

ICES, rådgivning og beslutningsprocesserne

– med vægt på Færøerne som case

Fællesseminar i Fiskerisamarbejdet
Hotel Føroyar, Tórshavn 15. juni 2010

I forbindelse med at Færøerne leder det nordiske fiskerisamarbejde i 2010 har formandskabet arrangeret det årlige seminar i fiskerisamarbejdet med rådgivnings- og beslutningsprocessen som tema med Færøerne som case.

Seminaret var arrangeret som to dele:

Første del

af seminaret omfattede fem indlæg. To af dem kredsede om ICES og rådgivningen og de andre tre om det færøske forvaltningssystem, som var valgt som case for drøftelserne.

Anden del

af seminaret var lagt op som en diskussion om fiskeriforvaltningens og rådgivningens forhold til beslutningsprocessen. Diskussionen var initieret af et diskussionsoplæg, som lagde op til fem væsentlige ændringer i den færøske forvaltningspraksis.

Fire nøglepersoner i det færøske system (fisker, forsker, parlamentariker og forvalter) var på forhånd blevet bedt om at forholde sig til diskussionsoplægget. Derefter var der fri debat.

Alle power point indlæg, program samt diskussionsoplægget er tilgængeligt på <http://www.norden2010.fo/Default.aspx?ID=10372>



1. ICES Advisory Services. Eero Aro, vicepresident i ICES

Eero Aro introducerede ICES organisation, dets historie, struktur og funktion. Redegjorde for ICES som et internationalt netværk af ca 1600 forskere (fordelt på over 100 ekspertgrupper). Rådgivningen er baseret på relevante dele af dette netværk og omfatter bl.a. bestand assessment (150 bestande), marine protected areas, eutrofiering og forurening.

Rådgivningsprocessen (hvordan en rådgivning bliver til) blev gennemgået og der blev redgjort for de centrale biologiske begreber i ICES rådgivning.

ICES rådgiver regeringer, internationale organisationer (f.eks NEAFC) og EU-kommisionen.



2. Fiskerirådgivning – form og organisation. Hans Lassen, ICES

Hans Lassen redegjorde for modeller for rådgivning (autonom, styret, indlejret) og internationale trends i udviklingen af rådgivningen. Endvidere kom han ind på relevansbetragtninger af den information og rådgivning som kan tilføres beslutningsmyndigheder.

Han redegjorde for at rådgivningen og dermed også beslutningen er betinget af fire grupper af faktorer, som hver i sær leverer forudsætninger for beslutningen. Det drejer sig om a) internationale aftaler og national lovgivning, Interessenternes holdninger, biologiske forhold og økonomiske og sociale forhold.

Hans redegjorde specielt for ”det indlejrede rådgivningssystem”, som vinder større og større grad af anerkendelse og dermed også anvendelse internationalt. Hvilke erfaringer, der findes internationalt hvor dette system er i anvendelse, og hvordan dette kan fungere i en nordisk (europæisk) kontekst.

3. Regulering af fiskerierne på Færøerne siden 1996. Kjartan Hoydal, fvh departementchef i det færøske fiskeriministerium.

Kjartan Hoydal redegjorde det færøske forvaltningssystem specielle komponent – Fiskedagesystemet (effortssystem). Han redegjorde for beregningerne af fiskedødeligheden - fordelt på fiskeflådens grupper - over en 10 årig tidsinterval, som lå til grund for fastsættelse af antal fiskedage pr fartøjsgruppe.

Forvaltningsstrukturen og processen i fastsættelse af årligt antal fiskedage pr fartøj pr fartøjsgruppe blev gennemgået og redegjort blev for fiskedagesystemets forudsætninger, fordele frem for et TAC-system og de udfordringer forvaltningen har for at holde fiskedagesystemet på den ”rigtige kurs” (øgning af effektivitet i flåden etc).

4. Europæiske (incl færøske) fiskeres erfaringer med forvaltningssystemerne og især deres syn på beslutningsprocessen. Jógvan Mørkøre, forsker, Center for Social Development.

Jógvan Mørkøre forelagde resultater fra et større EU projekt, hvis formål var at sammenligne identificerede risici og opfattelser i fiskerisektoren i flere lande.



Forskerne havde undersøgt bl.a. fiskernes indstilling og syn på den offentlige fiskeriforvaltningen, ICES etc. Vedrørende Færøerne konstateredes en vis utilfredshed og "mistanke" blandt fiskerne angående ICES og forvaltningen. Men alligevel var færinger knapt så mistroiske til forvaltningen og ICES som fiskere i andre lande.

5. Færøske fiskeriorganisationers syn på det færøske beslutningssystem

Viberg Sørensen, den færøske rederiforening

Viberg Sørensen redegjorde kort for elementer i det færøske fiskeris historiske udvikling. Han henviste til det danske landbrugs udvikling fra det at 50% af befolkninger var knyttet til landbrug til i dag hvor der kun er 5 %. Samme udvikling sker for fiskerisektoren. Færre og færre mennesker vil have tilknytning til fiskerierhvervet. Rederiforeningen har flere gange været uenige med ICES rådgivningen og påstår, at ICES har taget fejl i flere tilfælde.

Rederiforeningen er godt tilfreds med det færøske fiskedagesystem, som de også har været med til at bygge op. Men erkender, at fiskerne ikke har brugt fiskedagesystemet godt nok!

Det færøske forvaltningssystem har indbygget mange forhindringer, som fiskerne må forholde sig til.

Rederiforeningen er bekymret over situationen i havet og skønner at der ikke er føde nok i havet. Foreningen finder at vi ikke bør fiske umoden fisk. Foreningen anbefaler bedre værn af ungfisk og forventer at dette vil give et mere stabilt fiskeri, men har set at denne udvikling is forvaltningen lader vente på sig.

Når det drejer sig om bæredygtigt fiskeri ligger Færøerne i top i flere internationale vurderinger.

Viberg sluttede af med at konstatere at der bør snakkes mere sammen fordi vi er alle sammen i samme båd.

Ásmundur Guðjónsson, rådgiver i Nordisk Ministerråd redegjorde for de fem forslag i diskussionspapiret „Bedre Beslutningsproces for fiskeriforvaltning. Elementer i effektiv fiskeriforvaltning med fokus på Færøerne“. Papiret bygger på lærdomme, erfaringer og „best practice“ i fiskeriforvaltning verden over.

