i internasjonale havområder som ligger over nasjonale kontinentalsokler utenfor 200 nautiske mil, er det viktig at kyststaters rettigheter og særlige posisjon respekteres. På grunn av de særlige jurisdiksjonsforholdene i områder med nasjonal sokkel under internasjonale havområder, har det utviklet seg praksis for i relevante vedtak å uttrykkelig presisere at opprettelse av et marint verneområde eller andre tiltak utenfor 200 nautiske mil etter havretten ikke berører kyststatens rettigheter knyttet til sin kontinentalsokkel.

6.6.1 Verdens største marine verneområde

Havområdene rundt Antarktis er i liten grad påvirket av menneskelig aktivitet. Høsten 2016 ble medlemmene i Kommisjonen for bevaring av de levende marine ressursene i Antarktis (CCAMLR), enige om å opprette et verneområde i Rosshavet. Verneområdene i Rosshavet er på størrelse med Norden og er verdens største marine verneområder. Det er utformet ved bruk av den beste tilgjengelige kunnskapen om miljøet i området og sikrer en god balanse mellom vern og bærekraftig bruk av ressursene. Forslaget har de siste fem årene vært gjenstand for inngående vurderinger fra det internasjonale forskningsmiljøet i Kommisjonens vitenskapskomite. Norge jobbet i en årrekke sammen med de andre medlemmene i CCAMLR for å opprette verneområdet. Nesten tre fjerdedeler av det er stengt for fiskeri.

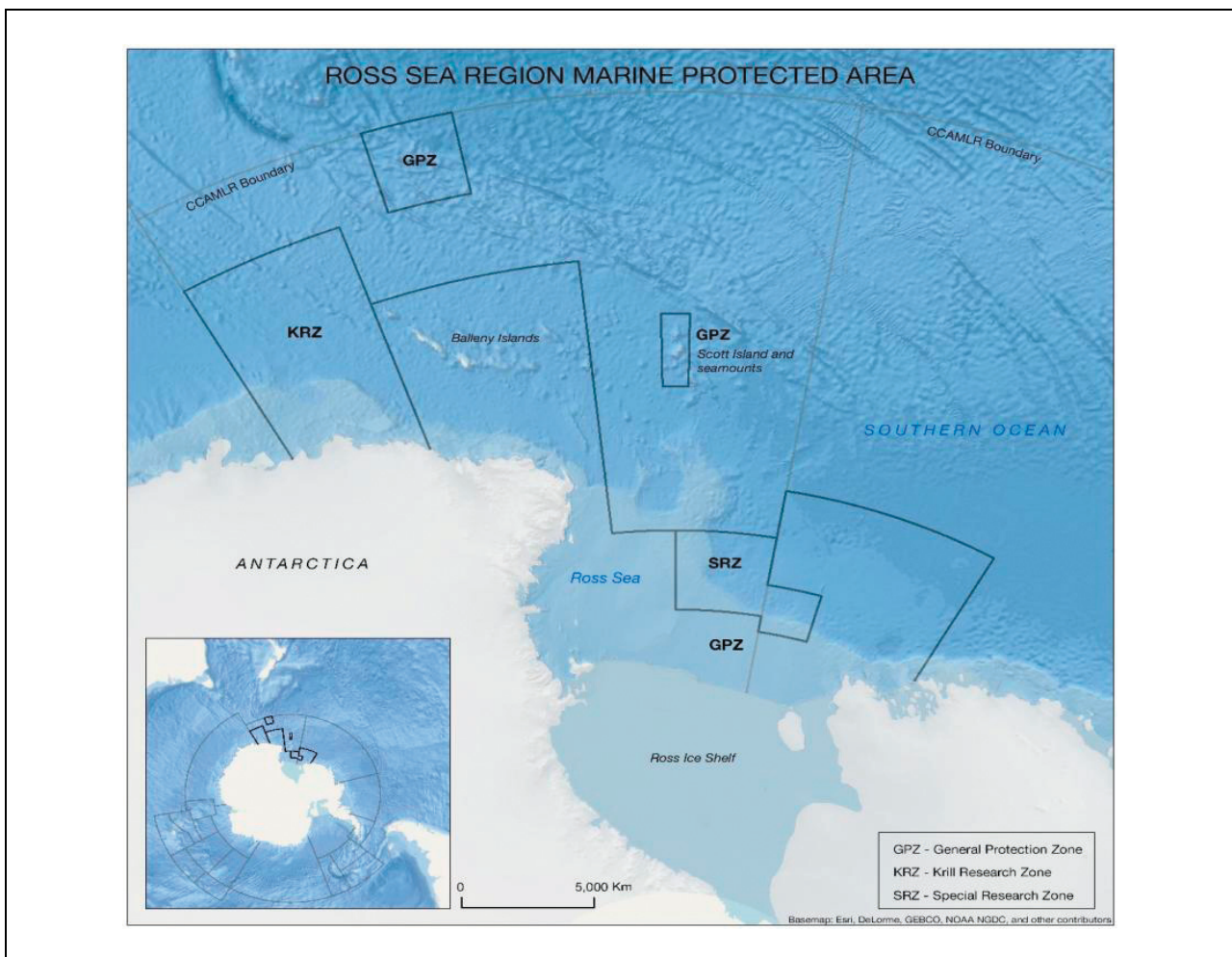
Det omfattende vernet vil sikre leveområdene til mange antarktiske arter framover. På sikt vil effekten av de globale klimaendringene kunne sette de antarktiske artene under press. Å verne et så stort område er et viktig tiltak blant annet for å bedre forstå hvordan mennesker påvirker det. En viktig forutsetning for at vernetiltaket skal ha effekt, er at partene i CCAMLR bidrar med forskning og kunnskapsinnhenting i området. Derfor er det blant annet satt av egne områder til forskningsfangst.

Regjeringen vil

- fortsatt arbeide aktivt i FN for en ny avtale som skal sikre gode havrettslige rammer for vern og bærekraftig bruk av biodiversitet utenfor nasjonal jurisdiksjon
- fortsette å samarbeide med andre land om behov for utvikling og etablering av marine verneområder og andre områdebaserte tiltak for å bevare marine økosystemer, herunder bidra aktivt for å avklare hvilke virkemidler som kan bidra til å nå det globale målet om å bevare 10 prosent av verdens kyst og havområder innen 2020 (Aichimål nummer 11). Regjeringen vil støtte utviklingslands deltakelse i dette arbeidet
- fremme forståelse internasjonalt for at det må legges til rette for at vernetiltak i internasjonale havområder skal kunne kombineres med bærekraftig bruk, så lenge dette er forenelig med

verneformålet. Dette er også viktig for Norges partnerland i sør og små øystater

- arbeide for at innføring av vernetiltak må være basert på best tilgjengelige kunnskap, slik at verdenssamfunnet bruker ressursene på mest mulig effektiv måte og sikrer at det treffes passende tiltak. Dette må følges opp med forsknings- og kunnskapsinnhenting for å sikre at vernetiltakene til enhver tid svarer til vernebehovene
- bidra til styrke arbeidet under Konvensjonen om biologisk mangfold med identifisering av økologisk og biologisk viktige områder og sikre at den vitenskapelige informasjonen er oppdatert og av god kvalitet
- arbeide for at kyststaters rettigheter og særlige posisjon respekteres ved etablering av vernetiltak i internasjonale havområder som ligger over nasjonale kontinentalsokler utenfor 200 nautiske mil



Figur 6.6 Høsten 2016 ble medlemmene i CCAMLR enige om å opprette et verneområde i Rosshavet. Området er på størrelse med Norden og er verdens største marine verneområde.

<https://mfat.govt.nz/en/environment/antarctica/ross-sea-region-marine-protected-area/>

7 Blå økonomi i utviklingspolitikken

Befolkningsveksten tilsier at det vil være mer enn to milliarder flere mennesker på jorden innen 2050. De fleste av disse vil bo i utviklingsland. Mange utviklingsland knytter store forhåpninger til mulighetene for økonomisk og sosial utvikling representert ved den blå økonomien. De ser til havet for å få dekket sine nåværende og fremtidige behov. Samtidig er det et økende press på miljøet og ressursene som hindrer optimal utnyttelse.

Vår egen historie viser at ressurser fra havet kan bygge velstand når de forvaltes ansvarlig. Norge opplever stor pågang fra både lav- og mellominntektsland som ønsker tilgang til norsk kompetanse på områder knyttet til blå økonomi. Norske erfaringer fra sektorer som energi, skipsfart og maritim teknologi, i tillegg til næringer som fiskeri og oppdrett, er etterspurt. Det samme gjelder våre erfaringer med helhetlig, økosystembasert forvaltning som ser ulike aktiviteter i sammenheng. Norge kan vise til et mangeårig og bredt engasjement knyttet til hav og marine ressurser i utviklingspolitikken.

Havet og de store ferskvanns- og elveområdene potensial som matfat er en sentral forutsetning for å nå bærekraftsmål 1 og 2 om fattigdom, sult, matsikkerhet og bedre ernæring. Bærekraftsmål 14, om bevaring og bruk av hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling, støtter opp om mål 1 og 2 og blir derfor et tydelig og viktig mål i utviklingspolitikken.

7.1 Potensialet i den blå økonomien

Mange av Norges partnerland i sør har betydelige marine ressurser og gode muligheter for utvikling i de blå næringene. Potensialet innen fiskeri- og oppdrettssektoren er betydelig. 70–80 prosent av alt fiske og 95 prosent av all fiskeoppdrett foregår i dag i utviklingsland¹. Et annet trekk er fremvekst av den blå bioøkonomien, industriell utvikling basert på marine ressurser som restprodukter fra oppdrett og fiske, tang- og tare, dyreplankton og

nyoppdagede arter. Det kan ligge et betydelig uutnyttet potensiale for mange utviklingsland i disse ressursene. Dette er i tillegg et område hvor Norge kan lære av andre land.

