

Overfiske i Barentshavet

De siste årene har det vært påvist et betydelig urapportert fiske av torsk i Barentshavet. Fiskeridirektoratets beregninger viser at russiske fartøy overfisket sine kvoter i 2002, 2003 og 2004 med ca. 100.000 tonn årlig. Dette utgjør bortimot 50 % av den tilgjengelige russiske kvoten per år. Disse mørketallene truer det langsiktige målet som Norge og Russland er blitt enige om i forvaltningsregelen for nordøstarktisk torsk og øker usikkerheten i bestandsberegningene.

Figur 4.4.1

Fiskefartøy og transportfartøy under om-lasting.

Fishing vessels and cargo vessels during trans-shipment. (Photo: Norwegian Coast Guard)

Sigbjørn Ulvatn

sigbjorn.ulvatn@fiskeridir.no

Tor Glistrup

tor.glistrup@fiskeridir.no

Asgeir Aglen

asgeir.aglen@imr.no

Bjarte Bogstad

bjarte.bogstad@imr.no

Hva menes med overfiske?

Begrepet overfiske innebærer at fisket er for stort i forhold til en eller annen referanse. I kvoterådgivningen gir Det internasjonale råd for havforskning (ICES) kommentarer på overfiske i forhold til føre-var-referanser, i forhold til vedtatte forvaltningsplaner og i forhold til maksimering av langtidsutbytte.

Begrep som fiskefusks, svarte landinger, underrapportering, feilrapportering og utkast viser i de aller fleste sammenhenger aktiviteter som bidrar til overfiske. Overfiske behøver slett ikke bety at bestanden er i ferd med å kollapse eller at arten er utryddingsstruet. Det er imidlertid et varsko om at noe må gjøres for å redusere faren for kollaps, og for å sikre en viss rettferdighet for alle aktører.

Etter hvert som de fleste fiskerier er blitt kvotebegrenset, har begrepet overfiske i dagligtale oftest vært brukt for å beskrive et fiske som er større enn fastsatt kvote. I noen tilfeller kan et slikt overfiske forekomme selv om flåten opererer lovløydig og rapporterer all fangst, fordi reguleringsmekanismene ikke er gode nok til å avgrense fisket til fastsatt kvote. Siden dette blir tydelig dokumentert, vil oftest de nødvendige justeringer av reguleringene bli gjennomført allerede påfølgende fangstsosong.

Mye verre er det å få kontroll med et eventuelt urapportert overfiske. Slikt overfiske er det vanskelig å få bukt med, først og fremst fordi det er vanskelig å avsløre og dokumentere. Dette er et globalt problem som er påpekt for mange fiskerier. Spesielt gjelder det de mest ettertraktede og best betalte arter som for eksempel tunfisk, torsk, lysing, hummer og enkelte typer reke. Dette fisket har mange negative konsekvenser; for det første en pågående ulovlig aktivitet, dernest at noen fiskere stjeler fra resten av næringen og reduserer framtidig fangstgrunnlag, og i tillegg vil forskerne mangle en vesentlig del av grunnlaget for bestandsvurdering og rådgivning om framtidig fangst. Dette kan føre til at



behovet for å redusere kvoten blir oppdaget for sent. Når så kvoten blir redusert, oppnås ikke tilsiktet effekt, fordi en betydelig del av fisket ikke avregnes mot kvoten.

Overfiske av torsk

I Barentshavet er urapportert fiske, og da særlig av torsk, et betydelig problem. Siden 2002 er opplysninger fra Kystvakten, satellittsporing og norske og russiske kontrollmyndigheter blitt brukt til å anslå størrelsen på dette overfisket.

Norge og Russland har hatt et kontroll-samarbeid siden 1992. I 2000 var det enighet mellom partene at omlasting av fangster var et problemområde som en måtte undersøke nærmere. Det ble etablert en gruppe bestående av representanter fra Fiskeridirektoratet og Kystvaktsskvadron Nord på norsk side og Grensestyrkene og Murmanrybvod på russisk side. Hensikten var å utveksle kontrollerfaringer og kontrollinformasjon vedrørende fisket i Barentshavet. En felles analyse i 2001 viste at av alle de omlastinger som den norske kystvakten hadde observert, var 45 % ikke rapportert til russiske myndigheter. Dette urapporterte kvantumet var ikke kvoteavregnet, da kvoteavregning i det russiske systemet baseres på rapporterte tall fra fiskefartøyene. I Norge foregår til sammenligning kvoteavregning basert på registrerte kvantum ved landing.