De fem forslag til mødet at drøfte videre er:



Forslag	Indhold
1 Strategiske betragtninger	Der udvikles metoder og værktøj, flytter lagtingets behandling af fiskeriforvaltningen op på et strategisk niveau. I samme ånd sikres sammenhængen mellem forskellige relevante politikker.
2 Forvaltningsudvalg	Der etableres et forvaltningsudvalg, hvis primære opgave er at fastlægge forvaltningen af fiskerierne. Desuden skal udvalget sikre den overordnede koordinering af forvaltningen, f.eks. at rådgivningen er relevant i forhold til den forvaltning, der er vedtaget.
3 Forvaltningsplaner	Der udarbejdes resultatorienterede årlige forvaltningsplaner. Disse forvaltningsplaner udgør et centralt element i forvaltnings-systemet. Forvaltningsudvalget udarbejder forvaltningsplanerne
4 Fiskeriministeriets rolle	Fiskeriministeriet bemyndiges til at godkende de forvaltningsplaner, som udarbejdes af forvaltningsudvalget. Godkendelseskriterier relateres til lovens målsætning
5 Indlejret rådgivningsfunktion	Den fremtidige rådgivningsfunktion bygger på den indlejrede rådgivningsfunktion og skal omfatte alle nødvendige videnskabelige discipliner (biologi, økonomi og sociologi)

Inviterede kommentatorer

Auðun Konráðsson, formand for de færøske kystfiskere: Det færøske system er politisk bestemt, fordelen er at alle parter har en „sag“! I andre lande har industrien ikke haft samme indflydelse som på Færøerne.

Problem med rådgivningen, den er ikke præcis nok, måske plus minus 30 %. Det må være sådan, at usikkerheden skal være kendt.

Uheldigt med politisk detailstyring, hvilket skaber usikkerhed.

Det oprindelige reguleringsudvalg („skipanarnevndin“, ligner det i forslaget nævnte forvaltningsudvalg) blev kasseret, måske uhensigtsmæssigt. Industriens involvering i den fremtidige forvaltning er vejen frem, ellers får for mange uheldige „skyttegravssituationer“

Forvaltningen skal være et samspil mellem politik og forskning. Forskningens opgave bør primært at være monitorering, at følge med økosystemet og producere nødvendig relevant information

Eilif Gaard, direktør for Havforskningsinstituttet: Rådgivningen har for tiden biologisk fokus. Rådgivningen er uafhængig og udarbejdes i samarbejde med ICES.

Fiskedagesystemet har været i kraft i 14 år. Allerede fra start for mange dage i systemet. Systemets fordele omhandler minimering af discard og stimulerer effektivitet i flåden og økonomien er det vigtigste incitament.

Indtægterne i fiskerierne er dårlige for tiden og skibene har problemer med at rekruttere ungdom.

Eilif erklærede sig tilfreds med en mere holistisk holdning til rådgivningen, hvor andre discipliner som økonomi og sociologi blev en integreret del af rådgivningen. Ekspertanalyser kan være gavnlige input i beslutningssystemet.

Katrin D. Jacobsen, formand for lagtingets erhvervsudvalg: Tilslutter sig diskussionspapiret forslag om at flytte lagtingets behandling af fiskeriforvaltningen op på et strategisk niveau og bort fra den årligt tilbagevendende begivenhed om fordeling af fiskedage. Når sagen om næste års fiskedage havner i lagtinget er den

efterfulgt af rådgivning, som er svær at holde styr på, da den peger i alle retninger. Politikerne er hjælpeløse og behandlingen bliver også offer for pression fra forskellig hold.

Det bør være lagtingets rolle at behandle den største økonomiske sektor i samfundet på en anderledes og mere kvalificeret måde, en tilgang som ser helheden og drøfter systemets bæredygtighed, biologisk, økonomisk og socialt. Derved kan lagtinget koncentrere sit arbejde om § 2 i loven om erhvervsmæssigt fiskeri.

Tilslutter sig også diskussionen om relevansbetragtningerne i rådgivningen, i princippet oprettelse af et forvaltningsudvalg og fiskeriministeriets ændrede rolle.

Rógvi Reinert, departementchef, Fiskeriministeriet: Han fandt resultatorienteringen i forvaltningsplanerne positive, men satte spørgsmålstejn ved proceduren hvis fiskeriministeriet ikke godtog planen. Fandt endvidere forvaltningsorganet diffust, f.eks. om organet havde en selvstændig international profil. Satte spørgsmålstejn ved om det indlejrede rådgivningssystem ville medføre at Havforskningsinstituttet i perspektiv ville blive lagt sammen med de andre rådgivningsdiscipliner. Gjorde opmærksom på at i forvaltningsdebatten skal man sonde mellem den kortsigtede del og den langsigtede.

Debat

Den fri debat koncentrerede sig om Færøernes aktuelle problem med ungfisk i fiskerierne, som flere fandt meget uheldig. Fiskedagesystemet blev set som del af problemet, da man ikke begrænser fiskeriet i den fartøjgruppe som fanger mest ungfisk. Rådgivningens relevans blev også drøftet videre, især misforholdet mellem fiskedagesystemets behov for rådgivning og den rådgivning som gives af ICES. Forslaget om forvaltningsudvalget blev debatteret, idet man var lidt usikker på forholdet mellem det politiske niveau og forvaltningsorganets kompetence.

Fiskeriministeren **Jacob Vestergaard** opsummerede og fandt mange interessante idéer i diskussionspapiret og de fem forslag. Han ville se nærmere på muligheden for at fortsætte drøftelserne på Færøerne. Han fremhævede umiddelbart behov for at drøfte en uafhængig beslutningsproces og noterede behov for at se nærmere på reguleringsudvalget (skipanarnevndin), som blev nedlagt et par år efter oprettelsen.



Bedre Beslutningsproces for fiskeriforvaltning

Elementer i effektiv fiskeriforvaltning med fokus på Færøerne

Dokumentet er udarbejdet som et diskussionsoplæg til seminaret, hvor diskussionerne vil omhandle elementer i effektiv fiskeriforvaltning, og fokus vil være på informations- og beslutningsstrukturer og -processer i forvaltningen. Fiskeriforvaltning omfatter også fiskerikontrol, sanktioner, dataindsamling etc men disse elementer vil ikke blive behandlet i dette dokument.