Produksjon av olje og gass er en ny og viktig inntektskilde for mange utviklingsland. Om ressursene forvaltes forsvarlig, kan de fremme bærekraftig økonomisk vekst og velferd for befolkningen. Også energipotensialet fra havvind er stort, men i konkurranse med annen fornybar og fossil energi har anvendt teknologi ennå ikke blitt tilstrekkelig lønnsom.

Mange land er sårbare for grenseoverskridende problemer som marin forurensing, klimaendringer, og kriminalitet til havs. Miljøkriminalitet og ulovlig fiske undergraver levekårene i lokale kystsamfunn. På nasjonalt nivå kan lav institusjonell kapasitet representere en utfordring, med negative konsekvenser for landenes evne til lov- og regelverksutforming, forvaltning, overvåking og håndheving. Til sammen kan dette være alvorlige hindringer for å ta ut potensialet i den blå økonomien.

Problemenes alvorlighetsgrad varierer mellom regioner og land. Utfordringene som må håndteres er både av global art og nasjonalt betinget. Bilateralt jobber Norge direkte med partnerland eller i partnerskap med internasjonale institusjoner – gjennom kapasitetsbygging og forskningssamarbeid – for bærekraftig bruk av havets ressurser, jobbskaping og næringsutvikling.

I Meld. St. 35 (2014–2015) *Sammen om jobben – næringsutvikling innenfor utviklingssamarbeidet*, legger regjeringen opp til styrket og strategisk innrettet støtte til næringsutvikling, som skal legge til rette for private investeringer, jobbskaping og fattigdomsreduksjon. Et velfungerende næringsliv er grunnleggende for å skape arbeidsplasser, økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. All innsats for næringsutvikling skal skje på en måte som kan bidra til bærekraftig ressursutnyttelse.

Mange utviklingsland er blitt oppmerksomme på potensialet som ligger i marine ressurser, samtidig som det er utfordrende å utvikle planer som er bærekraftige. I mer enn 40 år har Norge bidratt

¹ *The State of World Fisheries and Aquaculture* (2016). FAO.

med marin og maritim kompetanse, med vekt på hele verdikjeden. Viktige aktører i den samlede innsatsen omfatter fagfolk fra norsk forvaltning, kunnskapsmiljøer, næringsliv og internasjonale institusjoner. Bistandsprogrammene Fisk for utvikling (Ffu) og Olje for utvikling (Ofu) viser betydningen av å mobilisere fagressurser på tvers av sektorer.

7.1.1 Sokkelinitiativet

For å kunne utnytte potensialet i den blå økonomien fullt ut er det avgjørende for kyststatene å fastsette sokkelens utstrekning, inkludert eventuelle avgrensingslinjer mot andre staters sokler. For 54 av verdens fattigste land utgjør havet en betydelig del av statens jurisdiksjon. Norge har siden 2008 – gjennom Sokkelinitiativet – ytt faglig bistand til en rekke afrikanske land for at de skal bli bedre rustet til å ivareta sine interesser knyttet til kontinentalsokkelen. Initiativet har blitt gjennomført i to faser. Det har bidratt til å sikre sentrale rettigheter etter havretten for mange utviklingsland, noe som kan legge grunnlag for økonomisk og sosial utvikling for fremtidige generasjoner i disse landene. For mange av disse landene gjenstår det arbeid for endelig å få fastsatt kontinentalsokkelen. Mange utviklingsland mangler nødvendig kompetanse for å fremme dokumentasjon for kontinentalsokkelens utstrekning.

Alle kyststater har etter Havrettskonvensjonen uten videre kontinentalsokkel ut til 200 nautiske mil, mens sokkel ut over dette må dokumenteres for FNs kontinentalsokkelkommisjon. Dokumentasjon må i utgangspunktet fremlegges senest ti år etter at Havrettskonvensjonen trådte i kraft for vedkommende stat. Norge fikk i 2008 gjennomslag i FN for at land kan avbryte tiårsfristen ved å sannsynliggjøre sokkel utenfor 200 nautiske mil. Over 40 stater har så langt benyttet denne metoden.

Med erfaringer fra Norges fremlegg av dokumentasjon for egen sokkel og etter oppfordringer fra FNs generalforsamling, utviklet Utenriksdepartementet fra 2008 Sokkelinitiativet. Norsk erfaring og ekspertise ble gjennom dette initiativet stilt til rådighet for at utviklingsland skulle kunne sikre egne sokkelinteresser til fordel for fremtidige generasjoner. I prosjektets første fase fikk 10 utviklingsland norsk bistand til å legge foreløpige sokkeldata frem for Kontinentalsokkelkommisjonen. Også andre land fikk norsk rådgivning.²

Sokkelinitiativets fase II (2010 – 2014) var et regionalt prosjekt med de syv vest-afrikanske landene Kapp Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bis-

sau, Mauritania, Senegal og Sierra Leone. Formålet med prosjektet var innsamling og bearbeidelse av sokkeldata for utarbeidelse av fullstendige datafremlegg for Kontinentalsokkelkommisjonen. Videre bisto Norge ved fastsettelse av grunnlinjer og utvikling av relevant lovgivning. Sentralt i prosjektet var afrikansk eierskap og regional tilnærming. Den regionale tilnærmingen av initiativet var kostnadseffektiv, men også viktig fordi naboland måtte samtykke til behandling av hverandres sokkelfremlegg i omstridte områder. Liberia fikk støtte til datafremlegg basert på tilgjengelige data, men var ikke del av det mer omfattende initiativet med de øvrige syv vest-afrikanske landene. Norge ga også lignende bistand til Somalia. Somaliaprojektet ble avsluttet i juli 2014 da Somalia la sin dokumentasjon frem for Kontinentalsokkelkommisjonen.

I 2014 ble de vest-afrikanske landene enige om å gjøre ett felles datafremlegg for. Den endelige dokumentasjonen ble levert til FNs havrettskontor i september 2014. Det var historisk at syv land la frem felles datafremlegg for kommisjonen. Prosjektet ble finansiert med cirka 100 millioner kroner.

Sokkelinitiativet har vært viktig av flere grunner. Det er i norsk utenrikspolitisk interesse at havretten fungerer ved at alle stater kan nyttiggjøre seg sine rettigheter. Sokkelinitiativet tjener derfor både fattige lands interesser og norske interesser. For Norge er det essensielt at prosjektet har bidratt til å styrke implementeringen av havretten. Videre var initiativet viktig fordi naboland i tråd med Havrettskonvensjonen tok første viktige skritt på veien for å samarbeide om å avklare maritime avgrensingslinjer i omstridte områder. Initiativet har således styrket det regionale samarbeidet på et sensitivt og vanskelig område. I tillegg til selve datafremlegget, er betydelig teknisk, juridisk og prosessuell kunnskap overført.

Det kan ta flere år før landene selv skal forsvare sine konklusjoner når deres sokkeldokumentasjon kommer til behandling i Kontinentalsokkelkommisjonen.

Regjeringen vil

- bidra til et oppfølgingsprosjekt som vil vedlikeholde faglig og operativ kompetanse i de syv vest-afrikanske landene som deltok i sokkelini-

² Dette gjaldt Benin, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kapp Verde, Mauritania, Sao Tome og Principe, Senegal, Somalia, Togo, Sierra Leone, Elfenbenskysten, Tanzania og Liberia.

- tiativets andre fase, slik at landene skal være i stand til selv å forsvare sine konklusjoner overfor FNs kontinentalsokkelkommisjon
- vurdere muligheten for å bidra til å vedlikeholde faglig og operativ kompetanse knyttet til kontinentalsokkelspørsmål i land i Afrika sør for Sahara ut over de syv vest-afrikanske landene
 - vurdere økt politisk og finansiell støtte til FNs Havrettssekretariat (DOALOS) sitt arbeid, blant annet gjennom ytterligere bidrag til FNs bistandsfond for støtte til medlemmer av Kontinentalsokkelkommisjonen, som tiltak for å fremme havretten

7.2 Bistand til helhetlig forvaltning lokalt og regionalt

Norges modell for helhetlige forvaltningsplaner for våre havområder er attraktiv for mange utviklingsland. Det er et stort behov for å etablere og styrke forvaltningsregimer som bidrar til å utvikle potensialet for næringsutvikling og bærekraftig ressursutnyttelse i havet, og samtidig sikrer god miljøtilstand og velfungerende økosystemer som grunnlag for fremtidig utnyttelse.

Utviklingslandene mangler ofte forskningsbasert kunnskap om forvaltning av havressurser. Mesteparten av marin forskning utføres av eller i vestlige land, og det finnes i dag ikke gode nok mekanismer for internasjonal deling av maritime forskningsresultater. Det er behov for å forbedre datainnsamling og overvåkning og systematisering av kunnskap om miljøet og ressursene gjennom blant annet kapasitetsbygging og styrking av nasjonale institusjoner. Mange land mangler oversikt over egne havressurser og er dermed ikke i stand til å forhandle gode avtaler med eksterne aktører om bruken av dem. Regjeringen har blant annet støttet Sierra Leones arbeid med å utarbeide den første helhetlige oversikten over landets havressurser, som ble ferdigstilt i 2015.³ Kapasitetsbygging og -overføring blir avgjørende for å løse felles utfordringer, og for at verden skal nå bærekraftsmål 14.

Norge har over lang tid støttet Organisasjonen for internasjonal landbruksforskning (CGIAR), hvor et av forskningsinstituttene, WorldFish, har fiske som sitt ansvarsområde. Forskningen retter seg mot akvakultur, bærekraftig småskalafiske, entreprenørskap, verdikjeder og fiskens bidrag til ernæring. Regjeringen vil øke støtten til CGIAR.

