

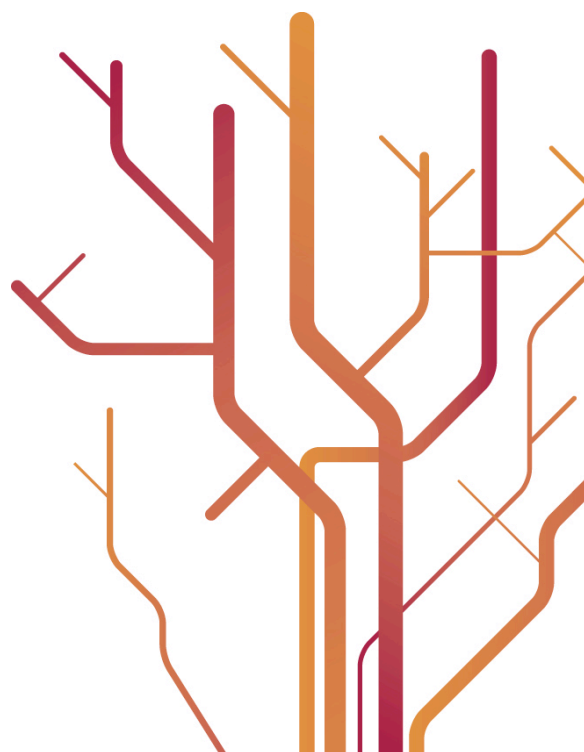
Fiskevernsonen ved Svalbard – et holdbart regime?



Stine Falk-Petersen

Mastergradsoppgave i fiskerifag
-studieretning fiskeriforvaltning (60 stp)

Mai 2012



Førord og takk

Det har skjedd mye spennende i nordområdene de siste årene. Nye grenser i omstridte havområder har blitt avklart og et økende fokus på naturressurser er blant noen av aktivitetene i området. Fiskevernsonen er et av få havområder i nord det ikke er internasjonal enighet om. Som student ved Universitetet i Tromsø virket det naturlig og spennende å se på utfordringene i et havområde som stadig får større oppmerksomhet nasjonalt og internasjonalt og hvor Tromsø har vært det siste stoppet på reisen nordover for fiskere, fangstmenn og forskere i flere generasjoner.

Studietiden ved Universitetet i Tromsø nærmer seg avslutning. Det har vært utfordrende, spennende og morsomme år. Jeg vil rette en stor takk til min familie som har støttet og oppmuntret meg gjennom interessante studentår. Jeg vil også takke mine medstudenter i fiskerifag kull 2006, de har gjort studietiden min unik på alle måter. En stor takk rettes også til min veileder Peter Arbo, som tålmodig har fulgt meg gjennom den siste perioden av mastergradstiden og bidratt med konstruktiv kritikk av mine mange oppgaveutkast.

Tromsø 15/05-12

Stine Falk-Petersen

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg fiskevernsonen rundt Svalbard og drøfter sonens status og framtidsutsikter. I lys av regimeteori blir det først gjort rede for hva slags regime som gjelder i fiskevernsonen. Fiskevernsonen blir her sett i forhold til de to tilknyttede regimene, som er svalbardregimet og havrettsregimet. Svalbardregimet er basert på Svalbardtraktaten, mens forskriftene om fiskevernsonen ved Svalbard er hjemlet i lov om Norges økonomiske sone, som er basert på havretten. Oppgaven tar deretter for seg Norges syn på fiskevernsonen og hvordan denne ordningen blir vurdert av andre land. Viktige konfliktsaker blir også gjennomgått. Etter dette blir det pekt på en del nye utviklingstrekk som kan komme til å utfordre fiskevernsonen. Oppgaven avsluttes med en drøfting av om fiskevernsonen representerer et holdbart regime.