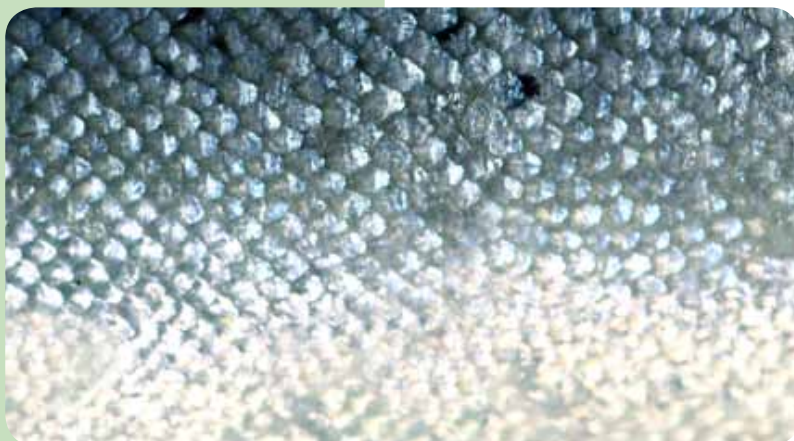
Dokumentet appellerer til en debat om flere elementer i fiskeriforvaltning, som viser sig at være temaer, som både fiskerierhverv, forvaltning og NGO'ere rundt om i verden har påvist som væsentlige at tage med i udviklingen af fiskeriforvaltningerne.

Temaerne dokumentet kommer ind på er

- Informations- og rådgivningsfunktionen
- Aktørernes rolle
- Forvaltningsplaner
- Den lovgivende og udøvende magts roller

Dokumentet lægger op til diskussion om fem forslag til ændringer i det færøske forvaltningssystem.

Nordisk Ministerråds sekretariat har sammen med Hans Lassen, ICES, udarbejdet dokumentet. Carl Christian Schmidt, OECD og Kjartan Hoydal, NEAFC har bidraget med kommentarer.



Lovgivende myndighed – Lagtinget

Naturressourcerne, inkl. fiskeriressourcerne bliver generelt forvaltet med stærk indblanding af statsmagten. I Norden er det de lovgivende forsamlinger og fiskeriministerierne som er beslutningsmyndighed og sætter rammerne for fiskerierne. I de sidste tre – fem dekader er myndighederne rundt om i verden blevet mere og mere involveret i at regulere selve adgangen til udnyttelse af ressourcerne, udover de traditionelle opgaver som kontrol af fiskeri samt dataindsamling og –behandling. „Closing of the commons“ og en politisk styret adgang til fiskerierne har med tiden medført, at fiskerirettighederne er blevet et forvaltningsobjekt. Rettighederne har – netop på grund af den begrænsede adgang - fået værdi i sig selv. Disse værdier er betydelige.

Der er velkendt i de internationale fiskerier, at der med tiden er opbygget en overkapacitet både ud fra et biologisk synspunkt (udnyttelse udenfor bæredygtige grænser) og et økonomisk synspunkt (suboptimal gevinst) og regeringerne ikke har været i stand til at standse og vende denne udvikling. Introduktionen af økonomisk rationelle instrumenter for rettighedsbaseret fiskeri har hjulpet på situationen.

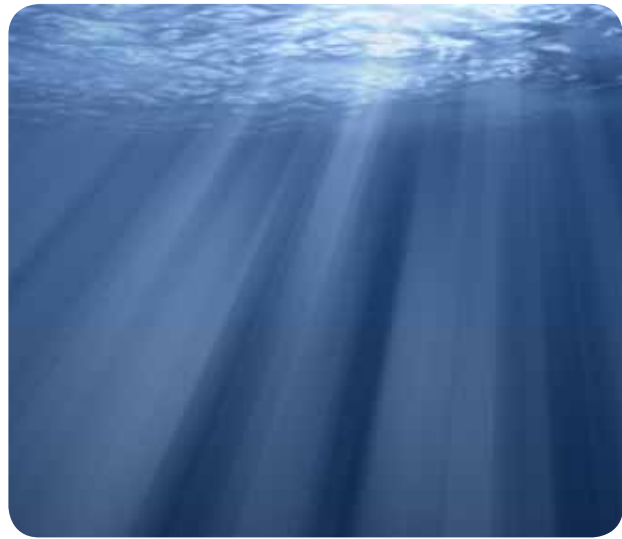
Men som helhed kan det konstateres, at centralregeringerne ikke har været i stand til at regulere fiskerierne bæredygtigt, da der er incitamenter, som gør, at erhvervet ikke har økonomisk interesse i at følge de offentlige reguleringer.

For at vende den negative tendens har flere lande har taget konsekvensen af centralregeringernes utilstrækkelighed og der drøftes ihærdigt, hvordan og i hvilket omfang forvaltningssansvaret kan delegeres ud til de aktuelle aktører i fiskerierne.

Det er en overordnet udvikling, at lovgivningsmyndigheder i større omfang fokuserer på de strategiske udfordringer og problemstillinger, som kræver dybdegående politiske behandlinger.

På Færøerne reguleres fiskerierne med lov om erhvervsfiskeri fra 1994. Lovens § 2 lyder:

The living resources in the FFZ and the allocations the Government of the Faroe Islands has acquired outside the FFZ are the property of the Faroese People. In the administration of this act the aim should be to conserve the resources and exploit them in a sustainable and rational way, both in biological and economic terms, and with due concern for the relationship between stocks of plants and animal in the Sea and their abundance, in order to secure the most optimal flow of benefits for the society, constant employment and income and possibilities for commercial activities all over the country.



Paragraffen lægger op til strategiske drøftelser og beslutninger, hvor der skal tages multipolitiske hensyn udover at den biologiske bæredygtig skal være intakt. Ressourcerne er folkets ejendom og det er derfor lagtingets ansvar at sørge for at ressourcerne kaster størst muligt værdier af sig til samfundets gavn.

Den gældende rutine i forvaltningens praksis er imidlertid, at Fiskeriministeriet udarbejder et forslag om næste års fiskerirammer, som i stor udstrækning har drejet sig om fastsættelse af antal fiskedage. Fiskeriministeriet bygger sit forslag på anbefalinger fra Havforskningsinstituttet og „Fiskedageudvalget“, som repræsenterer fiskerierhvervet.

Den politiske debat fokuseres derfor til en årlig tilbagevendende debat omkring antal fiskedage. Det hører til sjældenhederne at lagtinget tager en helhedligt greb om fiskerierhvervets strategiske udvikling. Lagtinget kommer på denne måde i den situation hvor detailstyringen af fiskerierne dominerer over strategiske diskussioner.

