

Norwegian Responsible Fisheries Management (NRFM) – Utvikling av norsk standard for bærekraftige fiskerier

Faglig sluttrapport

Marianne Svorken





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 390 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1431 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunnalsøra:

Sjølsengvegen 22
NO-6600 Sunndalsøra

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 77 62 90 00

E-post: post@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA



Creative commons gjelder når ikke annet er oppgitt

Rapport

<i>Tittel:</i> Norwegian Responsible Fisheries Management (NRFM) – Utvikling av norsk standard for bærekraftige fiskerier	ISBN 978-82-8296-669-6 (pdf) ISSN 1890-579X
<i>Title:</i> Norwegian Responsible Fisheries Management (NRFM) – Development of a Norwegian standard for sustainable fisheries	<i>Rapportnr.:</i> 5/2021
<i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Marianne Svorken	<i>Tilgjengelighet:</i> Åpen
<i>Avdeling:</i> Næringsøkonomi	<i>Dato:</i> 27. januar 2021
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF)	<i>Ant. sider og vedlegg:</i> 17
<i>Stikkord:</i> Bærekraft, sertifisering, standard, NRFM	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FHF 901577
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i> <p>For å oppnå markedsadgang til våre viktigste markeder for sjømat er sertifisering av bærekraftige fiskerier nødvendig. Prosessen med å utvikle en norsk standard, Norwegian Responsible Fisheries Management (NRFM), er nå i gang. Det finnes flere gode grunner til å opprette en norsk bærekraftstandard. Et av de viktigste argumentene er at en standard tilpasset norske fiskerier gjør at vi kan få frem vårt budskap: Hvordan vi gjør det i Norge og hvordan vi vil utvikle og forbedre våre fiskerier i tråd med FAO sine retningslinjer for miljømerking.</p> <p>Det foreligger nå et utkast av en standard som er klar for videreføring til neste steg, den innebærer blant annet akkreditering av programmets styringsorgan og utvikling av finansieringsmodell. Standarden er bygd opp etter samme modell som standarder på Island og i Alaska for å legge til rette for et fremtidig samarbeid med disse ordningene. Ordningene på Island og i Alaska er også brukt som mulige modeller for eierskap og drift av en norsk ordning. På sikt anbefales det å opprette en egen organisasjon som kan drifte ordningen. Før dette eventuelt skjer bør ordningen forankres godt i næringen gjennom hele verdikjeden.</p>	
<i>English summary/recommendation:</i> <p>In this project, the first phase of developing a Norwegian standard for sustainable fisheries, Norwegian Responsible Fisheries Management (NRFM), is completed. A draft of the standard is ready to be taken to the next step, which includes accreditation of the programme's steering body and development of a financing model. The standard is based on the same model as standards in Iceland and Alaska to facilitate future cooperation with these schemes. The schemes in Iceland and Alaska have also been used as possible models for ownership and operation of a Norwegian scheme.</p>	

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	2
2.1	Utvikling av sertifiseringsstandard	3
2.2	Prosjektorganisering.....	4
3	Problemstilling og formål	5
3.1	Næringsnytte.....	5
4	Prosjektgjennomføring	6
4.1	Aktivitet 1. Teknisk utarbeiding av en RFM-sertifiseringsstandard for norske fiskerier	6
4.2	Aktivitet 2. Anbefaling til drift av sertifiseringsprogrammet/ordningen	7
4.3	Aktivitet 3. Prosjektledelse	7
5	Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon	8
5.1	Hvorfor utvikle en norsk RFM-standard?	8
5.2	Norwegian Responsible Fisheries Standard (NRFM).....	9
5.2.1	Særnorske forhold.....	9
5.3	Eierskap og finansiering.....	10
5.4	Veien videre.....	13
6	Leveranser	14
7	Hovedfunn	15
8	Leveranser	16
9	Referanser	17

1 Sammendrag

For å oppnå markedsadgang til våre viktigste markeder for sjømat er sertifisering av bærekraftige fiskerier nødvendig. Marine Stewardship Council (MSC) har lenge vært dominerende og nærmest enerådende tilbyder av tredjepartssertifisering for forvaltning av fiskebestander, med de fordeler og utfordringer dette medfører. Et monopol er sjeldent gunstig for kunden og det har vært uttrykt bekymring over mangelen på konkurranse. De ble derfor opprettet et prosjekt som skulle utvikle første fase av en norsk bærekraftstandard, Norwegian Responsible Fisheries Management, basert på FAO sine retningslinjer for miljømerking. Dette innebærer å utvikle et utkast til en standard som tilrettelegger for videre arbeid, i tillegg til å utforske mulig eierskap og finansiering.

Det finnes flere gode grunner til å opprette en norsk bærekraftstandard. Et argument som i denne prosessen fremstår som et av de viktigste, er at ved å utvikle en standard tilpasset norske fiskerier kan vi få frem vårt budskap: Hvordan vi gjør det i Norge og hvordan vi vil utvikle og forbedre våre fiskerier i tråd med FAO sine retningslinjer for miljømerking. Det er derfor svært viktig å tenke bærekraft når standarden utvikles og ha konkrete retningslinjer på områder som er spesielt betegnende for norske fiskerier.

Det foreligger nå et utkast av en standard som kan videreføres til neste steg. Dette innebærer blant annet akkreditering av programmets styringsorgan som betyr at den oppfyller generelle krav til standarder. I tillegg må en egnet finansieringsmodell utvikles. Den tekniske standarden er utarbeidet av Global Trust (GT) Certification, som også har utarbeidet standardene for Alaska og Island. I tillegg til å oppfylle viktige FAO-krav, er standarden i tråd med kjernestrukturen og de vanligste kravene som deles mellom standardene på Island og i Alaska, slik at det er grunnlag for et eventuelt fremtidig samarbeid med disse. Ordningene på Island og i Alaska er også brukt som mulige modeller for eierskap og drift av en norsk ordning. På sikt anbefales det å opprette en egen organisasjon som kan drifte ordningen. Før dette skjer bør imidlertid ordningen forankres godt i næringen gjennom hele verdikjeden. Vi anbefaler at dette prosjektet videreføres ved at GT, som har utviklet den tekniske standarden, tar den videre til akkreditering. Nofima kan bistå i denne prosessen, men vi anbefaler at det så snart som mulig ansettes en person som kan jobbe fulltid med kommunikasjon og administrering av ordningen.