Hovedkonklusjonen er at den norske forvaltningen av fiskevernsonen i dag i hovedsak blir akseptert. Ingen av de involverte aktørene har tilstrekkelige insentiver til å ta opp kampen om en endring av regimet. Men interessen for de arktiske områdene er økende, og når det ikke bare handler om levende marine ressurser, men om utvinning av olje og gass, vil situasjonen kunne endres. Fiskevernsonen ble dannet i en periode med fokus på de levende ressursene, og når vi nå går inn i en tid hvor også petroleumsressurser er i fokus, vil det komme krav om et forvaltningsregime som tar opp i seg nye forutsetninger og det er derfor mye som tyder på at fiskevernsonen neppe vil bestå i sin nåværende form. Selve regimet er motsetningsfylt, og det blir svekket gjennom uttalelser og handlinger fra andre stater og næringsaktører. Det trengs derfor et skifte i regimet som gjør det mer robust overfor de framtidige utfordringene som vil komme i regionen.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| KAPITTEL 1 INNLEDNING | 1 |
| BAKGRUNN..... | 1 |
| TEMA | 3 |
| DATAGRUNNLAG OG METODE..... | 3 |
| PROBLEMSTILLING | 4 |
| OPPGAVEN VIDERE..... | 4 |
| KAPITTEL 2 REGIMER | 5 |
| REALISTISKE OG LIBERALE SKOLER | 5 |
| HVA ER REGIMER? | 8 |
| ULIKE TYPER REGIMER | 10 |
| <i>Maktbasert regimeteori</i> | 10 |
| <i>Interessebaserte regimer</i> | 11 |
| <i>Kunnskapsbasert tilnærming</i> | 11 |
| HARD LAW OG SOFT LAW REGIME | 12 |
| VENDEPUNKT..... | 13 |
| KAPITTEL 3 SVALBARDTRAKTATEN | 14 |
| TRAKTATENS BEGRENSNINGER | 15 |
| BERGVERKSORDNINGEN | 17 |
| SVALBARDS HAVOMRÅDER | 18 |
| NORSK SVALBARDPOLITIKK..... | 19 |
| KAPITTEL 4 HAVRETT | 22 |
| KAPITTEL 5 FISKEVERNSONEN | 29 |
| FISKEVERNREGIMET..... | 33 |
| KAPITTEL 6 FISKEVERNSONENS STATUS | 35 |
| BEGYNNENDE KONFLIKT | 36 |
| RESULTATET AV GRØNLANDS "KVOTEFISKING" | 37 |
| NABO I ØST..... | 40 |
| NORGES BLIKK PÅ FISKEVERNSONEN | 44 |
| ANDRE TRAKTATPARTER OM FISKEVERNSONEN | 45 |
| KAPITTEL 7 NYE UTFORDRINGER | 47 |

| | |
|---|-----------|
| NÆRVÆR, AKTIVITET OG KUNNSKAP | 47 |
| FISKERI | 51 |
| OLJE OG GASS | 53 |
| ET NYTT MAKTBILDE | 55 |
| KAPITTEL 8 SAMLET VURDERING..... | 58 |
| REGIMENE | 58 |
| DE UAVKLARTE SPØRSMÅLENE | 61 |
| TENKELIGE REAKSJONER | 63 |
| ET HOLDBART REGIME? | 64 |
| KAPITTEL 9 LITTERATURLISTE | 67 |

Kapittel 1 Innledning

Bakgrunn

Svalbard er en øygruppe som ligger mellom fastlands-Norge og Nordpolen. Øygruppen er omgitt av Norskehavet i sør, Grønlandshavet i vest, Barentshavet i øst og Polhavet i nord. Havet som omgir Svalbard utgjør viktige marine økosystemer som blant annet fungerer som oppvekst- og beiteområde for kommersielle fiskebestander. Torsk, sild og lodde er av de viktigste bestandene, men også bestander som reke, hyse, blåkveite og sel og hvalarter blir utnyttet (ud.no).