Denne felles analysen var starten på arbeidet med å beregne det totale russiske fisket av torsk. Da russerne oppfattet dette, sluttet de å samarbeide på dette feltet. Siden våren 2002 har man derfor fra norsk side alene fortsatt dette analysearbeidet.

Metoden var i starten basert på dokumenterte landingstall fra Norge og utlandet, Kystvaktens observasjoner og Kystvaktens og Fiskeridirektoratets inspeksjoner samt satellittsporinginformasjon.

Arbeidet har fortsatt i 2003 og 2004, og metoden er videreutviklet og er etter hvert blitt mer grundig og detaljert. Større ressurser er også satt inn i arbeidet; spesielt har Fiskeridirektoratets ytre etat i større grad bidratt.

De norske beregningene viser at i årene 2002, 2003 og 2004 har russiske fartøyer overfisket sine kvoter med ca. 100.000 tonn årlig. Dette utgjør bortimot 50 % av den tilgjengelige russiske kvote per år.

Lovgivning og omlasting

I Russland gjelder fiskerilovgivningen bare i Russlands økonomiske sone (RØS). Dette betyr, i motsetning til på norsk side, at internasjonalt farvann er uten lovgivning for russisk fiskeriaktivitet.

Historisk sett har det russiske fiskemønsteret vært basert på at fangster ble omlastet til transportfartøy til havs i stedet for at fiskefartøyene selv landet sine fangster. Slike omlastinger fant i stor grad sted rundt Bjørnøya. Da man fra norsk side trappet opp kontrollen med omlastingen i 2001 og utover, flyttet aktiviteten seg til Gråsonen og Smuthullet. Dette førte til at omlastingen av russiske fangster ikke i samme grad kunne kontrolleres av norske myndigheter.

Fra 2002 til 2005 har vi registrert et noenlunde stabilt antall transportfartøyer, mellom 60 og 70. For bekvemmelighetsflaggede transportfartøyer har det vært en liten økning i 2005. I Den blandete norsk-russiske fiskerikommissjons møte høsten 2004 ble det besluttet at man fra 2005 skulle innføre forbud mot omlasting av fisk til fartøy som ikke har rett til å seile under flagg fra medlemsland i NEAFC (Den nordøstatlantiske fiskerikommissjon), eller flagget til stater som ikke har status som NEAFC-samarbeidsland, dvs. såkalte bekvemmelighetsfartøyer. Til tross for dette har russiske fiskefartøyer fortsatt å omlaste torsk til slike fartøyer, noe som er mulig fordi det ikke er kontroll med dette fra russisk side.

Vi har registrert 70 transportfartøyer i 2004 og 2005 med følgende fordeling på hvor de er registrert:

Russiske fartøyer med lisens i norsk økonomisk sone (NØS)	36
Russiske transportfartøyer uten lisens i NØS	20
Panama	1
Malta	3
Litauen	1
Kypros	1
Kambodsja	2
Georgia	4
Belize	2

Ulovligheter

Det ble avdekket at flere russiske rederier fisket betydelig over sine tildelte kvoter i 2002. Dette er bl.a. basert på fartøyenes landinger i Norge. Storparten av fangstene ble den gang landet i Norge, og man kunne ved hjelp av relativt enkle metoder konstatere et betydelig overfiske. Dette viser at enkelte russiske rederier og fartøyer i liten grad prøvde å skjule sine ulovligheter, trolig ut fra det faktum at de visste at det ikke ble utført relevant kvotekontroll fra russiske myndigheters side. De rederiene vi har konstatert har drevet overfiske, har i flere tilfeller også i stor grad norske interesser bak seg. Den store oppmerksomheten dette har fått fra norske myndigheters side, har medført en endring i atferdsmønsteret. Flere fartøyer forsøker nå å skjule sine ulovligheter.

Kystvakten har bl.a. ved gjentatte tilfeller gjennom sine flyobservasjoner i Gråsonen/RØS i 2005 kunnet konstatere at fiskefartøyer har tildekket registreringsmerket.

Mesteparten av de uregistrerte fangstene transporteres og landes nå på kontinentet, i EU-havner via transportfartøyer eller ved at fiskefartøyer selv transporterer fisken. Manglende kontrollsamarbeid mellom land i EU og Russland gjør at landinger til EU-land ikke medfører noen risiko for at russiske myndigheter skal oppdage overfisket. Fiskeridirektoratet har siden 2004 hjulpet russiske myndigheter å etablere kontakt med relevante EU-land. Dette har ført til kontrollavtaler mellom Russland og Nederland, Danmark og Storbritannia. Russiske myndigheter synes imidlertid ikke å benytte landingsinformasjon fra disse landene i sin kvotekontroll.