Tverrsektorielt samarbeid er en av bærebjelkene i global havforvaltning, og ikke minst en forutsetning for å lykkes med bistand til å utvikle helhetlige forvaltningsprogrammer og en bærekraftig blå økonomi. God forvaltning av ressursene krever et hensiktsmessig regelverk for ivaretagelse av økosystem og matsikkerhet, basert på best tilgjengelig kunnskap og landenes egne prioriteringer og politikk. Internasjonale konvensjoner og avtaler legger viktige rammer for nasjonal lovgivning. Det som ofte svikter er håndhevingen av regelverket, som krever at et sett av institusjoner og aktører samarbeider.

Styrket samhandling mellom sektororganisasjonene, for eksempel på områder som fiskeri og miljø, gjør det mulig å se ulike aktiviteter og økosystemer i sammenheng, med potensial til å realisere en helhetlig regulering av menneskelig aktivitet for bærekraftig bruk av marine ressurser. Det må legges til rette for at regionale sektororganisasjoner samarbeider godt seg imellom, i tillegg til å samarbeide nært med globale institusjoner, som for eksempel FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og FNs sjøfartsorganisasjon (IMO). FAO er toneangivende i det internasjonale arbeidet med bærekraftig fiskeri- og havbruk i utviklingsland. Det er viktig å styrke organisasjonens kapasitet til å bistå utviklingsland på dette feltet.

Ett eksempel på regionalt samarbeid gjelder Benguela-strømmen langs kysten av Sør-Afrika, Namibia og Angola. Det naturgitte forholdene gir grunnlag for et rikt fiske og området omfatter gyteplasser for viktige fiskearter i det sørlige Atlanterhavet. Forvaltningen av disse områdene er et felles ansvar og landene har, blant annet ved hjelp av norske midler og kompetanse, gått sammen om å danne en regional forvaltningsorganisasjon, Benguela Current Commission (BCC). Norge har også, gjennom mange år, bidratt til å kartlegge og følge utviklingen i fiskebestandene i dette havområdet. I lys av en stadig sterkere beskatning av fiskebestandene, både lovlig og ulovlig, har dette arbeidet ikke blitt mindre viktig. Regjeringen vil fortsette sin støtte til regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner.

Norge har også gitt betydelig støtte til oppbyggingen av det regionale havprogrammet for det sørvestlige Atlanterhavet, gjennom Abidjan-konvensjonen.

Regjeringen vil vektlegge økt støtte til regionalt samarbeid gjennom egnede multilaterale organer. FNs miljøprogram (UNEP) bidrar med å danne en overbygning for ulike regionale havprogram. UNEP er i varierende grad involvert i de

³ <http://www.grida.no/publications/default/6638.aspx>

Boks 7.1 Blå skog

Figur 7.1 FNs miljøprogram arbeider for naturressursforvaltning langs kysten av Haiti. Rehabilitering av mangroveskog er et av mange innsatsområder.

Foto: UNEP

Norge har siden 2011 hatt et samarbeid med FNs miljøprogram om naturressurs- og miljøforvaltning i to av Haitis sørlige provinser, Sud og Grand Anse. Et hovedkomponent i samarbeidet har vært støtte til fiskerikooperativer og lokal fiskeri- og kystsoneforvaltning i et område hvor kystnært småskalafiske er en av de viktigste økonomiske aktivitetene. I en rekke fiskerisamfunn i regionen har man bidratt til bygging av fiskemarkeder, installering av kjøleanlegg, vedlikehold av fiskebåter og opplæring i mer bære-

kraftige fiskerimetoder. Videre gis det støtte til vern av marine økosystemer ved å iverksette tiltak for å beskytte korallrev, rehabilitere mangroveskog og redusere erosjon og sedimentering, samt utarbeide forvaltningsplaner for Haitis første marine verneområder. Haiti er et av verdens mest utsatte land hva gjelder naturkatastrofer, og samarbeidet har også som målsetting å styrke naturens eget vern mot ekstremvær i form av vegetasjon og naturlige buffere.

ulike programmene. I regioner som besitter betydelig kapasitet og står solid på egne ben er det lite behov for involvering. I regioner hvor kapasiteten er lavere og havprogrammene mindre utviklet kan engasjementet være langt bredere. Noen steder fungerer organisasjonen som sekretariat og gir faglige bidrag. Økt støtte til UNEPs arbeid for de regionale havprogrammene kan bidra til bedre havforvaltning på regionalt nivå i utviklingsland. Hensikten vil være å bruke organisasjonens eksisterende system for å etablere og styrke de regionale samarbeidsformene. Gjennom dialog med

UNEP vil det kartlegges hvilket arbeid som allerede gjøres, muligheter for å styrke eksisterende arbeid og vurdering av hvilke regioner som har størst behov. Når det gjelder marine ressurser, er det viktige at landene jobber sammen gjennom regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner om delte bestander. Det normative arbeidet for forvaltning av marine ressurser som gjøres i FAO spiller her en viktig rolle.

I denne sammenheng bør det også vurderes hvordan erfaringene fra velfungerende regionale havprogram fra andre havområder, eksempelvis i

Nordøst-Atlanteren, kan trekkes på. Her spiller NEAFC og OSPAR viktige roller i henholdsvis fiskeriforvaltning og miljøspørsmål. Det er viktig med koordinering av arbeidet til UNEP og FAO når det gjelder regionale institusjoners mandat og roller, for å unngå overlapping i arbeidet.

Regjeringen vil

- styrke innsatsen for bedre regional forvaltning av marine ressurser og miljø ved å støtte regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner samt FNs organisasjon for ernæring og landbruk og FNs miljøprogram sitt arbeid med regionale havprogrammer
- dele erfaringene med de helhetlige forvaltningsplanene for de norske havområdene med utviklingsland
- styrke FNs organisasjon for ernæring og landbruk sin kapasitet til å bistå utviklingsland med bærekraftig fiskeri- og havbruksforvaltning
- øke støtten til fiskeriforskning gjennom Organisasjonen for internasjonal landbruksforskning sitt forskningsinstitutt WorldFish
- arbeide for internasjonal deling av maritime forskningsresultater, og bidra til kunnskapsoppbygging og kapasitetsoverføring til utviklingsland
- videreføre samarbeidet med FNs sjøfartsorganisasjon om støtte til utviklingsland for å forhindre havforurensning fra skip

7.3 Olje for utvikling

Produksjon av olje og gass er en viktig inntektskilde for mange utviklingsland og kan om den forvaltes godt, bidra betydelig til økonomisk og sosial utvikling. Men det har ofte vist seg vanskelig å omsette petroleumsinntekter til økt velferd for befolkningen. Formålet med Olje for utvikling (Ofu)-programmet⁴ er å overføre norsk kompetanse slik at utviklingsland kan forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom og sikrer forsvarlig hensynet til miljøet. Da Ofu-programmet ble etablert i

⁴ Programmet styres av en styringsgruppe bestående av fem departement; Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet er formelt ansvarlig. De gjennomførende institusjonene er i hovedsak Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet, Miljødirektoratet, Kystverket, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Skatteetaten ved Oljeskattekontoret. Sekretariatet i Norad har ansvaret for bistandsfaglig kvalitetssikring og koordinering, mens ambassadene forvalter avtalene.

2005 hadde Norge allerede i flere tiår bidratt med kompetanseoverføring innen petroleumsforvaltning til utviklingsland. Dette arbeidet er betydelig trappet opp og utvidet gjennom programmet, som bygger på en helhetlig organisering og rammeverk for petroleumssektoren.

Innholdet i Ofus landprogram er tett knyttet til de norske fagdepartementenes ansvarsområder i norsk forvaltning og kan deles inn i fire hovedkomponenter: ressurs, miljø, sikkerhet og finans. De norske fagdepartementene jobber tett for å sikre en helhetlig programtilnærming:

- Ressurskomponenten: Å utvikle petroleumspolitikk, lovverk og andre rammebetingelser, kompetanse og kapasitet som til sammen legger til rette for god ressursforvaltning og samfunnsøkonomisk og bærekraftig produksjon av olje og gass.
- Miljøkomponenten: Å utvikle kompetanse og kapasitet til å samhandle på en profesjonell måte med olje- og gasselskapene, samt sikre at uønskede miljøvirkninger av petroleumsvirksomheten blir holdt på så lavt nivå som mulig.
- Sikkerhetskomponenten: Å styrke kapasiteten til å følge opp at aktørene i petroleumsvirksomheten holder et høyt nivå innen sikkerhet, primært for å forebygge og begrense skadeomfang ved storulykker, akutte utslipp og personskader.
- Finanskomponenten: Bidra til at landene beholder en rimelig andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten, effektiv ressursutnyttelse og til at inntektene fases inn i økonomien slik at makroøkonomisk ustabilitet i størst mulig grad unngås.

Åpenhet i forvaltningen av petroleumsressursene er et bærende prinsipp i Ofu, og det gis støtte til opplæring av parlamentarikere, sivilt samfunn og media for å bidra til demokratisk kontroll og ettersyn med myndighetenes petroleumsforvaltning. Slik kan vi bidra til et mer demokratisk styresett – en forutsetning for å skape varig fred, stabilitet og utvikling som kommer landenes innbyggere til gode.

Programmet har utviklet seg til å bli et etterspurt program i våre partnerland, og vektingen av de ulike elementene tilpasses de enkelte samarbeidsland. Ofu-programmet omfatter per i dag tolv land, de fleste i Afrika⁵.