2 Innledning

For å oppnå markedsadgang til våre viktigste markeder for sjømat, er sertifisering av bærekraftige fiskerier nødvendig. Marine Stewardship Council (MSC) har lenge vært dominerende og nærmest enerådende tilbyder av tredjepartssertifisering, med de fordeler og utfordringer dette medfører. Et monopol er sjelden gunstig for kunden og det har vært uttrykt bekymring over mangelen på konkurranse. Alaska og Island var tidlig ute med å etablere egne programmer for å dokumentere sin bærekraft gjennom en alternativ «Responsible Fisheries Management» (RFM) standard.

Islands RFM ble i 2014 beskrevet som en konkurransedyktig ordning som har flere fordeler, blant annet lave driftskostnader, nasjonal kontroll og mulighet til å differensiere basert på opprinnelse (Nøstvold *et al.*, 2014). Hovedutfordringene var at den er for liten og dermed for lite konkurransedyktig. I dag er det et initiativ på bordet hvor Island og Alaska ønsker å stå sammen for å fremme RFM som et konkurransedyktig alternativ. Felles for disse ordningene er at standardene er i samsvar med minimumskravene i FAOs retningslinjer for miljømerking (FAO Ecolabelling Guidelines). I tillegg inkluderes ulike paragrafer i FAOs Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF), men på litt ulike måter. Alaska sin standard er noe mer omfattende med tanke på retningslinjene i CCRF, mens Island har inkludert krav som er mer spesifikke for deres fiskeriforvaltningspraksis.

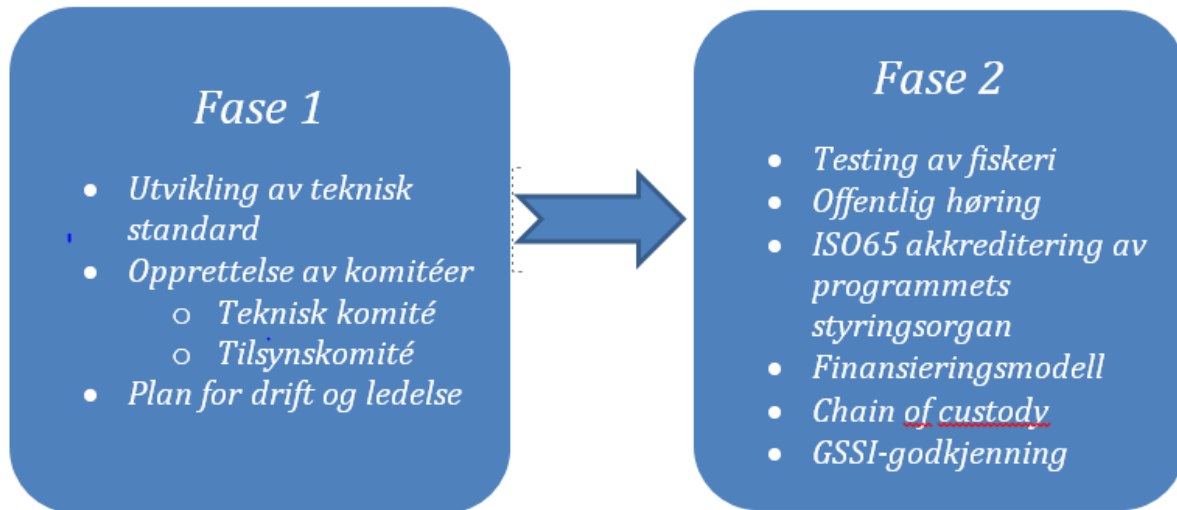
I den mest hektiske perioden rundt 2010 ble det opprettet mange standarder for sertifisering av miljømessig bærekraft for sjømat. Det oppsto dermed også tvil om hvilken standard som var best. GSSI – «Global Seafood Sustainability Initiative» ble opprettet som et godkjenningsverktøy for å sikre at man kunne stole på bærekraftstandardene brukt for å fronte sjømat. GSSI består i dag av over 90 interessenter i flere industrier. GSSI sier selv at de sammenstiller det globale arbeidet og de ressurser brukt for å bedre bærekraften i verdens sjømatproduksjon. Å bli GSSI-godkjent er en sterk internasjonal anerkjennelse av at bærekraftstandarden og programmet rundt er godt nok. Både Alaska og Island sine standarder er godkjent av GSSI.

De eksisterende RFM-ordningene har nå invitert Norge med i samarbeidet. Dersom Norge blir med i dette samarbeidet kan standarden bli utbredt nok til å bli en solid aktør i markedet, ettersom de RFM-sertifiserte fiskeriene da vil utgjøre et svært stort volum. Dermed åpnes det opp for en rekke nye muligheter innenfor både markedsarbeid og kostnadsbesparelser, og som et alternativ til MSC. Skal Norge inkluderes i dette initiativet må imidlertid en norsk RFM-standard på plass. Forutsetningene som tidligere lå til grunn for en ren MSC-satsning; markedsposisjon, forhold til beslutningspåvirkere og den status fiskeri har i offentlig og nasjonal debatt (Kvalvik *et al.*, 2014) er muligens endret og dermed også forventninger til hvordan en sertifisering skal fungere og tjene norsk næring.

Prosjektet er forankret i FHF's handlingsplan. Den har markedsadgang som et av de prioriterte forskningstemaene blant tverrgående satsingsområder, deriblant nye krav fra markedene. Dagens situasjon med MSC som monopolist skaper utfordringer, og et FAO-basert stabilt RFM-samarbeid med Island og Alaska kan styrke norsk posisjon.

2.1 Utvikling av sertifiseringsstandard

Ved utvikling av en sertifiseringsstandard er det mange hensyn å ta og ulike oppgaver som må gjennomføres før standarden er klar til bruk. Utviklingen av en RFM-standard kan deles inn i to ulike faser, som vist i figur 1.