Svalbard ble lagt under norsk suverenitet på Versailles-konferansen i 1919¹. Før det var Svalbard et *terra nullius*, et ingenmannsland. I dag har omkring 40 land sluttet seg til Svalbardtraktaten² av 9. februar 1920 (ud.no). Svalbardtraktaten tilkjente Norge full og uinnskrenket høyhetsrett over øygruppen. Det ser man av artikkel 1 i Svalbardtraktaten:

”De høie kontraherende parter er enig om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøgruppen,¹ som foruten Bjørnøya eller Beeren-Eiland omfatter alle øer mellem 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellem 74° og 81° nordlig bredde”.

(Lovdata, Svalbardtraktaten)

¹ Fredskonferanse etter 1. Verdenskrig, ble åpnet i Versailles 18. januar 1919. Versailles-traktaten, fredstraktaten som ble sluttet mellom de allierte og Tyskland, undertegnet i Versailles 28. juni 1919, i kraft fra 20. jan. 1920.

² Traktat er en betegnelse på en folkerettslig avtale mellom to eller flere stater. Uttrykket traktat brukes, ved siden av konvensjon, i praksis særlig om mer viktige mellomfolkelige avtaler. De kalles bilaterale hvis de er inngått mellom to stater og multilaterale hvis flere stater er parter (snl.no). Svalbardtraktaten er en multinasjonal avtale som gir Norge høyhetsrett over Svalbard.

Traktaten har noen begrensninger til denne høyhetsretten som gjør at alle lands borgere som har skrevet under traktaten har lik rett til kommersiell utnyttelse av ressursene i områdene spesifisert i traktaten (Pedersen, 2008).

Fiskevernsonen rundt Svalbard ble etablert 3. juni 1977 med hjemmel i lov av 17. desember 1976 om Norges Økonomiske sone. Fiskevernsonen er havområdet som strekker seg 200 nautiske mil rundt øygruppen fra grunnlinja (ud.no). Hovedformålet med fiskevernregimet er bevaring av de levende ressurser i havet og regulering av fangst og fiske (Drivenes og Jølle, 2004).

Norge utøver nasjonal jurisdiksjon og hevder eksklusive rettigheter i fiskevernsonen. Bakgrunnen for uenighetene angående havområdene rundt øygruppen Svalbard stammer fra ”uklare” definisjoner i Svabardtraktaten fra 1920 (Pedersen, 2008).

Problemet ligger blant annet i at traktaten ikke definerer havområdene rundt øygruppen grundig nok. I traktaten er den ytterste grensen som er fastsatt territorialfarvannet som i 1920 gikk 4nm ut, men i dag er utvidet til 12nm. Traktaten sier, naturlig nok, ikke noe om de havrettslige regimene som kom i ettertid, da spesielt stater rett til å opprette 200nm økonomisk sone og stater rett til kontinentalsokkel (Pedersen, 2008).

Fiskevernsonen er ikke en fullstendig økonomisk sone, selv om Norge mener de har rett til å opprette en fullverdig økonomisk sone, men et område der norske myndigheter bestemmer fiskerilovgivning (Ulfstein, 1995). Norge hevder å ha rett til å regulere og kontrollere fisket i fiskevernsonen, men har avstått fra å diskriminere på nasjonalt grunnlag (Jørgensen, 2003). Andre stater er ikke enig i at Norge har rett på denne sonen og mener at traktatens bestemmelser skal gjelde ut til 200nm og at Norge ikke har noen spesielle rettigheter til dette området utover den forvaltningsretten som blir gitt Norge gjennom Svalbardtraktaten. Det er også noen som mener at dette område er fritt hav, altså at verken Svalbardtraktaten eller noen andre land eller regime har rett til dette området (Pedersen, 2008). Det skaper uklarheter at mens Norge har avstått fra å diskriminere på nasjonalt grunnlag handler landet i praksis som om Svalbardtraktaten har gyldighet i fiskevernsonen. Samtidig som Norge påstår at fiskevernsonen kan sidestilles med den fullverdige norske økonomiske sonen som finnes rundt fastlands-Norge (Jørgensen, 2003).