⁵ Angola, Cuba, Ghana, Irak, Kenya, Libanon, Mosambik, Myanmar, Sør-Sudan, Sudan, Tanzania, Uganda. Colombia og Somalia er under kartlegging.

Boks 7.2 Nasjonal oljevernberedskapsplan



Figur 7.2 Øvelse i oljevernberedskap utenfor Dar es Salaam, Tanzania.

Foto: Ken Opprann

Store akutte oljeutslipp kan få alvorlige miljøkonsekvenser. En nasjonal oljevernberedskapsplan og implementeringen av denne er avgjørende for å kunne håndtere kritiske oljeutslipp raskt og med riktige tiltak. Norge, ved Kystverket, har gjennom flere år utviklet et nasjonalt system for å håndtere fremtidige oljeutslipp fra skipsfart og oljeindustri. Gjennom Olje for utvikling programmet har Kystverket bistått med kapasitetsbygging for relevante myndigheter i flere av programmets samarbeidsland. I Tanzania, Uganda og Libanon bidrar Kystverket til at

myndighetene får på plass en nasjonal beredskapsplan. I tillegg har Kystverket lagt til rette for en fullskala-øvelse i Tanzania med aktiviteter både på sjø og på land. Kystverket har hatt besøk av delegasjoner blant annet fra Tanzania, Uganda og Libanon for å delta på fullskala-øvelser i Norge. Kystverkets arbeid har for eksempel ført til at det nå er bedre samarbeid mellom alle aktører innenfor den nasjonale oljevernberedskapskomiteen i Tanzania og mellom nasjonale og lokale myndigheter og industrien.

Programmet opererer innenfor en kompleks kontekst med operasjonell risiko knyttet til petroleumsvirksomhet og finansiell risiko knyttet til samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse i en sektor utsatt for korrupsjon. En styrking av partnerlandenes miljøforvaltning, antikorrupsjonsarbeid, oljevernberedskap, og arbeid med operasjonell sikkerhet for å unngå ulykker og utslipp, blir stadig viktigere.

Olje- og gassvirksomheten er en betydelig kilde til utslipp av klimagasser. Ofu-programmet gir i dag samarbeidslandene informasjon om utslipp av klimagasser ved petroleumsproduksjon og om lovgivning og regulering av faking av gass. Gjennom opplæring i effektiv ressursutnyttelse og miljøforvaltning bidrar programmet dermed til å redusere negative klima- og miljøkonsekvenser. Det informeres også om system for avgifter rela-

tert til klimagassutslipp, og det gis bistand til kartlegging, måling og rapportering av klimagassutslipp, samt måling av gass til faking.

Flere evalueringer og gjennomganger konkluderer med at Ofu har bidratt til å legge grunnlaget for bedre petroleumforvaltning i samarbeidslandene og er et eksempel på erfaring og kompetanse som har gjort Norge mer synlig i mange land. Samtidig ser man at institusjons- og kapasitetsbygging tar tid.

Regjeringen vil

- videreføre arbeidet med å styrke partnerlandenes ressursforvaltning, miljøforvaltning, oljevernberedskap og operasjonell sikkerhet, samt finansforvaltning innen Olje for utviklingsprogrammet. Tverrgående hensyn som klima og miljø, menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling samt antikorrupsjon skal ivaretas.

7.4 Fisk for utvikling

Programmet Fisk for utvikling (Ffu) ble lansert i 2015 for å øke støtten til fiskeribistanden og styrke effekten av bistandstiltak knyttet til levende ressurser fra hovedsakelig hav, men også ferskvann. Det overordnede målet er fattigdomsbekjempelse gjennom økt matsikkerhet, bærekraftig forvaltning og lønnsom næringsvirksomhet. Programmet har tre hovedpilarer: 1) Forskning og utdanning, 2) Forvaltning, lover og regler og 3) Næringsutvikling.

Ffu bygger på mangeårig norsk bistand innen fiskeri og oppdrett og forutsetter betydelig langsiktighet basert på etterspørsel fra landene. Fagmoduler på de ulike områdene kan tilbys gjennom relevante fagmiljøer i Norge. Utgangspunktet er at etterspørsel og behov hos samarbeidslandet møtes med kompetanse og kapasitet fra norske kunnskapsmiljøer.

Gjennom kapasitetsoppbygging på myndighetssiden, bedre kunnskapsgrunnlag, god lovgiving, overvåking og kontroll, samt økt regionalt samarbeid, skal programmet bidra til at myndighetene i partnerland forvalter marine ressurser på en bærekraftig måte. Regjeringen vil bidra til at forskning, utvikling og utdanning skal styrke både offentlig og privat sektor, og bidra til en lønnsom og bærekraftig utnyttning av marine ressurser.



Figur 7.3 Pakking av fileter på Sea Work i Walvis Bay, Namibia.

Foto: Tone Slenes

Samarbeidet mellom privat næringsliv, myndigheter og forskningsinstitusjoner var sentralt i oppbyggingen av oppdrettsnæringen i Norge. Erfaringer herfra tas med i Ffu. Regjeringen vil bidra til å styrke dette trepartssamarbeidet i Ffu. I land med svak forvaltning kan sivilsamfunnsorganisasjoner ha en viktig rolle. Dette kan være på lokalt nivå med jobbskaping knyttet til småskalafiskerier og oppdrett. I tillegg kan internasjonale organisasjoner bidra til å fremme åpenhet, rettighetsbaserte forhold og normative instrumenter for å sikre en bærekraftig fiskeri og oppdrettsnæring.

Programmet bygger på de erfaringene man allerede har høstet gjennom en mangeårig innsats innen fiskeribistand. Samarbeidet med Namibia på 1990- og 2000-tallet viste at ved å se alle tiltakene i sammenheng, og å gå bredt inn i et land der myndighetene selv både prioriterer dette området og følger opp på sin side, er det mulig å få svært gode resultater. Namibias fiskeriforvaltning rangeres nå som en av de ti beste i verden. Det langvarige samarbeidet med Norge for å skape en bærekraftig nasjonal fiskeriforvaltning har i vesentlig grad bidratt til dette.

Det er i dag stor etterspørsel etter Ffu. Regjeringen vil øke tildelingen til programmet for å møte den store etterspørselen etter kunnskap og forvaltningserfaring knyttet til marine ressurser og hav i utviklingsland. Det vurderes fortløpende hvilke sektorer og land man skal konsentrere seg om. Regjeringen vil blant annet kartlegge muligheten for bistand innen fiskeri- og oppdrettssamarbeid med Colombia, Ghana og Myanmar.

Boks 7.3 Dr. Fridtjof Nansen



Figur 7.4 Det nye forskningsfartøyet Dr. Fridtjof Nansen ble døpt i mars 2017.

Foto: Kjartan Mæstad

Nansenprogrammet ble startet i 1974 med utgangspunkt i norske erfaringer med bestandsforvaltning. Kjernen i programmet har vært det norskeide og -drevne forskningsfartøyet Dr. Fridtjof Nansen. Båten har vært plattform for bestandsmålinger, opplæring av lokale forskere og forvaltere, og undersøkelse av havmiljøet. Etter at regjeringen fjernet krav om egenfinansiering

fra de deltakende landene vil Havforskningsinstituttet og FAO fra og med 2017 kunne legge opp et langt bedre vitenskapelig toktprogram. Det nye forskningsfartøyet vil kunne legge til rette for mer omfattende havforskning og økosystembasert fiskeriforvaltning i utviklingslandene.

Regjeringen vil

- øke tildelingen til Fisk for utvikling-programmet for å møte den store etterspørselen etter kunnskap og forvaltningserfaring knyttet til marine ressurser og hav i utviklingsland
- bidra til å styrke effektivt samarbeid mellom offentlig sektor, privat næringsliv og akademien i Fisk for utvikling-programmet
- bidra til kompetanseheving i partnerland gjennom samarbeid med relevante norske nærings-

- aktører og gjennom samarbeid om yrkesutdanning i havrelaterte næringer og sektorer
- vurdere igangsetting av samarbeid med nye hovedland innenfor rammen av Fisk for utvikling-programmet
- styrke samarbeidet med aktører som kan bistå med kompetanse og investeringer slik at de kan bidra til å realisere potensialet i den blå økonomien i norske partnerland

7.4.1 Nansenprogrammet

I mer enn 40 år har Norge støttet Nansenprogrammet i samarbeid med FAO. Programmet, som er det største enkelttiltaket i Fisk for utvikling, støtter utviklingslands fiskeriforskning og -forvaltning for bærekraftig utnyttelse av levende marine ressurser og økt beskyttelse av det marine miljø. Det langsiktige målet er at samarbeidslandene har systemer og kompetanse til å forvalte sine ressurser på en bærekraftig måte. Programmet gir forskere og myndighetspersoner nødvendig opplæring og bidrar til utvikling og implementering av bærekraftige forvaltningsplaner.

Nansenprogrammet representerer en effektiv plattform for samarbeid, kunnskapsgenerering og teknologioverføring mellom kunnskapsbaser i Norge og samarbeidsland. Det tredje «Dr. Fridtjof Nansen»-fartøyet, som er blant de mest avanserte forskningsfartøyene i verden, ble døpt i Oslo 24. mars 2017. Da startet også en ny fase i programmet. Regjeringen vil gjennom det nye forskningsfartøyet legge til rette for mer omfattende havforskning og økosystembasert fiskeriforvaltning i utviklingslandene.

Hovedtyngden i programmet vil fremdeles være å bistå utviklingsland i å etablere økosystembasert fiskeriforvaltning i samarbeid med FAO. Dette innebærer å samle inn fysisk og biologisk informasjon fra tokt i hav- og kystområder, samt drive opplæring av lokale forskere i praktisk havforskning og toktvirksomhet. Økte ressurser innenfor programmet vil gå til analyse av de innsamlede dataene og bearbeiding av disse slik at de kan brukes som grunnlag for forvaltningsbeslutninger. Videre vil det bli lagt større vekt på å styrke forvaltningens evne til å bruke dataene på en hensiktsmessig måte.