Lagtinget bør sikre „coherence“ (sammenhæng) mellem forskellige politiske domæner (social, regional, skatte politik etc.) samt lagtinget bør have en overordnet plan for udnyttelsen af HAVET og hvordan interessegrupper kan få adgang til at udnytte havet på forskellig måde. Fiskerierhvervet store samfundsøkonomiske betydning på Færøerne kan gøre det vanskeligere end i andre situationer at gennemføre et sådant politisk program. Alligevel kan der argumenteres for, at Lagtingets behandling af erhvervet bør fokuseres på strategiske udfordringer og problemstillinger. Lovmæssigt bør konsekvensen være, at det arbejdes med rammelovgivning med klare visioner og målsætninger for forvaltningssystemet. Loven(e) indeholder bl.a

- Visioner og målbare målsætninger for fiskerierne (biologiske, økonomiske og sociale)
- Principperne for forvaltningen af ressourcerne (Internationale forpligtelser (f.eks. NEAFC), FAO-CCRF, CBD, økosystem tilnærming, MSY, precautionary principle etc, hvordan biologisk og økonomisk rådgivning skal inddrages i fastsættelse af regulering);
- Principper om begrænset adgang til ressourcerne, indførelse af rettighedsafgifter og principperne for hvordan sådanne afgifter fastsættes;
- Strukturer og processer i forvaltningen, hvor der indgår en forvaltningsplan (management plan);
- Bemyndigelse for ministeren til at godkende reguleringsmidler (f.eks. ITQ'er, TAC'er, fiskeriindsats, lukkede områder etc).
- Økonomiske midler (drift af forvaltningssystemet, rekvirering af specielle opgaver og opgaver fra forskningsinstitutionerne etc). Dette kunne omfatte indførelse af princippet om at den der har gevinsten (fiskerirettigheden) også betaler for forvaltningen. En af udfordringerne med at flytte fokus mod rammebetingelserne er at udvikle relevante indikatorer, som belyser fiskerierhvervets udvikling ud fra lovens målsætninger og udvikle en proces som fremmer strategiske drøftelser. Dette kan f.eks. gøres ved, at der hvert tredje år (eller mere) fremlægges en redegørelse fra fiskeriministeren til lagtinget om udviklingen i fiskerierhvervet. Redegørelsen skal omfatte alle aspekter i erhvervet, vurdere sektorens resultater i forhold til målsætningerne i loven og identificere udfordringerne for fiskerierhvervet. Konklusionen på en sådan redegørelse kan være forslag til ændringer i rammebetingelserne. Redegørelsen kommer til generaldebat i lagtinget.

FORSLAG nr 1

STRATEGISKE BETRAGTNINGER

Der udvikles metoder og værktøj, flytter lagtingets behandling af fiskeriforvaltningen op på et strategisk niveau. I samme ånd sikres sammenhængen mellem forskellige relevante politikker.

TIL DISKUSSION:

Er det politisk muligt at lagtinget ændrer sin tilgang til fiskeriet fra „micromanagement“ til strategiske udfordringer og problemstillinger?

Er forvaltningens politiske forankring reduceret ved at lagtinget flytter fokus?



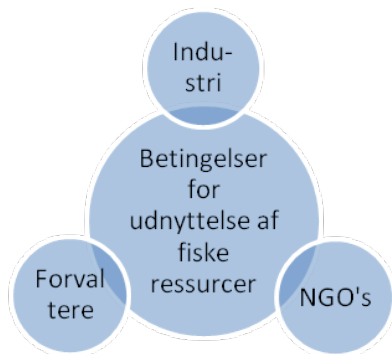
Forvaltningsudvalg

Aktørerne i fiskeriforvaltning, dvs grupperinger som har interesse i hvordan havet og dets ressourcer bliver forvaltet, omfatter

- Industri eventuelt opdelt i redere, fiskere, procesindustri, service industri, værft etc
- NGO's –denne gruppe repræsenterer mange forskellige tilgange til udnyttelse af havets ressourcer.
- Forvaltere, der har en dobbelt rolle, dels repræsenterer forvalterne de generelle politiske ønsker omkring bæredygtig udnyttelse af ressourcerne og dels er forvalterne mæglere, der finder nødvendige kompromiser for udnyttelse af fiskeressourcerne.
- De videnskabelige institutter (fiskeriforskning, fiskeriteknologi, økonomi, sociologi)

De såkaldte „politiske interessenter“ er 1–3 nævnt ovenfor. I færøsk sammenhæng er NGO'er ikke centrale medspillere. Forvalterne er støttet af de videnskabelige institutter, der arbejder i offentlig regi. I USA og Canada er der universitetsinstitutter, der spiller deres egen rolle ved det politiske bord eller aktivt støtter NGO'er.

Forvaltningen i de vesteuropæiske lande er bygget omkring nationale rådgivende udvalg. I disse udvalg sidder der typisk repræsentanter for de politiske interessenter og typisk med en formand rekrutteret blandt forvalterne. De videnskabelige rollehavere er væsentlige bidragsydere til disse udvalg, men er uden politisk mandat. Vi skal senere vende tilbage til det mandat, som der er tillagt disse rådgivende udvalg.



I udvikling af fiskeriforvaltningerne har aktørerne fået en mere fremtrædende rolle i tilrettelægning af forvaltningen og også i implementeringen af denne. Stadig større brug af begreber som „stakeholder involvement“, „co-management“, „revise the burden of proof“, „øge legitimiteten af forvaltningen blandt fiskerne“ og så videre, tilgodeser en større deltagelse fra aktørerne i forvaltningen.

Der findes mange eksempler på succeshistorier, hvor aktørerne har fået en større rolle i forvaltningerne. Også i Norden har man eksempler på dette. Det drejer sig om rollen som høringspartner, som er velkendt i Norden, om indflydelse på rettighedsfordeling incl kvotafordeling og endnu længere til konkret tilrettelæggelse og implementering af fiskerier.

På Færøerne er aktørernes formelle rolle at indgive anbefalinger til kommende fiskeriår kanaliseret gennem fiskedageudvalget. Det skal dog nævnes, at nuværende fiskedagesystem blev bygget op i tæt samarbejde med fiskerierhvervet.

Det foreslås, at der oprettes et forvaltningsudvalg, med deltagelse fra fiskerisektoren Udvalgets primære opgave er at udarbejde en resultatorienteret forvaltningsplan for fiskerierne, som godkendes af fiskeriministeriet. Næste afsnit i dokumentet kommer nærmere ind på forvaltningsplanen. Forvaltningsudvalget udnævnes af fiskeriministeren på baggrund af anbefalinger fra fiskeriorganisationerne. Det kunne godt være nuværende fiskedageudvalg, med ændret kompetence og arbejdsområde.

Under udarbejdelse af forslag til forvaltningsplan bør udvalget inddrage eller høre relevante myndigheder, institutioner, eksperter, NGO'ere etc som kan bidrage med relevante input. I processen bør der udarbejdes konsekvensanalyser (scenarier) af de forslag til planer, som måtte tegne sig i drøftelserne. Der skal vælges mindst to scenarier som undersøges nærmere, hvoraf det ene er „business as usual“.