Figur 1 Utvikling av RFM-standard

Utvikling av den tekniske standarden som inneholder krav i henhold til de målene det er ønskelig å oppnå er naturlig nok noe av det første som må gjøres. I forbindelse med dette arbeidet må det opprettes en teknisk komité som gir råd om innholdet slik at det er tilpasset de fiskerier og det området som standarden er tiltenkt. I tillegg må det opprettes en tilsynskomité for revisjon av standarden og som formelt utsteder de endelige dokumentene. Disse komitéene består av industriaktører, forskere, interesseorganisasjoner eller andre kompetansepersoner innenfor næringen. Videre må det legges en plan for drift og ledelse av programmet. Disse punktene kan betegnes som fase 1 av standardiseringsprosessen.

I fase 2 av prosessen må standarden justeres og videreutvikles for å oppnå ønsket troverdighet gjennom en rekke punkter. Ett, eller helst flere, fiskeri må vurderes og sertifiseres før ordningen kan anses som gjeldende. Ordningen bør ut på høring til aktuelle høringsinstanser, noe som blant annet er et viktig steg i henhold til GSSI-kravene. Organet som skal drifte ordningen må søke om ISO65¹ godkjenning og en endelig finansieringsmodell må utvikles. Videre bør standarden for hele verdikjeden (Chain of Custody) integreres i ordningen og det må søkes om GSSI-sertifisering.

Utvikling av en standard er tids- og ressurskrevende, og i dette prosjektet var det kun fase 1 som var planlagt gjennomført. I tillegg til fase 1 er standarden testet ut på torsk og hyse.

¹ ISO/IEC GUIDE 65:1996. General requirements for bodies operating product certification systems. Specifies general requirements for third-party operating a product certification system.
<https://www.iso.org/standard/26796.html>

2.2 Prosjektorganisering

Prosjektet har vært plassert i Nofimas avdeling for markedsforskning og næringsøkonomi. Prosjektet startet med Bjørg Helen Nøstvold som prosjektleder, men prosjektlederansvaret ble overtatt av Marianne Svorken da Nøstvold forlot sin stilling som forsker i Nofima i mars 2020. Nofima har inngående kunnskap om markeder for norsk sjømat og har i en årrekke arbeidet med problemstillinger rundt miljømessig bærekraft i ulike markeder.

Prosjektet har vært en naturlig oppfølging av FHF-prosjektene 90027 «Etterspørselsforhold knyttet til bærekraft og miljø» og 900546 «Marketing and value added effects for whitefish and pelagic industries of different eco-labelling schemes», 901323 «Krav til sosial bærekraft i Norsk fangstbasert fiskerinæring» og 901429 «Dokumentasjon av sosial bærekraft i norsk fangstbasert fiskerinæring».

For å utvikle den tekniske delen av standarden ble Global Trust Ltd (GT) hentet inn som partner. GT har arbeidet i 10 år med utvikling av FAO-baserte RFM-standarder og programmer. Blant annet har de vært viktige i prosessen med etablering av RFM både på Island, og i de amerikanske delstatene Alaska og i Louisiana. I tillegg har de jobbet med flere oppdretts- og fartøyprogrammer. Denne erfaringen har dannet grunnlaget for utviklingen av en manual som best mulig sikrer troverdighet og objektivitet av en RFM-standard og tilhørende program. Alle de FAO-baserte RFM-fiskeriprogrammene har blitt målt mot krav fra GSSI og blitt godkjente. GT har fasilitert alle de førnevnte programmene i denne prosessen.

Mediedekning og publisering har vært håndtert av Nofima.

3 Problemstilling og formål

Prosjektet hadde to mål:

1. Å utvikle fase 1 av en norsk RFM-standard. Standarden skal være i tråd med FAOs retningslinjer for miljømerking (FAO Ecolabelling Guidelines) og relevante paragrafer i FAOs Code of Conduct for Responsible Fisheries. Standarden skal så langt det er mulig være i tråd med kjernestrukturen og de vanligste kravene som deles mellom standardene på Island og i Alaska. Standarden skal oppfylle de obligatoriske kravene til GSSI sitt referanseverktøy slik at den kan godkjennes i fremtiden.
2. Å lage en anbefaling for hvordan standarden skal videreutvikles til å bli et fullstendig, akkreditert og GSSI-godkjent program.

3.1 Næringsnytte

Å etablere et fullstendig program for en akkreditert og GSSI-godkjent RFM-standard er et omfattende arbeid. Kjernestrukturen i standarden er tilrettelagt for både et framtidig samarbeid med Island og Alaska, en eventuell Chain of Custody (verdikjede) sertifiseringsordning, GSSI-godkjenning og dermed også en internasjonalt anerkjent bærekraftsertifisering. Arbeidet i seg selv, og ikke minst en endelig standard, vil ha flere fordeler for norsk næring:

- RFM-sertifisering er enestående i sin tilpasning til internasjonale FAO-standarder.
- RFM-sertifisering gir motvekt til stadige endringer i MSC sin standard, som igjen fører til økte krav mot norsk næring.
- RFM har som mål å være en stabil standard som gir forutsigbare krav, drift og kostnader.
- RFM vil gi et praktisk, rimelig og stabilt sertifiseringsprogram som møter markedets behov for tredjepartssertifisering og fungerer som en validering av bærekraftig forvaltning.
- RFM kan, med små tilpasninger, tilby en rimelig mulighet for å sertifisere mindre bestander med for eksempel begrenset bakgrunnsdokumentasjon og bestandsestimering.
- RFM-sertifisering gir mulighet til å innarbeide et norsk særegent budskap.
- RFM-sertifisering gir mulighet til å benytte norsk opprinnelsesetikett.
- Hvis MSC-sertifiseringen kollapser, finnes det et bærekraftig og sterkt alternativ.

4 Prosjektgjennomføring

Prosjektet har vært organisert i 3 aktiviteter. I den første arbeidspakken ble den tekniske standarden utviklet, mens i arbeidspakke 2 har det vært fokus på hvordan standarden bør driftes og videreutvikles til et selvstendig program. Arbeidspakke 3 har bestått av prosjektledelse som har inkludert drift av teknisk komité, oversiktskomité, referansegruppe og publiseringsplan. Datainnsamling har foregått både i arbeidspakkene og på tvers av arbeidspakkene. Datagrunnlaget består i hovedsak av relevante dokumenter samt intervjuer og samtaler med nøkkelpersoner i Alaska og Island.