Tema

Barentshavet er et av verdens viktigste fiskeområder. Fiskeressursene beveger seg mellom norsk økonomisk sone, Russlands økonomiske soner, internasjonalt farvann og fiskevernsonen rundt Svalbard . Disse områdene kan også vise seg å inneholde store petroleumsforekomster og andre mineralressurser. Olje- og gassvirksomhet er under opptrapping både på norsk og russisk sokkel, men det er ikke påbegynt noe slik aktivitet i fiskevernsonen rundt Svalbard. På grunn av denne utviklingen er det viktig å få en god og effektiv forvaltning i området, både for å beskytte de levende marine ressursene og for å hindre miljøforurensning. Forvaltningen i dette området er utfordrende siden det ikke er klarhet rundt hvorvidt Svalbardtraktatens ikke-diskrimineringsprinsipp skal gjelde i fiskevernsonen og på kontinentalsokkelen rundt øygruppen. I denne forbindelse kommer også spørsmålet om skatt inn, hvorvidt skattereglene og bergverksordningen for Svalbard eller skattereglene for Norges økonomisk sone skal gjelde på kontinentalsokkelen i fiskevernsonen (Churchill og Ulfstein, 2010).

Datagrunnlag og metode

Denne masteroppgaven er basert på litteraturstudier, det meste er vitenskapelige artikler, bøker, rapportserier fra relevante forskningsinstitusjoner og avisartikler fra norsk dagspresse, i tillegg til noen utvalgte nettsider av relevans. Det finnes mye stoff om Svalbard og fiskevernsonen som er lett tilgjengelig via universitetets nettavtaler og bibliotek. Det er ikke gjort noen intervjuer med aktuelle aktører, ettersom det finnes så mye tilgjengelig informasjon, at de fleste staters synspunkt og meninger kommer frem i artikler og i dagspressen. De fleste av de vitenskapelige artiklene er funnet gjennom universitetets søketjenester og er fra kjente tidsskrifter.

Problemstilling

Fiskevernsonen rundt Svalbard er i dag ikke et internasjonalt anerkjent regime. Samtidig er det en økt internasjonal interesse for havområdene i nord. Hvilke konsekvenser vil det ha for den fremtidige reguleringen av ressursene i dette området og hvordan vil andre stater forholde seg til Norges beslutning om å forvalte området som en del av Norges farvann?

Vil Norge få beholde sin posisjon som forvalter og ”eier” av ressursene i denne sonen eller vil andre land kreve større innflytelse i området?

Oppgaven videre

I denne masteroppgaven skal jeg drøfte hvorvidt fiskevernsonen rundt Svalbard er et holdbart regime. For å kunne svare på det vil jeg innledningsvis presentere et kapittel om regimer, hvilke type regimer som finnes og hvor fiskevernsonen hører hjemme i denne sammenheng. Videre vil jeg ta for meg Svalbardtraktaten og Havretten. Hvilke regimer representerer disse to styresettene og i hvilken grad kan man si at fiskevernsonen er en blanding mellom disse to regimene?

For å forstå fiskevernsonens stilling i verdenssamfunnet vil jeg også se på hvordan sonen ble opprettet, hvilke ressurser som finnes i området og hva slags konflikter som har kommet som en følge av at fiskevernsonen ble opprettet. Konflikter rundt fremtidig ressursutnyttelse, knyttet til mulige olje- og gassforekomster i sonen vil kunne oppstå. Det er derfor viktig å ta hensyn til dette for å kunne danne seg et bilde av hvordan utviklingen i fiskevernsonen kan komme til å bli. Med dette som bakgrunn skal jeg forsøke å svare på om Fiskevernsonen er et holdbart regime.

Kapittel 2 Regimer

I dette kapittelet beskrives forskjellige regimer som en bakgrunn for en videre diskusjon om hvordan fiskevernsonen passer inn i teoretisk regimetenkning.

Antall internasjonale samarbeidsordninger har økt betraktelig de siste tiårene. Det samarbeides om å fremskaffe den best tilgjengelige kunnskapen om utfordringene man verdenssamfunnet står ovenfor, målsetninger lages og bindende regler for atferd vedtas. Forvaltningen av mange naturressurser, som fisk, er underlagt internasjonale regler som er mer inngående og strengere enn før. Oppfølgingen av reglene er også større (Stokke, 2011).