Den nye programfasen styrker miljø- og klima-relatert havforskning, noe det nye fartøyet er utrustet for å kunne gjennomføre. Miljøforskning kan være særlig nyttig for land med petroleumsvirksomhet, og for å kartlegge havforurensing, konsentrasjon av plast, mikroplast og annen marin forurensing. Under et tokt i Det indiske hav i 2015 avdekket forskningsfartøyet plastpartikler i alle vannprøvene som ble tatt.

Regjeringen vil i økt grad se det nye fasen i Nansenprogrammet i sammenheng med andre norske satsinger, og sikre at innsamlede data fra forskningstoktene i større grad blir brukt til forskning og som grunnlag for helhetlige forvaltningsbeslutninger. Det vil bli lagt større vekt på kapasitetsbygging for å støtte opp under landenes havressursforvaltning. Regjeringen vil videre

sikre at norsk støtte til ulike internasjonale organisasjoner ses i sammenheng med større satsinger som Nansenprogrammet.

Regjeringen vil

- benytte det nye forskningsfartøyet «Dr. Fridtjof Nansen» til å legge til rette for mer omfattende havforskning og økosystembasert fiskeriforvaltning, inkludert kapasitetsutvikling, i utviklingsland
- i økt grad se det nye fasen i Nansenprogrammet i sammenheng med andre norske satsinger innenfor hav og marine ressurser
- sikre at norsk støtte til ulike internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, GEF og FNs miljøprogram ses i sammenheng med andre norske satsinger, som Nansenprogrammet

7.4.2 Småskala fiskeri

De fleste fiskere i utviklingsland driver sitt fiske i liten skala, men med stor betydning for sysselsetting og lokal matsikkerhet. Småskala fiskeri er en viktig, men ofte undervurdert kilde til sysselsetting, matsikkerhet og inntekt i utviklingslandene. På global basis anslås det at om lag 90 prosent av fiskeriene er småskala, og at nærmere 75 prosent av oppdrettsforetakene er småskala. Mens 19 prosent av fiskerne er kvinner, anslås det at andelen øker til om lag 50 prosent av arbeidsstokken i foredlings- og omsetningsleddet.⁶

For å støtte opp under denne type fiske framforhandlet FAO i 2014 «Frivillige retningslinjer for sikring av bærekraftig småskalafiske i lys av matsikkerhet og fattigdomsreduksjon». FAOs arbeid med gjennomføringen av retningslinjene, som vil kreve revisjon av mange staters politikk og lovgivning, mottok norsk støtte på 15 millioner kroner i perioden 2015–2016. Regjeringen vil vurdere å videreføre denne støtten til FAO og søke å ivareta innholdet i disse retningslinjene innenfor annet bilateralt og multilateralt samarbeid i fiskerisektoren

Næringsutvikling innen småskalafiske omfatter tiltak for å redusere svinn etter at fisken er fanget og støtte langs verdikjeden, inkludert foredling av fangsten, slik at den når et bredere marked, med bedre priser. Dette er tiltak hvor sivilsamfunnsorganisasjoner med spesiell kompetanse både om lokale forhold og fiskerifeltet kan spille en viktig rolle.

⁶ *The State of World Fisheries and Aquaculture* (2016). FAO.

Regjeringen vil

- vurdere å videreføre støtten til FAOs Globale program for gjennomføring av de «Frivillige retningslinjene for sikring av bærekraftig småskalafiske i lys av matsikkerhet og fattigdomsreduksjon», og arbeide for å ivareta innholdet i disse retningslinjene innenfor annet bilateralt og multilateralt samarbeid i fiskerisektoren

7.4.3 Opplæring og utdanning

Norge har over mange år bygget opp et utdanningsløp innen fiskerifagene, både akademisk på universitetsnivå og innen praktiske fiskerifag. Mange studenter fra utviklingsland har gjennom årene fått sin utdanning i fiskerifag ved norske universiteter. Disse har i stor grad returnert til sine hjemland, og brukt utdanningen til det beste for sine land. Det er både afrikanske fiskeriministre og fiskeridirektører som har sin utdanning fra Norge.

Nærmest alle bistandstiltak Norge støtter inneholder en form for kompetansebygging, og kapasitetsutvikling blir en integrert del av samarbeidet. Dette har vært vesentlige bidrag til utviklingen av fiskerifaglig kompetanse i land som Namibia, Angola, Sør-Afrika og Vietnam, og det er fortsatt etterspørsel etter slike studieplasser. Mange land velger å sende sine kandidater til de norske universitetene. Slik sett opprettholder også de norske universitetene sin kompetanse på utviklingslandenes problemstillinger innenfor sektoren.

Ettersom afrikanske og asiatiske universiteter blir etablerte samarbeidspartnerne med norske universitet innen fiskeri- og havforskning, er det opprettet nye samarbeidsprosjekt. Dette drar begge parter nytte av. Norges forskningsråd kan i fortsettelsen spille en rolle i dette samarbeidet.

Norges program for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning (NORHED), er ikke en del av Ffu, men har som mål å styrke kapasiteten til høyere utdanningsinstitusjoner i lav- og mellominntektsland. Prosjektene er valgt ut basert på behov og prioriteringer gjort av partnerinstitusjonene, og må være knyttet til myndighetenes prioriteringer. Samarbeidsområdene bør også være i tråd med prioriterte områder for norsk utviklingspolitikk, og representere områder hvor Norge har komparative fortrinn. Programmet har en klar intensjon om å søke synergi med andre norsk finansierte innsatser innen samme området. Per i dag omfatter porteføljen blant annet prosjekter knyttet til klimaendringer i kystlandskap, fiskehelse og vannkvalitet.

Boks 7.4 Akvakultursamarbeid med Kina

Oppdrettsvirksomheten i Kina har tusenårige tradisjoner og landet er verdens største produsent av fisk. Siden 2011 har Havforskningsinstituttet og Yellow Sea Fisheries Research Institute i Kina (CAFS) samarbeidet i prosjektet «Environment and Aquaculture Governance». Prosjektet er til gjensidig nytte for kinesiske og norske partnere og har resultert i tette institusjonelle forbindelser, et nettverk for unge forskere, samt etablering av en plattform for forskningssamarbeid. En viktig målsetting er å identifisere og utforske områder innen akvakulturkunnskap hvor de to landene kan lære av hverandre. Det overordnede målet er å i fellesskap bidra til matsikkerhet og et sunnere havmiljø. Kunnskapsutvekslingen innen akvakulturforvaltning omfatter temaer som planleggingsverktøy, økosystemmodellering, overvåkingssystemer samt integrerte systemer for bedre forståelse av effekten til klimaendringer.

Ved den stadig raskere teknologiske utviklingen på fiskerifeltet, ikke minst innen oppdrett, er det i økende grad behov for fiskerifaglig yrkesutdanning. Regjeringen vil satse mer på yrkesfaglig opplæring knyttet til den blå økonomien i utvi-

Boks 7.5 Opplæring og utdanning

«Building Skills for Jobs» er en del av Norges satsing på utdanning globalt og har en ramme på totalt 500 millioner kroner over fem år. Programmet skal bidra til at ungdom og unge voksne opparbeider seg ferdigheter som etterspørres i arbeidsmarkedet i utviklingsland eller setter dem i stand til å skape sin egen arbeidsplass. Det gis prioritet til innsatser innen fem sektorer, deriblant fisk og marine ressurser og maritim sektor. Det legges vekt på involvering av næringslivet for å sikre at ferdighetene er jobbrelevante. Den innledende utlysningen under programmet forvaltes av Senter for internasjonalisering av utdanning i samarbeid med Norad.

klingsland. I Norge finnes det videregående skoler som driver yrkesfaglig utdanning innen en fiskerifagene. Med norsk støtte er det tidligere etablert en tilsvarende skole i Mbegani, Tanzania. Norsk støtte opphørte i 1990, men skolen fortsatte under fiskerimyndighetene i Tanzania. Namibia fikk støtte til sin fiskerifagskole, (NAMFI), innenfor det bilaterale samarbeidet 1990–2005.

Som en del av Fisk for utvikling-programmet er det planlagt økt satsing på yrkesfaglig opplæring innen oppdrettssektoren.

Regjeringen vil

- satse mer på yrkesfaglig opplæring, studentutveksling og samarbeidsprosjekter innen fiskeri og oppdrett med universiteter i partnerland

7.4.4 Fiskeriforvaltning og -regelverk

En vellykket fiskeriforvaltning krever både kunnskap om marine økosystemer, et godt rettslig rammeverk og forvaltningsregime som gir gode rammebetingelser for private investeringer, samt effektive håndhevingsmekanismer. Oppdrett i utviklingsland er risikofyllt, og virkemidler for å redusere risikoen ved investeringer er ofte påkrevd. Norsk kompetanse er etterspurt, ikke minst når det gjelder hva som kreves av offentlig tilrettelegging og forvaltning for en gryende oppdrettsnæring. Norge har bistått i utviklingen av oppdrettssektoren i flere land, samt til forvaltningen av denne sektoren. Norge støtter også kunnskapbygging om oppdrettssektoren gjennom internasjonale institusjoner, som f.eks. FAOs arbeid med sårbarhetsanalyser av fiskeoppdrett ved klimændringer i forskjellige regioner.