Det har vært gjennomført 3 referansegruppemøter: ett fysisk og to via Teams. Videre har det vært gjennomført to møter i teknisk komité, begge på Teams. På grunn av covid-19 har reisevirksomheten blitt begrenset og planlagte arbeidsmøter og intervju ble i stedet gjennomført digitalt.

4.1 Aktivitet 1. Teknisk utarbeiding av en RFM-sertifiseringsstandard for norske fiskerier

Den tekniske standarden er utarbeidet av Global Trust (GT) Certification, som også har utarbeidet standardene for Alaska og Island. I tillegg til å oppfylle viktige FAO-krav, er standarden i tråd med kjernestrukturen og de vanligste kravene som deles mellom standardene på Island og i Alaska, slik at det er grunnlag for et eventuelt fremtidig samarbeid med disse. Samtidig er det viktig at den er egnet og fullt anvendelig for de viktigste norske fiskeriene, og det er derfor gjort nødvendige tilpasninger med tanke på dette. Videre tilfredsstillende standarden referanseverktøyene som er brukt av GSSI, og tilrettelegger dermed for en framtidig GSSI-ankjennelse.

Det er opprettet en teknisk komité bestående av personer med dyptgående kunnskap om den norske forvaltningen og som representerer ulike deler av næringen. Teknisk komité er den formelle enheten som er ansvarlig for å skape en norsk RFM-standard.

Selve komiteen består av fem personer med stemmerett. I tillegg deltar representanter fra den offentlige forvaltningen som observatører og kommer med faglige innspill.

Tabell 1 Teknisk komité

Navn	Organisasjon	Status
Kyrre Dale	Sjørmat Norge	Medlem
Paul Jensen	Kystfiskarlaget	Medlem
Jonette Braathen	Norges Råfisklag	Medlem
Gjert Dingsør	Fiskebåt	Medlem
Therese Hugstmyr Voie	Natur og Ungdom	Medlem
Tor Bjørklund Larsen	Norges Fiskarlag	Observatør
Gunnstein Bakke og Modulf Overvik	Fiskeridirektoratet	Observatør
Mari Didriksen	Nærings- og fiskeridepartementet	Observatør
Bjarte Bogstad	Havforskningsinstituttet	Kommentert

Det har vært gjennomført to møter i teknisk komité, på Teams. I tillegg har standarden blitt kommentert skriftlig underveis. Det er også opprettet en tilsynskomité bestående av to personer. Tilsynskomiteen skal kontrollere aktivitetene til teknisk komité, evaluere og skal formelt ferdigstille

dokumentet. Det har ikke vært gjennomført separate møter med tilsynskomiteén, men medlemmene har fulgt prosessen på nært hold gjennom samtaler med prosjektleder, deltakelse på referansegruppe-møter samt deltakelse på møter i teknisk komité.

Tabell 2 Tilsynskomiteé

Navn	Organisasjon
Tor Bjørklund Larsen	Norges Fiskarlag
Trygve Myrvang	Norges Råfisklag

4.2 Aktivitet 2. Anbefaling til drift av sertifiseringsprogrammet/ordningen

I tillegg til å utvikle selve standarden, må det legges en plan for drift og ledelse av programmet:

- Hvem skal eie og drifte standarden
- Hvilke partnere skal være involvert
- Hvem skal ha tilsyn med ordningen
- Skal det publiseres en offentlig arbeidsplan
- Geografisk utbredelse
- Hvilke fiskerier skal kunne sertifiseres
- Hvordan skal ordningen finansieres

Det finnes flere mulige driftsmodeller for en norsk standard. Både Island og Alaska har etter hvert veletablerte ordninger, men selv om begge bygger sine ordninger på FAOs retningslinjer er driftsmodellene noe ulike. For å få et best mulig grunnlag for den norske ordningen, har det vært naturlig å se til organiseringen av disse to ordningene og hva de selv ser på som utfordringer og muligheter innenfor egen modell. Det har også vært viktig å se til disse ordningene ettersom det er ønskelig å etablere en norsk ordning tett opp til de andre som på sikt muliggjør et tett samarbeid eller organisering av en felles paraplyordning/plattform. Ved etablering av en ordning som vil leve parallelt med andre RFM-ordninger, er det gode muligheter for kostnadseffektivitet og synergieffekter. For at næringen skal få et optimalt utbytte av nok en ordning er dette viktige elementer å ta i betraktning.

Informasjonen fra Island og Alaska er innhentet gjennom flere samtaler og intervju med de som drifter ordningene i disse to landene. Når det gjelder norske aktører har det ikke vært gjennomført en systematisk intervjurunde omkring drift og finansiering da utviklingen i prosjektet tilsa at det var mer naturlig å fokusere på utviklingen av den tekniske standarden og benytte informasjonen fra de andre RFM-standardene i anbefalingen av eierskap og drift. I tillegg er flere av de norske næringsorganisasjonene representert i referansegruppen og teknisk komité og er derfor brukt som diskusjonspartnere i prosjektet.

4.3 Aktivitet 3. Prosjektledelse

En viktig oppgave i aktivitet 3 har vært opprettelsen og drift av teknisk komite, tilsynskomiteé og referansegruppe. Komiteene er fundamentale for utviklingen av standarden og kontakten mellom komiteene og Global Trust Ltd har vært en viktig del av prosjektledelsen.

Videre har prosjektet en publiseringsplan som prosjektleder har vært ansvarlig for. Leveransene er beskrevet i kap.6 Leveranser.

5 Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon

Fase 1 av en sertifiseringsstandard tilpasset norske fiskerier er nå gjennomført. Det vil si at det er utviklet en teknisk standard som er klar til å tas videre til fase 2. I tillegg foreligger det utkast til Terms of Reference (ToR)² for både teknisk komité og tilsynskomiteé.