Realistiske og liberale skoler

Det er to hovedtilnærminger til internasjonal politikk. Den ene er den realistiske skolen og den andre er den liberale skolen. Realistens grunnsyn er at vi lever i et anarkistisk internasjonalt system hvor det mangler en suveren autoritet som kan forsikre at avtaler blir overholdt (Vogler, 2010). Realistene mener at internasjonalt anarki fostrer konkurranse og konflikt mellom stater og gjør de mindre villige til å samarbeide selv når samarbeid er til det felles beste. Realismen presenterer en pessimistisk analyse av framtidssiktene til internasjonalt samarbeid og evnene til internasjonale institusjoner (Grieco, 1988). Siden militær makt alltid er en mulighet i det internasjonale systemet har realistene alltid hatt et militært fokus. Det er realistenes tro at stater ikke vil signere eller ratifisere avtaler uten en solid forsikring fra de andre partene at det ikke vil forekomme noe juks eller smutthull, eller svakheter den andre parten kan benytte seg av. Det skal ikke være noen gratispassasjerer (Vogler, 2010).

Realistene har tradisjonelt sett på stater som enhetlige rasjonelle aktører. Den klassiske realismemodellen blir ofte kritisert for å forenkle virkeligheten. Tanken er at en moderne stat ikke er så enhetlig som realismen skal ha det til. Skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk er flytende, og antall aktører i et komplekst moderne samfunn er stort (Jørgensen, 2003).

Realismen omfatter fem påstander. Den første er at stater er den fremste aktøren i verdensaker. Den andre er at det finnes internasjonale institusjoner som straffer stater alvorlig hvis de mislykkes i å beskytte sine viktigste interesser. Den tredje påstanden sier at

internasjonalt anarki er den viktigste kraften som former motivene og handlingene til stater. Stater i anarki er opptatt av makt og sikkerhet, er disponert for konflikter og konkurranse og vil ofte mislykkes med å samarbeide selv når det er til det felles beste i følge den fjerde påstanden. Den siste påstanden er at internasjonale institusjoner påvirker utsiktene for godt samarbeid (Grieco, 1988).

Neorealisme, eller den strukturell realisme, har som grunnpremisser at enhetlige stater er de viktigste aktørene i internasjonal politikk og at disse statene handler ut ifra intensjonelle og rasjonelle valg. Neorealisme bygger på en rasjonell aktørtilnærming, men legger til ytterligere to forutsetninger. De er at det internasjonale rom er preget av anarki, og de dominerende målene for alle stater er ivaretagelse av sikkerheten og makt. Siden territoriell trygghet og maktøkning er de viktigste målene for en stat, vil det være det relative maktforholdet til andre stater som betyr noe, ikke bare hvor mye makt staten selv har (Inderberg, 2007).

Hovedutfordreren til realismen er liberale institusjonalister. De forkaster realismens negative verdenssyn. Liberale teoretikere mener at internasjonale institusjoner hjelper stater med å samarbeide. Dette er et mer håpefullt syn på internasjonalt samarbeid enn hva realistene representerer. Den liberale skole sier også at selv om det skulle være rett at anarki og egeninteresse vil legge bånd på villigheten til å samarbeide, vil de fleste stater uansett velge å jobbe sammen, nettopp ved at internasjonale institusjoner eksisterer. Dette er viktig å forstå når man skal studere internasjonale relasjoner (Grieco, 1988).

Det liberale synet på verden er også interessebasert, man vinner mest gjennom å delta i internasjonalt samarbeid. Liberale ser problemet angående gratispassasjerer og sannsynligheten for mistillit i en oppbyggingsfase, men tror at en rasjonell søken etter selvinteresse innen en institusjonell setting kan oppmuntre til samarbeid og gradvis fører til opparbeiding av tillit (Vogler, 2010).