Land i Afrika, Asia og Latin-Amerika er i forskjellig grad tilsluttet, og etterlever, internasjonale lover og regler på det maritime og marine feltet, og har i ulik grad implementert disse i nasjonalt lovverk for fiskeriforvaltningen. God gjennomføring er av stor betydning for deres evne til å håndtere saker knyttet til hav og innsjøer generelt, og til fiskerier spesielt, herunder oppdrett.

Regjeringen vil

- bidra til at partnerland får på plass regelverk innen fiskerisektoren, som kan ivareta målsettingen om en bærekraftig sektor, både innenfor marint fiske og fiskeoppdrett

Boks 7.6 Antibiotikautfordringer i fiskeoppdrett

En del utviklingsland har et relativt høyt forbruk av antibiotika i sin akvakulturproduksjon. Dette kan skyldes flere faktorer, som lav kompetanse om fiske sykdommer, mangel på diagnoselaboratorier, og begrenset kunnskap og bevissthet om biosikkerhet. I mange tilfeller er få eller ingen kommersielle vaksiner tilgjengelige. Lav betalingsvilje for vaksiner kan være en ytterligere utfordring. Løsningen blir derfor ofte utstrakt bruk av antibiotika, som er relativt lett tilgjengelig. I produksjonen av arten pangasius har dette ført til store problemer med bakteriell resistens og multiresistente bakteriestammer.

I norsk oppdrett har flere tiltak, som utvikling av vaksiner, selektiv avl, avstand mellom oppdrettsanlegg og fokus på fiskevelferd, gjort det mulig å redusere antibiotikabruken til et minimum. Norske erfaringer, inkludert forvaltningstiltak som ivaretar ovennevnte, er aktuelle i bistandssammenheng for å bedre fiskehelse i oppdrett og redusere bruken av antibiotika. Det er i den forbindelse viktig å ta med seg «One Health»-konseptet som viser betydningen av samarbeid mellom sektorer på menneskelig helse, dyrehelse og miljø. Spesielt når det gjelder arbeidet rettet mot utvikling av antimikrobiell resistens, er denne sammenhengen tydelig. Bruken av antibiotika i fiskeoppdrett kan ha stor betydning for spredning av resistens i miljøet til mennesker og andre husdyr.

- bistå utviklingsland, spesielt i Asia, med tiltak som fremmer fiskehelse og miljøaspekter i oppdrettsnæringen

7.4.5 Næringsutvikling

I lys av forventet vekst i oppdrettssektoren, er det økende interesse fra norske bedrifter for å investere i denne sektoren i utviklingsland. Det er viktig at aktørene satser langsiktig og målet bør være at oppdrettsnæringen skal være industrialisert med storskala teknologi og merder. Utvikling av næringen kan spille en viktig rolle for matsikkerhet og jobbskaping, og bidra til at overbeskattede fiskebestander skjermes. For å lykkes med

Boks 7.7 Science Week

Konferansen «South Africa – Norway Science Week» ble for første gang arrangert høsten 2016. Målet med konferansen var å stimulere til økt samarbeid innen forskning, utdanning, næringsliv og innovasjon. Målgrupper for konferansen var forskere, forsknings- og utdanningsledelse, næringsliv, studenter, myndigheter og forskningsfinansierende organisasjoner. Ambassaden i Sør-Afrika og Innovasjon Norge skaper møteplass for næringsutvikling og jobbskaping. Potensialet er stort, ikke bare i Sør-Afrika. Flere afrikanske land satser nå på havrelatert kompetanse og næringsutvikling. Sør-Afrika er imidlertid i en klar lederposisjon på grunn av sin gode infrastruktur, tilgangen til tre verdenshav, et velfungerende bank- og finansvesen og ikke minst – kunnskapsinstitusjoner av fremragende kvalitet. «Science Week» skapte og fornyet koplinger innen mange sektorer og på mange nivåer og var en god anledning til å bygge og styrke Norges posisjon som sentral partner i utviklingen av blå økonomi.

fiskeoppdrett må hele verdikjeden fungere, og det er viktig at ulike innsatser sees i sammenheng. Dette kan danne grunnlag for etablering av strategiske partnerskap mellom offentlige og private aktører.

Regjeringen vil konsentrere en større del bistanden til kompetansebygging innen næringsutvikling basert på både marine ressurser og ferskvannsressurser. Norges støtteordninger til næringsutvikling har blant annet bidratt til utvikling av fiskeoppdrett. Oppdrettere og andre næringsutøvere i verdikjeden har også fått opplæring som en del av støtten. Støtte til investeringer i oppdrettssektoren vil sees i nær sammenheng med øvrig arbeid i Fisk for utvikling-programmet, slik at nasjonale rammebetingelser og forskning innen oppdrett støtter opp om næringsmuligheter i landene.

Oppdrettssektoren, slik vi kjenner den i Norge, er en høytteknologisk, kapitalkrevende industri. Det er en forutsetning at lokale lover og regler for sektoren er utarbeidet, og at myndighetene implementerer disse. Mulighetene for å skape store verdier, som vil generere sysselsetting og betydelige skatteinntekter til landene, er tilstede ved etablering av oppdrettsindustri. Men

det er mange utfordringer som kan medføre økonomiske tap og miljømessige ødeleggelser. Oppdrett i utviklingsland er risikofylt, og virkemidler for å redusere risikoen ved investeringer er ofte påkrevd. Nøkkelfaktorer for å lykkes er blant annet en kontrollert vekst og god kontroll med fiskehelseutfordringer.

Regjeringen vil se bistand til næringsutvikling i nær sammenheng med arbeidet som gjøres for å styrke rammevilkår, forvaltning og utdanning innen oppdrettssektoren i partnerland. Det er blant annet et stort behov for kompetent arbeidskraft og støttefunksjoner, samt drift av infrastruktur for en gryende oppdrettssektor. Det er i tillegg nødvendig med forskningsbasert kunnskapsutvikling- og samarbeid.

Tverssessorielt engasjement er nødvendig for å bidra til bærekraftig vekst i den blå økonomien i utviklingssamarbeidet. Regjeringen vil legge til rette for arenaer der norsk næringsliv, forskning og kompetansemiljøer bidrar til kapasitetsbygging, investeringer, jobbskaping og samarbeid med våre partnerland.

Matsvinn er et stort problem også innenfor fiskeriene. Dette reduserer matsikkerhet og inntekter. Her er det flere initiativ og innovasjonsrettede tiltak som kan støttes, og både regelverk, teknologutvikling og industrien kan bidra til reduksjon av matsvinn.

Regjeringen vil

- konsentrere en større del av bistanden til kompetansebygging innen marin næringsutvikling
- styrke næringsutvikling knyttet til oppdrett og se dette arbeidet i nær sammenheng med arbeidet som gjøres for å styrke rammevilkår, forvaltning og utdanning innen oppdrettssektoren i partnerland
- bidra til å redusere matsvinn fra fiskeriene

7.4.6 Finansiering

Norge opplever stor pågang fra våre partnerland som ønsker tilgang til kompetanse og finansiering på områder knyttet til en bærekraftig blå økonomi. Norge anses som en foretrukket partner på en rekke felt, og norske bedrifter og kunnskapsinstitusjoner mottar mange henvendelser med ønske om samarbeid.

I tillegg til tilskudd til forundersøkelser før beslutninger om investeringer, er det behov for adekvate finansieringsordninger på ulike nivå. Dette kan være ordninger for småskala-tiltak, støtte til oppstart for små og mellomstore bedrifter, og til-

Boks 7.8 Vietnam – oppdrett og fiskerilov



Figur 7.5 Fiskeoppdrett i Halong Bay, Vietnam.

Foto: Ken Opprann

Norge har gitt Vietnam fiskeribistand siden 1998. Dette har vært vellykket, og den norske bistanden trappes ned og fases ut. Det er særlig to områder det er fokusert på: en bærekraftig oppdrettsnæring, og utarbeidelse og implementering av ny fiskerilov. Norge har støttet forskning og utvikling innenfor oppdrett siden 1998. Vietnam har mottatt til sammen 42 millioner kroner og forskningen har ført til at fattige familier har økt sin produksjon med opptil 40 prosent etter å ha deltatt i et oppdrettsforsøk med en ny type tilapia-fisk. Gjennom selektiv avl fikk fisken 46 prosent høyere vekstrate og større kuldetoleranse enn vanlig niltilapia. Av oppdrettsanleggene som tok i bruk metoden var det få som hadde forekomst av fiskesykdom, mens sykdom forekom hos de fleste av de andre oppdretterne. I 2001 var samlet produksjon av tilapia 15 000 tonn i Vietnam og denne hadde steget til 187 000 tonn i 2015. Gjennom sin støtte har Norge også bedret den vietnamesiske forskningskapasiteten innen genetikk, fiskehelse og marint oppdrett.

Videre har Norge med næringslivsordningene bidratt til førproduksjon i Vietnam. Opplæring og HMS-tiltak. Dette har bidratt til en betydelig økning i andelen lokalt produserte fôr ingredienser på bekostning av importert fiskemel, forbedret HMS-opplæring for ansatte og underleverandører, samt at 500 vietnamesiske fiskeoppdrettere har fått opplæring i hvordan optimal

fôring kan øke effektivitet og kvalitet i produksjonen.

I arbeidet med å bistå Vietnam med å utarbeide ny fiskerilov, og å implementere denne loven, har Norge lagt vekt på at lovverket skal sikre en miljømessig og økonomisk bærekraftig fiskerinæring, og gi fiskere og oppdrettsnæring forutsigbare rammevilkår. Prosjektet ble gjennomført i to faser i perioden 1999–2011. Vietnam klarte på rekordtid å utarbeide lovverk, og få dette vedtatt høsten 2003. Samlet bidrag fra Norge var 34 millioner kroner. Resultater viste seg i form av økte inntekter og færre lovbrudd. Gjennom reguleringer har det nye lovverket bidratt til å redusere presset på Vietnams fiskeresurser, blant annet ved å øke satsingen på oppdrett. I 1996 sto fiske for 66 prosent av de samlede inntektene i sektoren. Ti år senere var andelen halvert. I perioden 2005–2015 økte oppdrettsproduksjonen med 7,1 prosent årlig. Verdien av akvakulturproduksjon i 2015 var 6,9 ganger så stor som i 2001. Den nye fiskeriloven har dessuten innført reguleringer for å beskytte sårbare arter, og det er etablert 15 verneområder langs kysten.