5.1 Hvorfor utvikle en norsk RFM-standard?

Det finnes flere gode grunner til å utvikle en norsk RFM-standard og selv om de norske fiskeriene nå står overfor utfordringer når det gjelder MSC-sertifisering, er ikke dette en hasteordning initiert som følge av disse utfordringene. Dette er også viktig å påpeke når resultatene fra arbeidet skal kommuniseres for å unngå at det oppstår misforståelser. Å konkurrere med MSC er ikke et mål i seg selv, og ettersom denne standarden står så sterkt i markedet er det ingen tvil om at norske fiskerier fortsatt er tjent med og sågar også avhengig av å være MSC-sertifisert for å tilfredsstille flere av de internasjonale markedene.

Det finnes imidlertid ulike markeder med ulike behov og krav. En RFM-sertifisering vil kunne tilfredsstille markeder som er skeptiske til MSC eller som har andre ønsker om innholdet. Island opplever at deres RFM har blitt tatt godt imot i markeder som ikke nødvendigvis har behov for en bærekraftlogo på produktene, men som likevel ønsker å ha en bekreftelse på at fisken forvaltes bærekraftig. Å ha flere ben å stå på kan også være spesielt viktig i urolige tider. Eksempelvis har Sjømatrådet satt av midler til å utvikle nye markeder for norsk sjømat, blant annet for å være bedre rustet når krisene inntreffer (Intrafish, 05.12.20). Da kan det også tenkes at behovet for flere sertifiseringsordninger øker.

To eller flere standarder vil videre være bra for konkurransen ved at næringen får flere alternativer å velge mellom. I Alaska har de gode erfaringer med at deres RFM har fungert som en slags motvekt og stabilisator mot MSC. Ved å ha to ulike sertifiseringsordninger vil de også kunne kontrollere hverandre og dermed i større grad sikre bærekraftige fiskerier. Ettersom MSC har blitt svært stor og global, kan det også være greit å ha en sertifisering som er mer tilpasset den norske situasjonen. Det finnes mange ulike måter å forvalte fiskeriene på, noe som kan gjøre at enkelte fiskerier sliter med å etterleve alle krav i en standard som skal omfavne ulike forvaltningsregimer.

Et argument, som i denne prosessen fremstår som et av de viktigste, er at ved å utvikle en standard tilpasset norske fiskerier kan vi få frem vårt budskap: Hvordan vi gjør det i Norge og hvordan vi vil utvikle og forbedre våre fiskerier i tråd med FAO sine retningslinjer for miljømerking. Det er derfor svært viktig å tenke bærekraft når standarden utvikles og ikke legge til rette for at norske fiskerier kan sertifiseres til tross for manglende kyststatsavtaler eller registreringsutfordringer på kysttorskens. Samtidig kan vi ta hensyn til hvilke fiskerier vi faktisk har i Norge, og dermed ha konkrete retningslinjer for hva som skal til for at, for eksempel – delte bestander skal kunne sertifiseres. Det er også en erkjennelse at vi har utfordringer på kontrollsidene og fiskeriministeren har uttalt at det vil bli satt inn tiltak for å bedre denne delen av forvaltningen. I Kontrollutvalgets rapport fra 2019 konkluderes det med at myndighetene i større grad bør arbeide for at sertifiseringsordningene retter oppmerksomheten mot relevante tiltak som legger til rette for å dokumentere lovlighet, bærekraft og andre markedskrav (NOU 2019:21). Kanskje kan en norsk RFM bidra til vi får et enda bedre kontrollsystem.

² Terms of Reference (ToR) beskriver komitéenes ansvarsområder og forpliktelser.

5.2 Norwegian Responsible Fisheries Standard (NRFM)

Selve standarden er enkel og laget etter samme form som Island og Alaska sine standarder. Oppbyggingen er basert på FAOs retningslinjer for miljømerking og selv om den er utformet for å passe norske fiskerier og den norske forvaltningen, følger den internasjonale retningslinjer for bærekraftige fiskerier. Etter hvert som standarden akkrediteres, skal den også ut på offentlig høring. På dette tidspunktet er imidlertid standarden ikke kommet så langt at det er ønskelig med kommentarer fra andre enn de involverte i prosessen og teknisk komité. Det er også usikkert hvordan prosessen faktisk tas videre og hvem som skal ha ansvaret for å svare på eventuelle kommentarer dersom standarden ikke videreutvikles umiddelbart. Denne versjonen av standarden leveres derfor som en egen leveranse som ikke gjøres tilgjengelig for allmennheten før den er videre bearbeidet og klar for offentlig høring.

Standarden omfatter foreløpig all fiskeriaktivitet i norske farvann samt i farvann der norske fartøy lovlig kan fiske på delte bestander. Et tema har imidlertid vært hvorvidt standarden også skal åpne opp for andre nærliggende områder som Barentshavet (Russland), Færøyene og Grønland. Det har blitt utarbeidet en analyse av styrker og svakheter ved å åpne opp for andre områder til teknisk komité, men det har foreløpig ikke blitt tatt en endelig avgjørelse på dette.

5.2.1 Særnorske forhold

Som nevnt er dette en standard som er tilpasset norske og nærliggende områders forvaltning. Det er da naturlig å ta i betraktning hvilke fiskerier vi har og hvordan disse forvaltes.

Delte bestander

Svært mange av de norske bestandene er delte, og så godt som alle de store. Derfor kommer vi ikke utenom at gode avtaler mellom landene som deler bestanden er spesielt viktig i denne standarden. Foreløpig legges det opp til at det skal være mulig å sertifisere en bestand uten avtale dersom det vurderes som troverdig og sikkert at dette kommer på plass innen rimelig tid, og selvsagt gitt at bestanden forvaltes bærekraftig i de enkelte landene og er på et bærekraftig nivå. Dette er imidlertid en vanskelig øvelse da forhandlinger ofte er uforutsigbare, og selv om det ser ut til at en løsning er nært forestående er det vanskelig å bevise dette før det faktisk foreligger en avtale. Å åpne opp for sertifisering uten en avtale kan føre til uforutsigbarhet ved at sertifiseringen blir trukket tilbake dersom vilkåret om avtale ikke innfris innen et gitt tidsrom. Hvorvidt et fiskeri blir sertifisert uten en avtale vil også være ut fra en vurdering fra sertifiseringsbyrået og avhenge av hvor de henter sin informasjon fra. På den andre siden kan et vilkår om at en avtale må på plass innen et gitt tidsrom bidra til at partene får press på seg i forhandlingene slik at disse tar en positiv vending. Denne utfordringen har ikke vært diskutert i detalj i teknisk komité hittil, men bør tas opp på neste møte.