Sporingsanalyse tilsier at også transportfartøyer forsøker å unndra seg norsk kontroll ved å foreta "flankemanøvre", det vil si å gå lange omveier utenom Norges økonomiske sone på vei sørover. Dette er fartøyer hvor man flere ganger har kunnet avdekke uregistrerte fangster om bord i forbindelse med leveringer i EU-land.

Undergraver avtalt fangststrategi

Den direkte konsekvensen av dette overfisket er at det blir mindre utbytte for de lovlydige delene av næringen, både i øyeblikket og en del år fremover. Skaden ved et overfiske er ikke fullt ut reparert for alle berørte årsklasser i dagens bestand er erstattet med nye årsklasser. Et fiske ute av kontroll innebærer en trussel mot bestanden og fiskeriet.

Den norsk-russiske fiskerikommissjon har vedtatt en fangstregel som har vært basis for kvotefastsettingen de siste tre årene. Regelen baserer seg på at fiskedødeligheten på lang sikt skal reduseres betraktelig sammenliknet med det den har vært de siste 30 årene. Målet er å la bestanden få vokse til et mer produktivt nivå for å kunne oppnå relativt høye, stabile kvoter. Overfiske undergraver dette målet. På grunn av overfiske har bestanden de siste tre årene ikke hatt den tilsiktede veksten, men har i stedet minket litt.

Sviktende grunnlag for bestandsvurdering og kvotefastsetting

Bestandsvurderingen av nordøstarktisk torsk er i sterk grad styrt av rapportert fangst. Når en ikke har mulighet til å ta hensyn til urapportert fangst, vil dette føre til undervurdering av "den sanne" bestanden. Hvis det er trender i graden av underrapportering, vil også trendene i bestandsvurderingen påvirkes. En

økende grad av underrapportering de siste årene fører til overoptimistiske prognoser, mens en minkende grad av underrapportering gir for pessimistiske prognoser.

Anslag for urapportert fangst i årene 2002–2004 er lagt inn i den siste bestandsvurderingen (se kapittel 1.4.1), og vi kan håpe at vi dermed har redusert den foran nevnte feilen. Samtidig er korrigeringene av totalfangsten så store og usikre at hvis dette forverres ytterligere, kan man lett komme opp i situasjoner der det har liten verdi å forsøke å tallfeste et kvoteråd. Det er også et åpent spørsmål hvorvidt det har særlig hensikt å sette kvoter hvis kvotene i liten grad har innvirkning på det kvantum som i realiteten fanges.

Unreported fishery in the Barents Sea

In the last years, a considerable unreported fishery of cod in the Barents Sea has been revealed. The Directorate of Fisheries has estimated that Russian vessels overfished their quotas by about 100,000 tonnes annually in the period 2002–2004. This amount is almost 50 % of the quota allocated to Russia. These black landings undermine the long-term goals underlying the harvest control rule for Northeast Arctic cod, which has been agreed upon by Norway and Russia. Also, the uncertainty in the estimates of stock size is increased.

Slik jobber lovbryterne

Falske dokumenter/konnossementer

Konnossement er et fraktbrev som utstedes av transportfartøyet. Det inneholder mellom annet opplysninger om kvantum, fiskens eier (fangstfartøy), og hvem som er mottaker av fisken. “Bill of landing” blir også brukt i noen sammenhenger. Det er avdekket at transportfartøy i mange tilfeller har landet fisk i EU-havner hvor opplysningene om hvilke fartøy som har fisket, er forfalsket. Fiskefartøy som har ligget i norsk havn, kan f.eks. være oppgitt som det fartøy som skal ha fisket fangsten.

Doble konnossementer

Dobbelt sett konnossementer både om bord i fiskefartøy og transportfartøy er en annen måte å unndra seg registrering. Ved landing i EU-havner forevises konnossement med korrekt kvantum. Til norske og russiske myndigheter legges det frem dokumenter med et langt mindre kvantum. Man har i flere tilfeller fått hånd om begge sett som er identiske, bortsett fra hva gjelder kvantum.