FORSLAG nr 2

FORVALTNINGSUDVALG

Der etableres et forvaltningsudvalg, hvis primære opgave er at fast-lægge forvaltningen af fiskerierne. Desuden skal udvalget sikre den overordnede koordinering af forvaltningen, f.eks. at rådgivningen er relevant i forhold til den forvaltning der er vedtaget.

TIL DISKUSSION

Bør forvaltningsudvalget – foruden ansvar for udarbejdelse af forvaltningsplanen - også have medansvar for implementering og kontrol af forvaltningsplanen samt dataindsamling?

Hvem skal betale for de ressourcer forvaltningsudvalget bør have tilgængelige (kvalificeret personale samt økonomiske midler til ekstern ekspertise,)?

Forvaltningsplan

Principperne for et godt forvaltningssystem, der tilgodeser alle relevante interesser inklusive bæredygtig udnyttelse, er beskrevet i FAO guides om „Responsible fishing“ og „Ecosystem Approach“. Vurderingen af tilstanden i bestande og fiskerier bør ske i organer, der er uafhængige af beslutningerne for udnyttelse af ressourcerne. Endelig skal systemet designes således, at bæredygtighed indbygges som et fundamentalt grundlag for beslutningerne. Dette er grundlaget for den 'rationelle forvaltningsmodel'.

Vi er ved at forlade den „rationelle forvaltningsmodel“ til fordel for en „politisk“ model. Den „rationelle model“ har et fælles accepteret videngrundlag baseret på data og dataanalyser ud fra hvilket, der søges en løsning, der samlet set er optimal. I den „politiske model“ er der ikke længere et accepteret fælles videngrundlag og „samlet optimalitet“ er ikke relevant. I stedet bliver „viden“ et argument i forhandlingsfasen. Denne viden indsamles og analyseres af de enkelte interessenter, og viden deles ikke udover forhandlingsfasen.

Den biologiske rådgivning er dominerende i forvaltningsdiskussionerne, men denne position er nedbrydes, bl.a. med kravet indenfor den Europæiske Union om ‚Impact Assessments‘ ved alle forslag til regulering af miljø herunder fiskerierne. Et sådant ‚impact assessment‘ skal omfatte de biologiske, men også de sociale og økonomiske konsekvenser og dette skal gøres som en helhed. Det bliver derfor naturligt at overveje hvorvidt det normalt biologisk centreret rådgivning

ingsinstitut skal reorganiseres med et socio-økonomisk afdeling og hvorvidt dette institut skal suppleres med en afdeling for forvaltning. Der er også behov for sikre at rådgivningen er relevant og man skal derfor overveje hvor tæt en rådgivningsfunktion skal knyttes til den gruppe (her forvaltningsudvalget) der udvikler forslag til ministeren.

Roller i forvaltningen

Skæringspunktet, hvor det teknisk/videnskabelige element slutter i processen, og hvor det politisk system tager over er en central designparameter for et forvaltningssystem. Især er det ikke klart, hvordan man bedst organiserer vurderingen af status af bestande og af fiskerier. Der er behov for en samlet vurdering, og denne skal muligvis organiseres i en samlende organisation. Man kan pege på et organ der er ekvivalent til det danske Økonomiske Råd og som kunne foretage sådanne vurderinger.

Vurderingen skal ske samlet af såvel de biologiske som de økonomiske forhold, og god forvaltningsskik tilsiger, at sådanne vurderinger sker i et organ, der er uafhængigt af beslutningerne om betingelser for udnyttelse af ressourcerne. Dette betyder i en færøsk sammenhæng at forvaltningsudvalg skal placeres uafhængigt af fiskeriministeriet og lagtinget. Den biologiske rådgivning, som hidtil har været dominerende ved rådgivning, skal udvikles en samlet (biologisk, økonomisk og social rådgivning). Dermed bliver den biologiske rådgivning kun en enkelt søjle af den samlede rådgivning, og det skal overvejes, hvorvidt dette skal have organisatoriske konsekvenser.



Studier af 'best practises' for fiskeriforvaltning peger på behovet for at undgå at politisere de kortsigtede beslutninger.

Forvaltningsplanen er et helhedligt og konkret greb om fiskerierhvervets udvikling i en bestemt periode. Planen skal være resultatorienteret og det kræves at den skal som minimum give konkrete bud på opfyldelse af målsætningerne i loven. I tillæg kan flere andre mål sættes for pågældende fiskeriperiode, som erhvervet selv ønsker at opfylde.

Forvaltningsplanen skal både indeholde en langsigtet udvikling af fiskerierne i henhold til loven og en kortsigtet som gælder en begrænset periode (ét år) og redegør for aktuelle og akutte tiltag for pågældende periode. Under udarbejdelse af forvaltningsplanen inddrages alle relevante partnere og videnskabelig ekspertise (se senere)

For Færøernes vedkommende kommer en forvaltningsplan sandsynligvis at tage udgangspunkt i eksisterende forvaltning, hvis hovedsøjler er:

- En styret tilgang til fiskerierne (licenser), og en flåde delt op i grupper.
- Et fiskedagesystem (effort regulering)
- Et netværk af lukkede områder (MPA's)
- Redskabstekniske reguleringer

Udfordringerne vil bestå i at udarbejde en plan som samtidig forholder sig til biologiske hensyn, økonomiske hensyn og sociale hensyn, som er fastsat af lagtinget

FORSLAG nr 3

FORVALTNINGSPLANER

Der udarbejdes resultatorienterede årlige forvaltningsplaner.

Disse forvaltningsplaner udgør et centralt element i forvaltningssystemet. Forvaltningsudvalget udarbejder forvaltningsplanerne.

TIL DISKUSSION

Er fiskerierhvervet og andre interessenter interesseret i og er de i stand til at påtage sig ansvaret for forvaltningsplanen?

Udøvende myndighed – Fiskeriministeriet

Fiskeriministeriet varetager den daglige udøvelse af lovgivningen. Fiskeriministeriets rolle bliver ændret som følge af både lagtingets rolle og forvaltningsudvalgets rolle.