Kontrollutfordringer

De siste årene har det vært mye fokus på kontroll av norske fiskerier og det er konkludert med at mulighetsrommet for å begå ulovligheter er stort (NOU 2019:21). Selv om IUU³-fiske - etter definisjonen ulovlig fiske av ulisensierte fartøy i uregulerte fiskerier - er mer eller mindre ikke-eksisterende i Norge, er det mange rykter om at det leveres fisk som ikke blir registrert eller er omskrevet til andre arter, spesielt i kystfisket etter torsk har dette vært problematisert. Dette er imidlertid noe som det jobbes med på kontrollsiden, og tas høyde for i bestandsestimater, og foreløpig ser det ikke ut til at bestanden i seg selv har vært skadelidende. Det er likevel viktig at slike forhold

³ Illegal, unreported and unregulated.

synliggjøres for at standarden skal være troverdig og ikke høste kritikk for å skjule norske forhold som kan påvirke bærekraften negativt. Noe som bør diskuteres i det videre arbeidet er derfor hvordan vi skal sikre at informasjon om særnorske forhold, som ikke nødvendigvis er verifiserbar, håndteres av en objektiv tredjeparts sertifiserer.

5.3 Eierskap og finansiering

Det finnes flere alternativer for eierskap og finansiering av sertifiseringsordninger. Ifølge FAOs retningslinjer for miljømerking av fisk, trenger ikke nødvendigvis eieren av skjemaet å være direkte involvert i den daglige driften. Driften kan bli tatt hånd om av en organisasjon eller en ordning som er spesielt opprettet for dette. Dette kan være en offentlig, ikke-statlig eller privat organisasjon. Eieren kan imidlertid fastsette regler og forskrifter som ordningen eller organet er pålagt å følge. Organet kan være spesifikk for én sektor, som fiskeri, eller drifte og ha ansvar for flere ulike sektorer.

I dette arbeidet har vi sett spesielt mye til Island og Alaska sine ordninger. På Island ble ordningen etablert i 2011 og først eid av Fisheries Association of Iceland (Icelandic Fishing Vessel Owners and the Federation of Icelandic Fish Processing Plants).⁴ Det tok imidlertid ikke lang tid før det ble opprettet en egen organisasjon i 2011 (non-profit), Iceland Responsible Fisheries Organization, som nå eier og drifter ordningen. Ordningen finansieres nå gjennom avgift fra de fiskeriene som er sertifisert, men oppstarten ble finansiert av Fisheries Association of Iceland som er et samarbeidsorgan mellom både sjø- og landsiden.

I Alaska ble ordningen etablert gjennom Alaska Seafood Marketing Institute (ASMI), som også har vært eier, og har driftet ordningen frem til i år. ASMI er en offentlig-privat organisasjon mellom lokale myndigheter og næringen med mål om å fremme økonomisk utvikling og promotere sjømat fra Alaska. ASMI finansieres gjennom en markedsføringsavgift fra næringen. Både etableringen og driften har dermed vært finansiert gjennom en allerede etablert avgift, slik at næringsaktørene som sådan ikke har vært direkte berørt av en ekstra avgift.

Fra og med 1. juli 2020 ble ordningen overtatt av the Certified Seafood Collaborative (CSC), en organisasjon ledet av et styre bestående av ulike sjømat- og bærekrafteksperter i Alaska. Grunnen til at det ble opprettet en egen organisasjon til å drifte ordningen, var at det ikke fungerte optimalt at den lå under markedsføringsorganisasjonen ASMI. Sertifisering har derfor ikke vært en del av ASMIs kjernevirksomhet og har dermed fungert på siden av de andre oppgavene, som er rettet mot promotering av sjømat. At en markedsføringsorganisasjon har vært eier har også vært kritisert av

FAO: Guidelines for the ecolabelling of fish and fishery products from marine capture fisheries

Options for governance structures

37. There are various options for the governance of an ecolabelling scheme. The initiative for a scheme could be taken by a government, an intergovernmental organization, a **non-governmental organization**, or a **private industry association**. There are also various options for the geographical range of a scheme. It could be **national**, regional or international in scope.

38. The owner of a scheme may not necessarily be directly engaged in its operational affairs. These may be handled by an organization or arrangement which has been specifically set up for this purpose. **It could be public, non-governmental or private.** The owner of the scheme may lay down rules and regulations under which the ecolabelling arrangement or body is required to operate. The body may implement one ecolabelling scheme for one specific sector (e.g. fisheries) or may have responsibilities for various sectors (textiles; paper; etc.)

39. The owner of an ecolabelling scheme should engage a **separate independent specialist accreditation body** to take on the task of accreditation of certification bodies on its behalf. The accreditation body could be private, public or an autonomous body governed by public service rules.

⁴ Fisheries Association of Iceland er en organisasjon som representerer de største interessegruppene i fiskeriene og som jobber for deres felles interesser.

NGOer. Når det gjelder finansiering, er målet at ordningen etter hvert skal finansieres gjennom en egen avgift basert på de fiskeriene som sertifiseres (klientene). Nøyaktig hvordan denne avgiften skal organiseres er imidlertid ikke avgjort ennå, og dette er fremhevet som en av de største utfordringene ved å gå ut av ASMI. I en overgangsfase er ordningen fortsatt finansiert gjennom avgiften til ASMI, men denne opphører i 2021.