Omskriving av art

Kontroller har avdekket at enkelte aktører har omskrevet art, spesielt fra torsk til hyse. Fisk som er ment for produksjon i Kina, går gjerne via fryselerger i Nederland. Når fisken landes i Nederland, er fisken og papirer merket som hyse. Når fisken videresendes til Kina, merkes den om. Dette krever en stor grad av organisering fra de involverte.

Falsk merking

Kartonger med frossen fisk merkes med falske etiketter på fiskefeltet og ommerkes ved lossing.

Bekvemmelighetsflaggede transportfartøy

Som nevnt er det fra 2005 forbudt å omlaste til bekvemmelighetsflaggede transportfartøy. Disse fartøyene kan ikke spores verken av norske eller russiske myndigheter. Man ser en klar trend til at russiske transportfartøy samarbeider med bekvemmelighetsflaggede fartøy. Det antas at russiske rederier i stor grad har økonomiske interesser i de bekvemmelighetsflaggede fartøyene. I løpet av sommeren 2005 har Fiskeridirektoratet ved tre kontroller i EU-havner (Grimsby, Emshaven og Bremerhaven) konstatert leveringer av torsk og hyse fra russiske fiskefartøy som ulovlig har lastet om til bekvemmelighetsflaggede fartøy. Det er fortsatt store kvanta som landes fra slike fartøy i EU.

Skifte av flagg

Det er en ny trend i 2005 at transportfartøy flere ganger har skiftet flagg. En har særlig registrert mange fartøy flagget om til Georgia. Omregistrering er en meget enkel og rask operasjon.



Figur 4.4.2

Eksempler på tildekking av registreringsmerker. (Foto: Kystvakten)
Examples of obscuring of vessel identification.
(Photo: Norwegian Coast Guard)

Slik jobber vi

Beregnet kvantum

Russiske fartøy opererer ikke innenfor et system som det norske, hvor all fangst skal veies og registreres. Derfor må vi, med de knappe ressurser vi rår over, bruke andre, men ikke like sikre kilder. Sannsynlig kvantum er beregnet ut ifra fiske- og transportfartøys lastekapasitet og de erfaringstallene som fremkommer gjennom inspeksjoner av fartøy. Beregnet kvantum er brukt i tilfeller hvor vi ikke har dokumentert informasjon om hva som er om bord, men vi vet hvor omlasting er observert.

Lastekapasitet/stuingsfaktor

Lastekapasitet for det enkelte russiske fiske- og transportfartøy oppgis i fartøyenes lisenssøknader som oversendes Fiskeridirektoratet. Samtlige fartøy oppgir bruttotonnasje, men ikke alle har oppgitt fartøyetts netto lastekapasitet. For bekvemmelighetsfartøy foreligger følgelig ikke opplysninger om lastekapasitet, men for disse har vi andre kilder (for eksempel Lloyds register). I tillegg benyttes kvanta oppgitt i konnossementer som grunnlag for beregningen. I de tilfeller hvor en ikke har opplysninger om netto lastekapasitet, har en gjort bruk av en kjent "tommelfingerregel" om at 60 prosent av bruttotonnasje normalt utgjør fartøyetts lastevolum. Dette har vært undersøkt ved kontroller, og resultatene viser nær sagt konsekvent et slik forhold på 0,6. Videre har en lagt til grunn at stuingsfaktoren for russiske fartøy også er 0,6. Det vil si at de utnytter ca. 60 prosent av netto lastevolum. Dette er basert på erfaringstall fra Kystvakten gjennom mange år.

Omregning til rund levende vekt

Russiske fiskefartøy produserer forskjellige typer produkter (filet, sløyd/hodekappet m.m.). Ved beregning av kvantum har vi som utgangspunkt for analysene hatt en konservativ holdning for omregning fra produkt til rundvekt, og har kategorisk brukt 1,5 som faktor for sløyd og hodekappet produkt. Ved analysen for 2004 tok vi høyde for at det omlastes og transporteres fileten med omregningsfaktor fra 2,5 til 3,25. Det ga en gjennomsnittlig faktor på 1,75. For 2004 ble det derfor gjort to alternative beregninger, en med faktor 1,5 og en med faktor 1,75.

Basert på ovennevnte fremkommer følgende eksempel:

Bruttotonnasje	Nettotonnasje	Netto lastekapasitet fisk	Rund vekt fisk
983 tonn	983 tonn x 0,6 = 590 tonn Faktor = 0,6	590 tonn x 0,6 = 354 tonn Stuingsfaktor = 0,6	354 tonn x 1,75 = 619,5 tonn Omregningsfaktor = 1,75

Sannsynlig last

I de første analysene ble det brukt erfaringstall fra Kystvakten for sannsynlig lastevolum av torsk og andre arter. Transportfartøyene er nær opp til fullt lastet når de går sørover, og vi beregner derfor at fartøyene er 90 prosent fullastet. Dessuten går vi ut fra at torsk utgjør 80 prosent av lasten. Resten er for det meste hyse.