Liberale institusjonalister søker å tilbakevise realistenes forståelse av verdenspolitikken. Først avviser de realismens syn på at stater er de største aktørene i verdenssaker. Funksjonalistene ser nøkkelaktørene i verdenspolitikken som de spesialiserte internasjonale byråer og deres tekniske eksperter; arbeiderforeningene, politiske partiers nettverk, handelsavtaler og supranasjonale byråkratier. For den gjensidig -avhengige- skolen er det de multinasjonale selskapene og transnasjonale og transstatlige koalisjonene som er nøkkelaktørene. De liberale

institusjonalistene angriper realistenes syn på at stater er enhetlige og rasjonelle aktører. Ifølge funksjonalistene er det allerede innad i statene en desentralisering av myndighetene, og den samme trenden er å se i det internasjonale systemet. Den gjensidig-avhengige-skolen ser den moderne stat som stadig økende, karakterisert av at det finnes flere inngangskanaler som igjen fører til et svekket grep om utenrikspolitikken (Grieco, 1988).

De liberale argumenter for at stater blir mindre opptatt av makt og sikkerhet på grunn av at stater er blitt mer avhengig av hverandre gjennom internasjonalisering av f. eks varehandel og eierskap. Også den fjerde påstanden til realistene om at stater ikke vil samarbeide, blir forkastet av de liberale. De mener heller at stater ser mer og mer på hverandre som partnere som sikrer goder til sitt folk heller enn å motarbeide hverandre. De understreker også at internasjonale institusjoner påvirker samarbeid (Grieco, 1988).

Hendelser i etterkrigstiden, da spesielt på 1970-tallet, så ut til å støtte realistenes teori. Stater forble autonome i sin utenrikspolitikk. Industrialiserte land hadde variert økonomi på 1970-tallet, og slet med de samme utfordringene (oljemangel, økonomisk nedgang og inflasjon). De lærde linket disse forskjellene til avvik i stedet for konvergens (sammenfall) i den nasjonale politiske- og økonomiske strukturen. En rekke hendelser i perioden 1970 til 1980 viste at bruken av makt fortsatte å være en gjennomgående trend i verdenspolitikken. Det så man blant annet ved økt spenning mellom øst og vest, fortsettelsen av opprustningskappløpet mellom Sovjetunionen og Amerika og Iran-Irak-krigen. Internasjonale institusjoner så ikke ut til å kunne omgjøre staters interesser. I stedet var de ofte involvert i og paralyseret av øst-vest og nord-sør konflikter. Men internasjonalt samarbeid kollapset ikke i disse årene. Stater hadde ikke forandret sin utenrikspolitikk og verdenspolitikken var ikke i noen overgang. Det ble samarbeidet gjennom internasjonale institusjoner selv i en tid der sidde opplevde mye motgang. Dette førte til at den liberale skolen utfordret realismen på 1980-tallet (Grieco, 1988).

Det som gjelder i utviklingen av samarbeid er utbredte og institusjonaliserte interaksjoner som gir økt tillit og gjensidig trygghet. Institusjonell design burde være slik at man oppmuntrer fremtidig samarbeid, og styrker det eksisterende regimets grad av tillit. Parter vet at de er lukket inne i en langtidsrelasjon og at et brudd i tilliten i dag vil bli gjengjeldt i morgen. Her kan man se en subtil form for horisontal håndhevelse som er veldig annerledes fra realistens analyse av det ikke håndhevbare engasjementet man finner under anarki. Liberalistenes svar

på det sentrale spørsmålet om hvordan man bygger tillit vil være å øke engasjementet og generere stabile forhold (Vogler, 2010).

Hva er regimer?

Et regime er en betegnelse på en styreform, politisk system eller en bestemt styrings- eller rettsordning (snl.no, regime). Regimer er systemer som oppstår enten spontant, gjennom forhandlinger eller som følge av maktpress (Inderberg, 2007). Stephen Krasner (1982) definerer regimer som:

Et sett av åpne eller underforståtte prinsipper, normer, regler og prosedyrer som aktørenes forventninger samles om innenfor et saksfelt i internasjonale relasjoner.