I Norge har initiativet til denne ordningen fortrinnsvis kommet fra næringen selv. Myndighetene er positive til at det opprettes en egen sertifiseringsordning, men tydelige på at dette er et ansvar som næringen bør ta selv. Det er således ikke aktuelt å opprette en offentlig organisasjon. På sikt anbefales det å opprette en egen, uavhengig organisasjon som både kan eie og drifte ordningen slik som det gjøres på Island og nå også i Alaska. Da vil en også unngå unødig kritikk av eierskapet. Samme organisering som Island og Alaska kan også gjøre et fremtidig samarbeid enklere. Når det gjelder finansiering er det mest naturlig at dette gjøres gjennom en avgift fra de klientene/fiskeriene som benytter ordningen. Det viktigste er å finne et system som oppleves rettferdig for alle parter, og at alle aktørene i verdikjeden bidrar. Sannsynligvis vil det oppstå et skille i betalingsvilligheten mellom store og små aktører. Dette har vært en utfordring både på Island og i Alaska. Muligens kan noe av dette løses med tilpasninger basert på størrelsen av fiskeriet som sertifiseres, eller differensierte avgifter som tar hensyn til lokale forhold. Det er imidlertid viktig at dette blir et system der alle som benytter seg av ordningen også bidrar finansielt, og at det ikke er et stort rom for såkalte «gratispassasjerer».

Å opprette en egen organisasjon er imidlertid ikke gjort over natta og ordningen har fortsatt en vei å gå før dette kan gjøres. Ordningen må forankres i hele næringen. Det er viktig at alle ledd i hele verdikjeden er involvert i, og ønsker en slik ordning. Selv om den tekniske standarden er kommet langt, er det mye som gjenstår før et fiskeri faktisk kan sertifiseres. Blant annet må det tas stilling til om den norske ordningen skal være tilgjengelig for fiskerier og operatører i nærliggende områder, som for eksempel Sverige og Danmark. Et argument for dette er at dess større biomasse som sertifiseres innenfor en og samme ordning, dess større kredibilitet er det mulig å oppnå i markedet. Dette har vært oppe i teknisk komite, men det har hittil ikke vært tatt noen avgjørelse på hvorvidt dette er ønskelig eller ikke.

Det er også viktig å opprettholde kontakten med de andre RFM-ordningene for å sikre at ordningene er mest mulig samkjørt slik at det på sikt kan være mulig å oppnå en sterkere posisjon i markedet gjennom et felles samarbeid. Samarbeidet med de andre RFM-ordningene kan også bli viktig for å møte eventuell kritikk av at en norsk standard opprettes for å kunne sertifisere våre egne fiskerier. Da vil det være gunstig å kunne vise til at dette er del av et bærekraftsamarbeid med andre land. Samarbeidet er allerede godt i gang, og begge partene har delt informasjon og erfaringer gjennom hele denne prosjektperioden. Det kan også tenkes at et eventuelt bærekraftsamarbeid mellom Norge og Island faktisk kan være bra for forhandlingsklimaet mellom landene, og bidra til at inngåelse av avtaler blir lettere.

Den neste avgjørelsen som må tas med tanke på videre utvikling av den norske ordningen, er hvordan vi skal komme oss til stadiet der det blir naturlig å opprette en egen organisasjon. Å opprette en standard er både tid- og ressurskrevende. Både Island og Alaska har oppgitt at det går om lag to årsverk med til å jobbe med standardene, noe det er rimelig å anta at det også vil gjøre i Norge. Det vil være viktig å knytte til seg en person som kan standarden godt og som jobber med kontaktnett, promotering, drifter komitéene og ellers holder i trådene. Det er en fordel om den som ansettes kjenner den norske fiskerinæringen og gjerne har erfaring fra forvaltningen.

I arbeidet som er gjort til nå har Nofima i stor grad inntatt denne rollen, men ordningen beveger seg snart inn i en fase da det vil kreves mer enn det som har vært mulig å gjøre innenfor de rammene som var gitt i dette prosjektet. Skal ordningen driftes på best mulig måte, bør det være større rom for å fordype seg i arbeidet uten at dette forstyrres av utenforliggende faktorer – slik det preger prosjektarbeidet i Nofima⁵. I tillegg er det rimelig å anta at det vil bli behov for administrativ støtte fra en eller flere personer når standarden skal forankres i næringen og markedet.

Neste steg i utviklingen av den tekniske standarden er at den akkrediteres mot ISO65⁶. Dette arbeidet innebærer at standarden testes gjennom et fiskeri - som ved en vanlig sertifisering. Rent teknisk kan dette gjennomføres av Global Trust som en videreføring av prosjektets fase 1. En slik prosess tar mellom 6 og 12 måneder. Som sagt er dette en teknisk øvelse, men på samme måte som ved utviklingen av selve standarden, vil de som gjør dette trenge et kontaktpunkt i Norge som kan bistå med informasjon og formidling. Dersom det er ønskelig at standarden skal akkrediteres før den tas videre, er det mulig å videreføre dette prosjektet i en periode på 6 til 12 måneder der Nofima bistår Global Trust i dette arbeidet. Deretter bør det så snart som mulig opprettes en eller to stillinger som kan være 100 prosent dedikert i arbeidet med å få standarden opp og gå.

Om det er et mål at standarden skal settes i kraft så snart som mulig etter akkreditering, anbefales det uansett at det opprettes en stilling som parallelt med akkrediteringsprosessen jobber med å forankre standarden aktivt i næringen og som forbereder videre drift. Denne stillingen kan eventuelt være en 1-årig prosjektstilling tilknyttet en av næringsorganisasjonene. I Alaska tok det om lag to år fra starten av arbeidet med standarden til de første fiskeriene kunne sertifiseres. Hvilken av næringsorganisasjonene en slik stilling bør være tilknyttet trenger ikke nødvendigvis å være av spesielt stor betydning i oppstartsfasen, da det bør være et mål at det opprettes en egen organisasjon før sertifiseringsprosessen starter. Det viktigste er at standarden er forankret gjennom hele verdikjeden. Det anbefales derfor at finansieringen av oppstarten deles mellom organisasjonene slik at eierskapet ikke knyttes til en enkelt organisasjon. Det er med andre ord viktigere å finne den «rette» personen enn den rette lokaliteten.