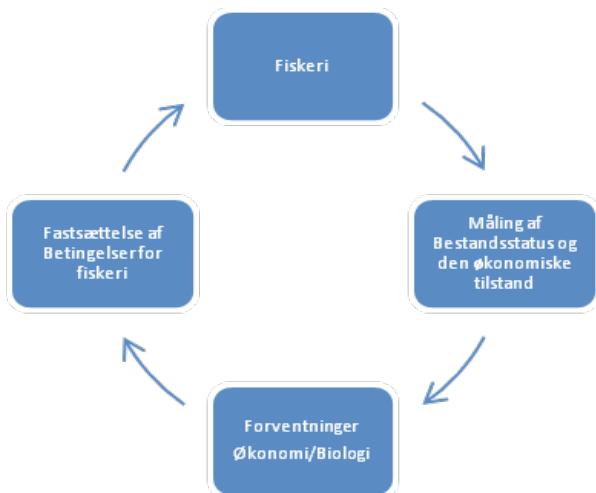
Fiskeriministeriet bemyndiges at godkende den årlige forvaltningsplan, som er udarbejdet af forvaltningsudvalget. Som følge heraf bør fiskeriministeriet ikke være repræsenteret i forvaltningsudvalget.

I forbindelse med godkendelsen bør kriterierne som ministeriet arbejder efter være politisk forankret i lagtinget og være relateret til målsætningerne i loven.

Endvidere vil fiskeriministeriet blive pålagt med jævne mellemrum (f.eks. tre år) at udarbejde en redegørelse til lagtinget om tilstanden og udfordringer i fiskerierhvervet.

Forvaltningscyklus

Den cyklus, som man normalt betragter fiskerierne under, er vist i den nedenstående figur:



Fiskerierne varetages af industrien, Måling af bestandsstatus og økonomisk tilstand er et teknisk/videnskabeligt systems opgave, dvs fiskerikontrol, statistisk data etc, mens forventninger til det kommende fiskeri beregnes af et teknisk/videnskabeligt organ, baseret på de målinger der er foretaget samt indsamlede erfaringer gennem året. Fastsættelse af betingelser er syntesen af diskussionerne af året som gik og de tilhørende beregninger.

Forvaltningssystemet er derfor parallelt med alle andre kvalitetsstyringssystemer med fastsættelse af mål, opfølgning og dataindsamling i perioden, identifikation af korrigerende handlinger og udarbejdelse af nye mål.

FORSLAG nr 4

FISKERIMINISTERIETS ROLLE

Fiskeriministeriet bemyndiges til at godkende de forvaltningsplaner, som udarbejdes af forvaltningsudvalget.

Godkendelseskriterier relateres til lovens målsætning

Styring af Rådgivningsfunktionen

Forvaltning af de marine ressourcer inddrager rådgivning, det klassiske eksempel er fiskerirådgivningen for Nordøstatlanten, som organiseres af ICES. Rådgivning er en service, som samfundet ønsker, for at sikre, at vi forvalter vore ressourcer rationelt, så rådgivningens „raison d’etre“ er at levere det input til forvaltningen, der er behov for; uden forvaltning var der ingen behov for rådgivning.

Rådgivningen omfatter fire trin

1. **Monitering:** Måling af påvirkning af økosystem, bestandsstørrelse og det tryk, som fiskerierne pålægger bestandene (typisk gydebestand og fiskeridødelighed samt visse bifangster og påvirkninger af habitater);
2. **Prognose:** Beregning af det forventede fiskeri og dets påvirkninger på kort og langt sigt under specificerede scenarier;
3. **Reguleringsform:** Omsætning af scenarier til regulering;
4. **Bestandsstatus:** Vurdering af bestandsstatus (måling i forhold til ønskværdig status) og vurdering af det fiskeri, der kan tillades, hvis man ønsker at opnå en bestemt bestandsstatus;

Punkterne 1, 2, og 3, er typiske videnskabelig/tekniske opgaver. Punkt 3 gemmer problemer med at omsætte fiskeridødeligheden, som er den for en fiskeribiolog normale måde at udtrykke fiskeritrykket, til en regulering, der kan fortolkes i fiskerisammenhæng, f.eks. begrænsning af fiskeriindsats eller (ofte) fangstkvoter.

Punkt 4, vurdering af bestandenes tilstand sammenlignet med en ønskværdig tilstand, er ikke en naturlig videnskabelig opgave, men er traditionelt tillagt det videnskabelige system på basis af kriterier for den ønskelige bestandssituation eller den ønskelige udnyttelse af bestandene. Disse biologiske kriterier er nedlagt i internationale aftaler, f.eks. Biodiversity convention (1992), Fisheries Agreement (PA) (1995), World Summit on Sustainable Development (MSY) (2002). De økonomiske kriterier for, hvad der er en rimelig fortjeneste, er der ingen international aftaler omkring, men der sker nationale vurderinger, som indgår

i fastlæggelse af de nationale politikker. Endelig er der regionale forhold, der spiller en rolle.

Alle organisationer er tilbøjelige til at udvikle deres egen identitet og sætte sine egne standarder. Derfor er der behov for styring, der sikrer, at rådgivningen er eller forbliver relevant.

Den effektive Rådgivningsfunktion er en konsulent virksomhed, der

1. Leverer rådgivning, der er relevant og ønsket af forvalterne;
2. Bidrager med data og analysekapacitet;
3. Knyttet til et netværk for dataanalyse, der sikrer, at rådgivningssystemet er up-to-date og kan levere peer review af analyserne;
4. Knyttet til et dataindsamlingsnetværk, der sikrer, at analyser omfatter alle relevante data og at bestande og fiskerier er vel dokumenterede uafhængigt af fiskeriernes nationalitet;
5. Fungerer som databank

Det er almindeligt accepteret, at et effektivt rådgivningssystem ligeledes

6. Deltager i udvikling af metoder og forbedret dataindsamling;
7. Yder videnskabelige bidrag
8. Har et eget ansvar for at informere forvaltere og det politiske system om ændringer i det marine økosystem, der er relevant for udnyttelsen af de marine ressourcer

Dette system skal designes, så det fungerer effektivt og leverer input der

1. er relevant – rådgivningen kan fortolkes i den fastlagte forvaltningsramme
2. har høj kvalitet – resultaterne er uden fejl- der er naturligvis usikkerhed ved målingerne og vurderinger
3. er effektivt – de ressourcer, der kræves af rådgivningssystemet, udnyttes effektivt og
4. er accepteret af de involverede parter.

For at sikre relevant rådgivning bør det Rådgivende udvalg have indflydelse på, hvilken rådgivning det teknisk/videnskabelige system skal levere. Det bliver en magtposition at kunne styre dette arbejde. I det fleste tilfælde har forvaltningen den afgørende indflydelse, men ikke i alle tilfælde benyttes denne indflydelse.