I arbeidet med 2004-analysen prøvd vi å undersøke dette nærmere ved kontroll av en del fartøy. I alt ble det registrert 174 tilfeller av omlastinger i 2004. Av disse har vi 54 tilfeller med full dokumentasjon av lasten. Disse tilfellene viste at beregningene med "90 prosent full og herav 80 prosent torsk" gav et for lavt estimat. De nye beregningene viste at den gjennomsnittlige andelen av torsk i lastene faktisk var 90 prosent.

Satellittsporing

Satellittsporing er selve bærebjelken i analysene ved siden av arbeidet med å innhente dokumentasjon gjennom inspeksjoner. Sporingen gir oss bildet av aktiviteten; spesielt når det gjelder trafikken sørover til kontinentet. Det foretas daglig logging av russiske fartøy inn og ut av de aktuelle sonene. På denne måten kan vi kartlegge transporten av fisk til forskjellige destinasjoner. Fartøy som går til Norge, blir trukket ut fordi kvantum landet i Norge blir registrert gjennom sluttsetter.

Fartøyene som blir registrert i sporingen, er kjente fartøy som vi vet fisker og transporterer torsk og hyse. Vi har konsekvent utelatt fartøy som transporterer pelagisk fisk, selv om vi vet at disse i enkelttilfeller har transportert store mengder torsk.

Totaloversikt

All informasjon beskrevet ovenfor, blir registrert i en totaloversikt. På bakgrunn av den har vi kunnet sannsynliggjøre det russiske uttaket av torsk i årene 2002–2004. Beregningene viser som tidligere nevnt et overfiske på ca 100.000 tonn årlig. Ingenting tyder så langt på at problemet med urapporterte landinger/overfiske har vært mindre i 2005 enn for de tre foregående år. Endelige tall for 2005 vil være klare til møtet i ICES Arctic Fisheries Working Group i april.

Fangstkapasitet

Hvis man ser på fangstkapasiteten til den russiske fiskeflåten som fisker torsk, er 100.000 tonn over kvote ikke urealistisk. I 2004 anslo vi det russiske torskeuttaket til mellom 292.000 tonn (konservativ omregningsfaktor) og 320.000 tonn (beregnet omregningsfaktor). Ved å legge til grunn 170 fiskefartøy kan man, ved bruk av anslagene over, sannsynliggjøre hva disse har fisket per døgn i 2004. Noen fartøy har opp mot 300 fiskedøgn, mens andre ligger på rundt 100 fiskedøgn. Med et gjennomsnitt på 200 døgn fremkommer følgende:

$292.000 \text{ tonn} / 170 = 1.718 \text{ tonn per fartøy}$, og $1.718 \text{ tonn} / 200 = 8,6 \text{ tonn per fartøy per døgn}$
 $320.000 \text{ tonn} / 170 = 1.882 \text{ tonn per fartøy}$, og $1.882 \text{ tonn} / 200 = 9,4 \text{ tonn per fartøy per døgn}$

Dette viser at russiske fiskefartøy har fisket mellom 8,6 og 9,4 tonn torsk i døgnet i 2004, noe som er et svært realistisk kvantum. Beregningen anses å være konservativ når man vet at enkelte fartøy fisker opp i mot 40–50 tonn i døgnet. For 2004 regner vi at det er blitt transportert 225.000–254.000 tonn torsk til kontinentet. Av dette kan fiskefartøy selv ha transportert opp i mot 50.000 tonn på egen kjøp.

Mørketall og feilkilder

Det er en stor usikkerhet i forhold til omfanget av bekvemmelighetsflaggede fartøy som transporterer fisk fra Barentshavet til kontinentet. Disse fartøyene spores ikke, og når man konsekvent har valgt å utelukke fartøy som transporterer pelagiske og andre arter fra sporingsanalysen, er det mulig at store kvanta ikke blir omfattet av analysen.

Denne analysen dekker bare en del av den totale internasjonale torskeflåten, og den betrakter bare landet fisk. Eventuelt utkast av fisk vil bidra til ytterligere underrapportert fangst og overfiske.