Forvaltningsplaner, lisenser og kontroller har gitt bedre og mer forutsigbar forvaltning. I Thang Loi i Halong Bay-området har lokalbefolkningen fått tildelt oppdrettslisenser. Lisensene muliggjør kreditt og lån, og har bidratt til økt næringsaktivitet. En undersøkelse foretatt av lokale myndigheter viser at antallet fattige i kommunen ble redusert fra 48 prosent til 18 prosent 2007 til 2012. Det er blitt satset mye på å øke kunnskapen om den nye fiskeriloven for å øke bevissthetsnivået og endre skadelig praksis. En undersøkelse foretatt blant utvalgte fiskere fire år etter at loven ble innført, viste at lovbruddene hadde blitt redusert med mellom 50 og 70 prosent. De største endringene var forurensning av det marine miljøet. Kompetanseheving i den vietnamesiske forvaltningen har ført til at Vietnam deltar mer aktivt i regionalt fiskerisamarbeid og i internasjonale fora som FAOs fiskerikomite og FNs Havrettskonvensjon. Dette har gitt Vietnam mulighet til å fremme egne interesser og påvirke internasjonal politikk.

gang til kapital for store investeringer innen for eksempel oppdrettsnæringen. Felles for disse ordningene er at dette er lån, på rimelige vilkår, som skal betales tilbake. Det vil gi pengene økt verdi, og skape muligheter for flere til å kunne starte opp og utvikle det lokale næringslivet.

Det finnes flere viktige bistandsprogrammer hvor regjeringen vil vurdere en tydeligere blå innretning. Tilskuddsordningen for midler til næringsutvikling mottar allerede i dag søknader knyttet til for eksempel oppdrett, fiskerivirksomhet og næringsutvikling innenfor sjømat. Det vil være mulig å øke innsatsen på dette området. Helt overordnet kan man se for seg å bygge programmene inn i et større blått utviklingsinitiativ.

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) har til formål å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland⁷ Norfund gjør investeringer i matindustri, herunder oppdrett. Slike investeringer er prioritert i Norfunds strategi 2016–2020.

Regjeringen vil

- vurdere å styrke næringsutviklingsordningen knyttet til blå økonomi i utviklingsland

7.4.7 Ulovlig, urapportert og uregulert fiske, og fiskerikriminalitet

Selv om oppdrett er den sterke voksende fiskerisektoren, vil fangst av villfisk fortsette å spille en viktig rolle i mange utviklingsland. For å sikre at denne sektoren realiserer sitt potensiale, er bærekraftig høsting av ressursene av stor betydning. Blant de største truslene mot dette finner vi ulovlig, uregulert og urapportert fiske (UUU-fiske) og fiskerikriminalitet. I mange utviklingsland er det et stort behov for å etablere og styrke forvaltningsregimer som kan begrense tapene og bidra til å utvikle potensialet for bærekraftig ressursutnyttelse i havet. Regjeringen har betydelige satsinger mot ulovlig fiske og fiskekriminalitet.

7.4.7.1 Bekjempelse av ulovlig, urapportert og uregulert fiske

UUU-fiske er særlig et problem i land og regioner med svak fiskeriforvaltning og mangelfulle systemer for overvåking og håndhevelse av regel-

verk. For vestafrikanske fiskebestander og fiskerier representerer UUU-fiske utført av andre staters fiskeflåte et stort problem. Det er beregnet at Vest-Afrika alene har et tap på USD 1,3 milliarder per år⁸. Estimatene for omfanget av problemet globalt er beheftet med usikkerhet, men det er antydning at det kan omfatte opp til 26 million tonn fisk hvert år⁹. Dette utgjør mer enn 15 prosent av verdens samlede produksjon av villfisk. Problemet tapper utviklingsland for store ressurser og undergraver levekårene i kystsamfunn.

Norge bistår multilaterale og regionale organisasjoner med å bekjempe UUU-fiske gjennom blant annet Avtalen om havnestatskontroll («Havnestatsavtalen»), som ble vedtatt på FAOs konferanse i 2009 og er en bindende avtale for å bekjempe slikt fiske. Norge ratifiserte avtalen i 2011 og den trådte i kraft etter at 25 land hadde ratifisert den i juni 2016. Arbeidet med avtalen ble initiert av Norge, norske eksperter bidro i utformingen, og det meste av finansieringen av forhandlingene som ligger til grunn er kommet fra Norge.

Avtalen representerer en viktig milepæl i arbeidet med å forebygge, hindre og eliminere UUU-fiske internasjonalt. Gjennom avtalen skal stater samarbeide om ikke å ta imot fisk i havn når fangsten er tatt i strid med bærekraftig forvaltning og dersom det nasjonale regelverket er på plass for rettslig forføyning, ta arrest i slike fartøy. Avtalen omfatter blant annet stenging av havner for svartelistede fartøy, informasjonsutveksling, gjennomføring av kontroll og forebyggende tiltak. Målet er å hindre eller gjøre det mindre lønnsomt å lande fangst som ikke er høstet i tråd med bærekraftig forvaltning.

Regjeringen skal være vertskap for det første statspartmøtet under avtalen i slutten av mai 2017. Det er vesentlig for avtalens gjennomslag at den får bred internasjonal oppslutning, herunder i utviklingsland. Regjeringen vil arbeide for at ytterligere stater slutter seg til avtalen og gi støtte til implementeringen av den i utviklingsland. Oppfølging av avtalen, og effektiv implementering av dens bestemmelser, kan være en utfordring i land med lav institusjonell kapasitet.

Regjeringen vil

- styrke kampen mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske ved å arbeide for at ytterligere stater slutter seg til Havnestatsavtalen og ved å

⁷ Norfundloven § 1. Norfund ble etablert i 1997 som et næringsinnrettet investeringsfond.

⁸ Africa Progress Report 2014.

⁹ *The State of World Fisheries and Aquaculture* (2016). FAO.

- være vertskap for det første statspartmøtet under avtalen i 2017
- gi støtte til implementeringen av Havnestatsavtalen i utviklingsland
 - fortsatt støtte regionalt samarbeid mot ulovlig fiske
 - bidra til å hindre omsetning av fisk som er fanget gjennom UUU-fiske gjennom utvikling og anvendelse av relevante internasjonale retningslinjer fremforhandlet av FAOs medlemsland
 - bidra til at alle multilaterale organisasjoner med mandat på UUU-fiske, menneskerettigheter og arbeid mot fiskerikriminalitet, samarbeider og samordner sine aktiviteter. Dette gjelder bl.a. FAO, ILO, IMO, UNODC og Interpol.

7.4.7.2 Bekjempelse av fiskerikriminalitet

Fiskerikriminalitet er en rekke kriminelle handlinger som undergraver bærekraftig forvaltning av verdens fiskeressurser og representerer et økonomisk problem og et sikkerhetsproblem i mange utviklingsland. Problemet omfatter alle straffbare forhold gjennom hele verdikjeden for fisk, inkludert ulovlig fiske, skattekriminalitet, tollsvindel, bedrageri, korrupsjon, menneskehandel i form av tvangsarbeid i fiskerisektoren,

menneskesmugling og narkotikasmugling. Effektiv bekjempelse fordrer innsats på tvers av administrative skiller. I de fleste tilfeller er fiskerikriminalitet knyttet til grenseoverskridende organisert kriminalitet, og krever koordinert internasjonal respons.

For enkelte utviklingsland er fiskerikriminalitet en direkte trussel mot økonomiske utvikling. Norge støtter opplæring av fiskeriinspektører for bekjempelse av fiskerikriminalitet gjennom et samarbeid med Nelson Mandela University i Sør-Afrika. Prosjektet vil styrke Sør-Afrikas og på sikt også andre afrikanske staters evne til å overvåke egne kyst- og havområder. Dette kan gi et positivt bidrag til regionalt samarbeid på et viktig felt for Afrika og for Norge.

Fiskerikriminalitet er et område som må gis oppmerksomhet og oppfølging internasjonalt. Norge er en pådriver for å utvikle verktøy for å håndtere problemet, blant annet ved å fremme strafferettslig samarbeid mellom ulike lands kontrollmyndigheter og politi, og gjennom internasjonalt politisamarbeid. Regjeringen vil arbeide for vedtakelse av en resolusjon om fiskerikriminalitet i FNs kriminalitetskommisjon.