Det Rådgivende udvalg bør være proaktivt ved denne styring. Dette gælder de nationale institutters programmer, men også i forhold til de netværk som institutterne indgår i, f.eks. ICES. Fiskeri er et område, hvor det ofte er svært at træffe nationale beslutninger, man er afhængig af andre lande og derfor

er området meget internationalt orienteret. Dette skal det Rådgivende udvalg være meget opmærksom på.

De videnskabelige Institutioner

De videnskabelige institutioner har en dobbeltrolle

1. Videnskabelige institutioner
2. Rådgivende overfor forvaltningen

De hensyn, der skal tages omkring forskningsfrihed, er ikke de samme hensyn, der gælder, når der skal fastlægges rammer for de rådgivende dele. For at løse denne konflikt forsøger man at dele institutionerne i enheder, hvor det er mere klart, hvad der er rådgivning, og hvad der er videnskabeligt arbejde.

Det klassiske fiskeriforskningsinstitut er designet til at varetage opgaverne 2–7 og gør normalt dette ret autonomt. I Europa er fiskeriforskningen internationalt knyttet sammen gennem ICES for at tilgodese opgaverne 3–7 og som forudsætning for at deltage i netværket skal instituttet levere input (punkt 2). ICES har tre roller i rådgivningssystemet

1. Logistisk: bringer data og ekspertise sammen, således at der kan laves fælles analyser – dermed udvides datagrundlaget og udvides tilgangen til den eksisterende ekspertise
2. Kvalitetssikring – analyser kontrolleres – reviews
3. Udveksling af viden

Dette system er veludviklet. Der er naturlige konflikter mellem den byge af spørgsmål, den tidshorison, som de videnskabelige institutioner har til at besvare spørgsmålene og de ressourcer, der er til rådighed.

Den biologiske rådgivning er formaliseret med ICES's årlige status rapport for fiskebestandene i Nordøstatlant. Denne rådgivning er baseret på dataindsamlinger, der er foretaget i overensstemmelse med de standarder, der er fastlagt indenfor dataindsamlingsnetværket, og som er analyserede og kontrollerede indenfor analyse netværket.

De to områder, som skal diskuteres nedenfor, er at sikre rådgivning, der er relevante i den politiske og reguleringsmæssige sammenhæng (punkt 1 ovenfor) og den risiko, som punkt 8 indebærer for at rådgivningen udvikler sin egen politik. Begge dele indbyder til styring af institutionerne.

Man har forsøgt at styre ved at indsætte bestyrelser med repræsentation for de politiske agenter (industri, NGO'er, forvaltning, ...) en model, der var meget brugt gennem hele 1900-tallet, men resultaterne var fra et styringsmæssigt synspunkt ikke tilfredsstillende, i hvert fald var det konklusionen i en indflydelsesrige kredse. Senere er det blevet populært at benytte kontrakter mellem rådgivningsfunktionen

og forvaltningen. Det er en ret ny model, og det er ikke klart, hvilke erfaringer man vil gøre med modellen i det lange løb. Processen med at udvikle sådanne kontrakter er kostbar og – som det er intentionen – skaber den et større afstand mellem forvaltningen og det teknisk/videnskabelige system.

Denne model implementeres ved at flytte forskningsinstitutionerne ud til universiteter eller på anden måde gøre instituttet uafhængig af forvaltningen. Som nævnt, styres rådgivningen gennem kontrakter mellem forvaltning og det relevante universitetsinstitut (f.eks. Danmark og Holland). I England har man gjort CEFAS til et uafhængigt 'agency'. Ved at 'universitere' rådgivningen løser man (måske) problemet med forpligtelsen at gøre opmærksom på problemer, som forvaltningen ikke selv har anmodet om rådgivning for (punkt 8). Samfundet er vant til en plefora af universitetseksperter, og denne type rådgivning vil indgå i koret af bekymrede eksperter. Dette giver forskningen en højere grad af frihed til at udvikle sit eget synspunkt (politisk), men giver samtidig forvaltningen og det politiske system større frihed til at overhøre sådanne bekymrede røster.

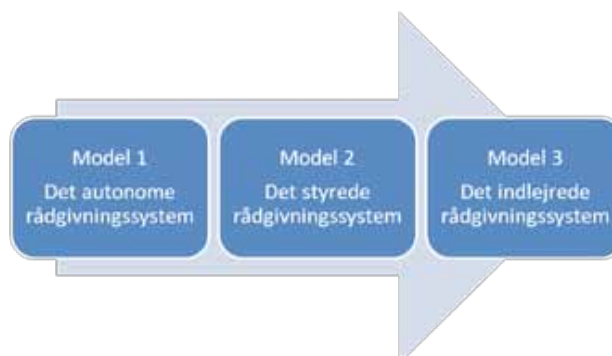
Afstand mellem brugere af rådgivning og rådgivere

Samfundet har brug for viden om, hvilke påvirkninger menneskets aktiviteter har på det omgivende miljø og i denne sammenhæng især det marine økosystem. Der er behov for at beskytte den teknisk/videnskabelige system mod politisk indflydelse, og der derfor må være et armslængde princip mellem det politiske system og den teknisk/videnskabelige vurdering. Samfundet har brug for rådgivning 'free from political influence'. Ved at flytte rådgivningen længere væk fra det politiske system opnår forskningen en større frihed til offentligt at gøre opmærksom på problemer. Omvendt den økonomisk styring giver det politiske system frihed til at få sin rådgivning fra andre kilder – gør rådgivningen mere følsom overfor pres. En samlet vurdering er, at de økonomiske styringsmidler er stærke, og at institutionerne er forsigtige med at tage konflikter med det politiske system.

Relevant og accepteret rådgivning

For at sikre relevant og accepteret rådgivning har man valgt forskellige former for kontrol af rådgivningen og forskellige former for, hvordan denne rådgivning leveres.

Det antages, at der findes et teknisk/videnskabeligt system, der monitorer tilstanden af økosystemet og de økonomiske forhold i fiskerierne.



Figur 1 Modeller for teknisk/videnskabelige Rådgivningssystemer:

Model 1 – Det autonome rådgivningssystem

Den videnskabelige rådgivning styres alene ved generelle forespørgsler fra forvaltningen, og der er ikke noget feed-back system, der sikrer relevancen af rådgivningen.

Model 2 Det styrede Rådgivningssystem

Denne model omfatter den klassiske bestyrelse med repræsentanter for de politisk aktører (industri, NGO'er, forvaltning, ..), men også den kontraktpolitik, som praktiseres mange steder.

Model 3 – Indlejret Rådgivningssystem

Den videnskabelige rådgivning indskrænkes til at levere scenarier efter specifikationer. Det teknisk/videnskabelige system bliver sekretariat for Rådgivningsforumet.