Ettersom den norske standarden er initiert av næringen selv og vil være sterkt tilknyttet næringsorganisasjonene, er det spesielt viktig å ta hensyn til punkt 39, som omhandler sertifiseringsprosessen i FAO sine retningslinjer. For å unngå kritikk av eierskap og tilknytning til norske fiskerier, må det benyttes et uavhengig tredjeparts sertifiseringsorgan når fiskeriene skal gjennom sertifiseringsprosessen. Sertifiseringsbyrået vil gå gjennom standarden steg for steg og teste hvorvidt det aktuelle fiskeriet faktisk oppfyller kravene som er satt. Hvis dette gjøres av noen med tilknytning til næringen, kan det oppstå habilitetskonflikter som ikke er ønskelig.

⁵ Nofima jobber prosjektbasert og har kun et gitt antall timer/beløp å forholde seg til i prosjekter, og forskerne jobber som regel på flere ulike prosjekter samtidig for å kunne tilfredsstille faktureringskrav. Dette gjør at prosjekter skal være planlagt med antall timer, leveranser, reiser m.m før oppstart. Selv om det er en viss grad av fleksibilitet ut fra prosjektets forløp, etterstrebes det å overholde det planlagte oppsettet, noe som kan vanskeliggjøre og utføre oppgaver som ikke er innenfor de gitte rammene.

⁶ ISO/IEC GUIDE 65:1996. General requirements for bodies operating product certification systems. Specifies general requirements for third-party operating a product certification system.

5.4 Veien videre

Standarden er nå klar for neste steg i sertifiseringsfasen som er beskrevet som fase 2.

- Testing av fiskeri: Torsk og hyse er allerede testet ut og ut fra de nåværende resultatene ser standarden lovende ut for disse fiskeriene. Det er imidlertid et mål om at standarden skal kunne benyttes av mange forskjellige fiskerier, og det anbefales derfor også å teste et pelagisk fiskeri samt et av de mindre fiskeriene. Det bør også testes et fiskeri som vi antar vil gå knirkefritt.
- ISO65-akkreditering av programmets styringsorgan og GSSI-godkjenning. Det anbefales at Global Trust benyttes i det videre arbeidet frem til standarden er akkreditert og GSSI-godkjent. Dersom det ikke er aktuelt eller mulig å opprette en stilling i nær fremtid som kan jobbe fulltid med promotering av programmet, er det en mulighet at Nofima bistår Global Trust frem til standarden er akkreditert for å sikre kontinuitet i utviklingen. Denne prosessen kan gjennomføres som en videreføring av dette prosjektet - dersom det er aktuelt for FHF å finansiere et slikt arbeid.
- Når standarden er akkreditert og GSSI-godkjent, anbefales det å opprette en egen organisasjon som kan eie og drifte ordningen.
- Det anbefales å opprette en stilling som kan jobbe med detaljer omkring standarden og kommunikasjon i løpet av de neste 6 til 12 månedene. Dette kan være en prosjektstilling knyttet til en av næringsorganisasjonene, men bør være finansiert gjennom et samarbeid av flere organisasjoner. Samtidig bør det jobbes videre med en langsiktig finansieringsmodell basert på fremtidige klienter, slik at dette er klart før ordningen eventuelt dras over til den nye organisasjonen.

6 Leveranser

Hovedleveransen i dette prosjektet er utkast til en standard som kan benyttes videre i utviklingen av en norsk RFM-standard. Det forventes at standarden både blir ISO65-akkreditert og GSSI-godkjent dersom prosessen videreføres.

Prosjektet danner et godt grunnlag for det videre arbeidet og implementering av en ny bærekraft-standard for fiskerier i norske farvann. Det er et mål at standarden vil bidra til at forvaltningen av norske fiskerier kan bli enda bedre samtidig som næringsaktørene kan benytte den som en dokumentasjon på bærekraftig sjømat.

7 Hovedfunn

- Prosjektet har utviklet et utkast til en bærekraftstandard basert på FAOs sine retningslinjer for miljømerking som gjelder for all fiskeriaktivitet i norske farvann, samt i farvann der norske fartøyer lovlig kan fiske på delte bestander (Norwegian Responsible Fisheries Management, NRFM).
- Ved å utvikle en standard tilpasset norske fiskerier kan vi få frem vårt budskap: Hvordan vi gjør det i Norge og hvordan vi vil utvikle og forbedre våre fiskerier i tråd med FAOs retningslinjer for miljømerking.
- Standarden som er utviklet legger til rette for et fremtidig samarbeid med Island og Alaska sine RFM-standarder som allerede er etablert og har flere sertifiserte fiskerier.
- Dersom arbeidet videreføres antas det at det tar om lag 2 år før standarden kan oppnå full godkjenning gjennom GSSI sitt referanseverktøy og sertifiseringsprosesser av fiskerier kan starte for fullt.
- Det anbefales at det på sikt opprettes en egen organisasjon som kan eie og drifte ordningen.

8 Leveranser

Nyhets sak på Nofima.no 18.12.2019: <i>Ny sertifiseringsordning tar opp konkurransen med MSC.</i>
Referat referansegruppemøte 05.02.2020
Kronikk Fiskeribladet 06.06.2020: <i>Derfor trenger vi en bærekraftstandard for norske fiskerier</i>
Referat referansegruppemøte 18.06.2020
Dokument med utkast til en Norsk RFM-Standard
Powerpoint fil med anbefaling for drift av program
Presentasjon på Norsk Villfisk sitt høstmøte 20.11.2020
Presentasjon for referansegruppe Miljøsertifisering i Norge (Norges Fiskarlag)
Presentasjon workshop voluntary certification, European Association of Fish Producers Organisations (EAOP)
Referat referansegruppemøte 15.12.20
Faglig sluttrapport: Norwegian Responsible Fisheries Management (NRFM) – Utvikling av en norsk standard for bærekraftige fiskerier
Administrativ sluttrapport

9 Referanser

Kvalvik, I., B.H. Nøstvold & J.A. Young (2014). National or supranational fisheries sustainability certification schemes? A critical analysis of Norwegian and Icelandic responses. *Marine policy*, **46**, pp. 137-142.

NOU (2019:21) Framtidens fiskerikontroll. Nærings- og fiskeridepartementet. Oslo.

Olsen, Ø. (2020). Når krisene inntreffer, vinner de med mange (fiske)bein å stå på. Innlegg IntraFish 05.12.20. [Når krisene inntreffer, vinner de med mange \(fiske\)bein å stå på | Intrafish.no](#)