Sammenstilling og tilrettelegging for informasjonsdeling mellom kontrolltater og politi er sen-

Boks 7.9 UUU-fiske utenfor Vest-Afrika

I havområdene utenfor Vest-Afrika støtter den norske stiftelsen Trygg-Mat Tracking (TMT) de seks landene Liberia, Elfenbenskysten, Ghana, Togo, Benin og Nigeria med å avdekke ulovlig fiske. Innsatsen har siden 2014 medført at fartøy som driver ulovlig fiske er blitt identifisert og utvist fra farvannene. Gjennom prosjektet «Fisheries Intelligence and MCS support in West Africa» bidrar TMT og Stop Illegal Fishing (SIF) med teknisk støtte til den regional fiskeriorganisasjonene Fisheries Committee for the West Central Gulf of Guinea (FCWC). Prosjektet bidrar med informasjon om fiskeriaktørene i regionen, legger til rette for informasjonsutveksling mellom landene, og støtter kontrollaktiviteter utført av landene, som for eksempel fartøysinspeksjoner. I tillegg blir myndighetene veiledet i bruken av «Havnestatsavtalen». Målet er å oppnå en effektiv nasjonal og regional fiskeriforvaltning i området gjennom bedret tilgang på informasjon, styrket informasjonsdeling og samarbeide mellom landene, økt samhandling mellom de ulike

aktører i fiskeriforvaltningen i de enkelte land og oppbygging av kapasitet for overvåking og kontroll av fiskeriaktiviteter i medlemslandene. Tiltaksplaneringen har vist seg effektiv og har gitt resultater ved at landene nå aktivt utveksler viktig informasjon om ulike fartøys bevegelser og omlastinger, samt dokumentasjon vedrørende utstedelse av fiskerilisenser. Blant grunnsteinene i prosjektet har vært etableringen av en West Africa Task Force (WATF), en operativ gruppe bestående av direktørene for de ulike lands fiskerimyndigheter og ledere for overvåknings- og kontrollaktiviteter. Videre er det opprettet nasjonale arbeidsgrupper bestående av fiskerimyndigheter, marine, havnemyndigheter, maritime myndigheter og andre relevante offentlige institusjoner. En nettbasert regional samarbeidsplattform er etablert og oppdateres regelmessig med innspill, informasjon og anmodninger om samarbeide mellom landene eller forespørsler om faglig støtte.

Boks 7.10 Interpols arbeid mot fiskerikriminalitet

Som en del av regjeringens utviklingspolitikk støttes Interpols arbeid med å bekjempe fiskerikriminalitet og illegalt fiske. Dette skal bidra til at myndigheter i utviklingsland følger nasjonale og internasjonale lover og å styrke samarbeidet, både geografisk og mellom sektorer. Norsk partner i dette samarbeidet er Fiskeriforvaltningens analysenettverk mot ulovlig fiske (FFA), med et sekretariat som ligger i Nærings- og fiskeridepartementet. Norsk støtte er 42,3 mill. kr over fem år (fra 2015–2019). Denne støtten har allerede gitt konkrete resultater ved at Sao Tome og Principe, med bistand fra INTERPOL, gjennomførte både etterforskning og rettsak mot eiere og ansvarlig mannskap ombord i «Thunder», som hadde fisket ulovlig i Sørishavet, samt forurenset Sao Tomes farvann, 2015. Ansvarlig mannskap ble fengslet. Såkalte operative saksmøter på ulovlig fiske, ledet av INTERPOL, har bidratt til at både industrialiserte land og utviklingsland har samarbeidet om en rekke straffesaker på fiskeriområdet.

tralt for å bekjempe ulovlig virksomhet. Gjennom BarentsWatch samarbeider offentlige etater om å samle, utvikle og dele kunnskap om kyst- og havområdene. Fiskeridirektoratet og Kystverkets analyseenhet ved Vardø sjøtrafikksentral samarbeider med BarentsWatch for å avdekke ulovlig fiske og bedre sjøsikkerheten på havet. Enheten, som har spesiell kompetanse bygget opp gjennom

norsk innsats mot ulovlig fiske i Barentshavet, utfører oppdrag på bestilling fra både nasjonale og internasjonale myndigheter, og har bistått flere utviklingsland med å samle inn og analysere informasjon om kriminell virksomhet på havet. Enheten har også bidratt til opplæring av analytikere fra en rekke utviklingsland.

Bekjempelse av fiskerikriminalitet skjer gjennom rettsvesenet og internasjonalt samarbeid. Viktige aktører er Interpol og FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC). Norge var en pådriver for at Interpol opprettet en egen arbeidsgruppe for fiskerikriminalitetssaker i 2013, og støtter Interpols arbeid med dette. Regjeringen inngikk i november 2016 en fireårig avtale med UNODC på 39,7 millioner kroner for å bekjempe transnasjonal organisert fiskerikriminalitet i utviklingsland. UNODC vil bistå med oppdatering av lovgivning, og med kompetanse- og kapasitetsbygging av politi, tollmyndigheter og rettsapparatet. Den norske støtten representerer en betydelig internasjonal styrking av innsatsen mot fiskerikriminalitet.

Regjeringen vil

- videreføre den omfattende norske støtten til Interpol og FNs kontor for narkotika og kriminalitet, arbeide for en resolusjon mot fiskerikriminalitet i FNs kriminalitetskommisjon og jobbe for en fortsatt norsk pådriverrolle på fiskerikriminalitetsområdet
- støtte videreutvikling av Analyseenheten i Vardø og BarentsWatch for å kunne bistå utviklingsland med analyser og satellittbasert informasjon for å avdekke ulovlig fiske og andre ulovligheter på havet

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene i meldingen lar seg i ulik grad fastslå nøyaktig. Etter hvert som forslag konkretiseres vil det som et ledd i vurderingene av tiltak være viktig å utrede videre eventuelle konsekvenser på vanlig måte i tråd med utredningsinstruksen. Tiltak vil dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjetttrammer.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet 24. mars 2017 om Hav i utenriks- og utviklingspolitikken blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Liste over forkortelser og akronymer**

ACAP	Arctic Contaminants Action Program	Arktisk råds arbeidsgruppe mot forurensning
AMAP	Arctic Monitoring and Assessment Program	Arktisk råds arbeidsgruppe for miljøovervåkning
AOSIS	Alliance of Small Island States	Alliansen av små øystater
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	Sammenslutningen av sørøstasiatiske nasjoner
AU	African Union	Den afrikanske union
BCC	Benguela Current Commission	Kommisjonen for Benguelahavstrømmen
CAFF	Conservation of Arctic Flora and Fauna Working Group of the Arctic Council	Arktisk råds arbeidsgruppe for biologisk mangfold
CBD	Convention on Biological Diversity	Konvensjonen om biologisk mangfold
CCMLAR	Convention [Commission] on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources	Konvensjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research	Organisasjonen for internasjonal landbruksforskning
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species	Konvensjon om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna
COPERNICUS	European Earth Observation Programme	Det europeiske jordobservasjonsprogrammet
EFTA	European Free Trade Organisation	Det europeiske frihandelsforbund
EPPR	Emergency Prevention, Preparedness and Response Working Group of the Arctic Council	Arktisk råds arbeidsgruppe for forebygging av og beredskap mot akutt forurensning
EØS	European Economic Area	Det europeiske økonomiske område
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	FNs organisasjon for ernæring og landbruk
Ffu	Fish for Development	Fisk for utvikling (bistandsprogram)
FRONTEX	European Agency for the management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union	Det europeiske grensekontrollbyrået
GEF	Global Environment Facility	Den globale miljøfasiliteten

ICES	International Council for the Exploration of the Sea	Det internasjonale havforskningsrådet
IEA	International Energy Agency	Det internasjonale energibyrå
IEF	International Energy Forum	Det internasjonale energiforum
ILO	International Labour Organisation	Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
IMO	International Maritime Organisation	Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (FNs sjøfartsorganisasjon)
INTERPOL	International Criminal Police Organization	Den internasjonale kriminalpolitiorganisasjon
IOC-UNESCO	Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO	Den mellomstatlige oseanografiske kommisjon
IWC	International Whaling Commission	Den internasjonale hvalfangstkommisjonen
JPI Oceans	Joint Programming Initiative Healthy and Productive Seas and Oceans	Felles programinitiativ for sunne og produktive sjø- og havområder
MARPART	Maritime Preparedness and International Partnership in the High North	Maritim beredskap og flernasjonalt partnerskap i nordområdene (prosjekt)
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships	Den internasjonale konvensjonen om forhindring av forurensing fra skip
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization	Den nordvestatlantiske fiskerierorganisasjon
NEAFC	Northeast Atlantic Fisheries Commission	Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon
NIVA	Norwegian Institute for Water Research	Norsk institutt for vannforskning
NORHED	Norway's programme for capacity development for higher education and research for development	Norges program for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning
Norfund	Norway's Development Finance Institution	Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland
NSOAF	North Sea Offshore Authorities Forum	Sammenslutning for nordsjølandenes myndigheter med tilsynsansvar for petroleumsvirksomhet til havs
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	Organisasjonen av økonomisk samarbeid og utvikling
Ofu	Oil for development	Olje for utvikling (bistandsprogram)
OPEC	Organisation of Oil Exporting Countries	Organisasjonen for oljeeksporterende land
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic	Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhavet
PAME	Protection of the Arctic Marine Environment	Arktisk råds arbeidsgruppe for beskyttelse av det arktiske marine miljø
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation Programme	Programmet for reduksjon av utslipp fra avskoging og ødeleggelse av skog
SARiNOR	Search and Rescue in the High North	Søk og redning i nord (prosjekt)
SIDS	Small Islands Developing States	Små utviklingsøystater

SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea	Den internasjonale konvensjonen om menneskeliv og sikkerhet til sjøs
SPU	Government Pension Fund Global	Statens pensjonsfond utland
TPP	Trans-Pacific Partnership	Trans-Pacific Partnership
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership	Det transatlantiske handels- og investeringspartnerskap
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea	FNs havrettskonvensjon
UNDP	United Nations Development Programme	FNs utviklingsprogram
UNEP	United Nations Environment Programme	FNs miljøprogram
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	FNs kontor for narkotika og kriminalitet
UUU-fiske	Illegal, unreported and unregulated fishing	Ulovlig, urapportert og uregulert fiske
WTO	World Trade Organisation	Verdens handelsorganisasjon

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Foto: Peter Prokosch / Grid Arendal

Trykk: 07 PrintMedia AS – 03/2017