Hvilken rolle – ansvarsområde – skal det teknisk/videnskabelige system tillægges? Nedenfor er der skitseret tre modeller, som ligger på et kontinuum. Den ene ende af dette kontinuum er fra et fuldt autonomt rådgivningssystem, som uafhængigt af forvaltning og det politiske system leverer rådgivning inklusive råd om, hvilken status man bør forsøge at opnå i havet. Den anden ende er et rådgivningssystem, der alene leverer data og analyser, men ikke konkluderer på nogen måde.

De modeller der er vist i figuren er 'rene modeller', man kan naturligvis overveje forskellige former for blandinger af de elementer der indgår i modellerne. Desuden er modellerne taget som tre 'snapshots' på en kontinuert skala og de foreslåede modeller er ikke de eneste mulige

Model 1 – Autonomt rådgivningssystem

Den rene form af dette system er et universitet der alene er ansvarlig overfor sin egen faglighed. Dette betyder at et sådant rådgivningssystem ikke har ansvar for at fremlægge sine forslag til bestemte tidspunkter og der er heller ikke krav om forvaltningsmæssig relevans af en sådan rådgivning. Fordelen er den høje grad af uafhængighed, mens et betydeligt problem er at forskerne kun er ansvarlige over andre forskere. I sin rene form kendes systemet bedst gennem nogle universitetsinstitutioner i Canada og USA som benytter media som kanaler til at fremsætte sin rådgivning. Systemet er let at inkorporere i en universitetsforskning.

Model 2 – Styret Rådgivningssystem

Dette er den mest udbredte organisationsform hvor man forsøger at balancere en styring for at sikre ansvarlighed og relevans af rådgivningen og på den anden side sikrer en vis uafhængighed. Styringen sker typisk gennem enten kontrakter mellem forvaltningens om efterspørger rådgivningen og/eller gennem bestyrelser for rådgivningsorganisationerne. Disse bestyrelser udnævnes af fiskeriministeren. P.g.a. den styring som systemet indbærer er det vanskeligere at indpasse med en fri forskning og i mange lande har man opretholdt rådgivningen som et uafhængigt institut.

Model 3 – Indlejret rådgivning

I sin rene form opbygges et forum, der rådgiver fiskeriministeren. Rammerne for denne rådgivning fastlægges ved lovgivning. Den teknisk/videnskabelige del af rådgivningen er en del af forvaltningsudvalgets sekretariat og den forskning der eventuelt er knyttet til det sekretariat er meget målrettet. Dette system er ikke implementeret i Europa så vidt vides, men ved NAFO og ICCAT har man lagt de videnskabelige komiteer ind i den politiske organisation. Systemets troværdighed er knyttet til, at hele rådgivningsfunktionen – inklusive den politiske overbygning – gøres uafhængig af forvaltningen og de enkelte interessenter. Universitetsprofessorer, dommere og lignende vil ofte rekrutteres som formænd til sådanne organisationer. Det er klart at der er problemer med transparens ved denne form og der skal tages særlig hensyn hertil ved opbygning af denne organisationsform.

Den form, under hvilken rådgivningen præsenteres, vil være forskellig afhængig af, hvilken model der vælges. Sådanne præsentationsformer er markedsført som en 'Vatikan model' og en 'Sokrates model'. Vatikan modellen er knyttet til det autonome rådgivningssystem, hvor videnskaben taler 'ex cathedra'. Tillad en sidebemærkning: den pavelige ufejlbarlighed blev deklareret af det første Vatikan 18 juli 1870 og er kun blevet benyttet en enkelt gang, i 1950 da Pius XII gjorde Marie's ophøjelse til en trosartikel for romersk katolske kristne. Dette er ikke en model, der har almen udbredelse. Den Sokratiske model er knyttet til den indlejrede model, men benyttes heller ikke meget, da et sekretariat fremlægger sine analyser, men deltager ikke i den efterfølgende debat også, selvom denne debat fører til konklusioner, der er i direkte modstrid med de sammenhænge, der er præsenteret i den teknisk/videnskabelige rådgivning.

Det er ikke formen for, hvordan rådgivningen præsenteres, der er afgørende, men den rolle der tillægges den teknisk/videnskabelige rådgivning.

Ved et styret rådgivningssystem, som er den form, der er valgt af de fleste lande (styringen er gennem bestyrelser eller økonomiske kontrakter) opstår uvægerligt diskussionen, hvem der har/skal have indflydelse på denne styring. F.eks repræsenteret

gennem PELRAC's gentagne ønsker om at kunne 'request ICES' uden at gå gennem Kommissionen (DG MARE). Hvis man ikke kan få den indflydelse og dermed adgang til gennemregning af detaljerede scenarier, som man mener at have behov for, kunne man overveje selv at opbygge sit eget 'rådgivningssystem'.

Rådgivningskompetence for den teknisk/videnskabelig rådgivning

Det er almindeligt antaget, at forvaltningen kun accepteres af de politiske agenter, såfremt disse har indflydelse på beslutningerne omkring betingelserne for fiskeriets udøvelse. Hvorvidt dette får konsekvenser for den teknisk/videnskabelige rådgivning er uklart. Det kan argumenteres, at et politisk beslutningssystem med mange aktører kun kan operere med en teknisk/videnskabelig rådgivning, der har en høj grad af uafhængighed, eller man kan argumentere, at hver agent har behov for at opbygge sin egen rådgivningsfunktion.

Man kan skelne mellem tre modeller: et autonomt, et styret eller et indlejret rådgivningssystem. Præsentation af rådgivningen vil være forskellig afhængig af den valgte model.

FORSLAG nr 5

INDLEJRET RÅDGIVNINGSFUNKTION

Den fremtidige rådgivningsfunktion bygger på den indlejrede rådgivningsfunktion og skal omfatte alle nødvendige videnskabelige discipliner (biologi, økonomi og sociologi)

TIL DISKUSSION

Organisation af en samlende rådgivningsfunktion og placeringen af denne funktion i relation til fiskeriministeriet

Hvilke konsekvenser får dette forslag for den nuværende rådgivning fra Havforskningsinstituttet?

Hvordan stiller andre videnskabelige institutioner sig til at blive inddraget i rådgivningen?



norden

Nordisk Ministerråd

Ved Stranden 18
DK 1061 København K

www.norden.org

**ICES, rådgivning og beslutningsprocesserne
ANP 2020:780**

Layout: Nordisk Ministerråd
Fotos: Ingram; Karin Beate Nøsterud;
Johannes Jansson; Bee-Line; Photodisc
Tryk: Kailow Express, Rødovre
Oplag: 100

Printed in Denmark