(Inderberg, 2007).

Prinsipper refererer i dette tilfellet til generelle målformuleringer og grunnleggende årsaksoppfatninger. Normer beskriver rettigheter og plikter, mens regler er adferdsangivelser. Til sammen utgjør dette regimets substansielle deler. Mange internasjonale regimer har også en operasjonell del som er prosedyrer eller nedfelte praksiser for å etablere, endre og iverksette regimets regler (Stokke, 2011).

I senere tid har regime ofte blitt brukt nedsettende eller negativt om utenlandske regjeringer eller sosiale systemer (Donnelly, 1986). Internasjonale regimer er arrangementer mellom medlemmer av det internasjonale system. For det meste er disse regimene utenfor jurisdiksjonsområdet til suverene stater eller de går på tvers av internasjonale jurisdiksjonsgrenser. Det kan også være systemer som har en direkte innvirkning på interessen til to eller flere medlemmer av det internasjonale samfunnet. Man kan si at medlemmene i internasjonale regimer bestandig er suverene stater, men det er oftest private komponenter som gjennomfører aktivitetene som forvaltes i det internasjonale regimet. Internasjonale regimer utvikles over tid, derfor er det viktig å tenke på utviklingsmønsteret eller livssyklusen til regimet (Young og Osherenko, 1993).

Regimer er sosiale institusjoner som er bygd opp av noen prinsipper, normer, regler og bestemmelsesprosedyrer som forvalter samhandlingen mellom deltakerne. De fleste regimer

har å gjøre med et begrenset sett av veldefinerte aktiviteter eller spesifikke geografiske områder av interesse for noen av medlemmene i det internasjonale samfunnet. Ofte er regimer begrenset både i form av funksjonalitet og geografi (Young og Osherenko, 1993).

Mye av regimeteorianalysene har fokusert på å analysere etablering og forandring i regimer, og i hvilken grad regimer er effektive eller ikke. Regimeeffektivitet viser til om regimer løser problemer som førte til dets opprettelse eller ikke. I senere tid har fokuset blitt rettet mer mot å studere samspillet av ulike regimer (Raaen, 2008).

Noen regimeteoretikere mener at det internasjonale systemet karakteriseres av en mangel på overordnet myndighet og at det er maktstrukturen som hovedsakelig styrer statlig adferd. Regimer kan ha en viss påvirkningskraft på statlig adferd hvis etableringen av regimer svekker den anarkistiske strukturen i internasjonal politikk. Andre mener regimer har en viktig rolle når det gjelder å forklare statlig adferd (Inderberg, 2007).

Regimers substansielle del er prinsippene og normene, mens regimers operasjonelle del er de formelle prosedyrene, reglene og praksisene. Endringer i prinsipper, regler eller normer innad i et regime representerer de faktiske endringene av regimet i seg selv, men dersom regler og prosedyrer forandres, er dette endringer innad i regimet. En svekkelse av et regime har skjedd dersom prinsippene, normene, reglene eller prosedyrene blir undergravet, eller dersom reell praksis ikke er i overensstemmelse med disse. Dersom tilfellet er motsatt, har regimet blitt styrket (Inderberg, 2007).

Regimeteoretikerne deler seg i flere grener. Noen følger debatten om hvor styrende regimer er på statlig adferd. Noen er enige med realistene i at det internasjonale systemet karakteriseres av en mangel på en overordnet myndighet og at maktstrukturen er det som hovedsakelig styrer statlig adferd. Gjennom etableringen av regimer blir den anarkistiske strukturen i internasjonal politikk svekket. Det vil si at regimer, under noen forutsetninger, kan ha en viss påvirkning på statlig adferd. Andre mener at regimer har en viktigere rolle for å forklare statlig adferd, disse går bort fra realismens forutsetninger om en anarkistisk verden. Regimer blir da et gjennomsyrende trekk ved det internasjonale systemet (Inderberg, 2007).

Regimer kan bidra til å endre statlig adferd innenfor en stort sett anarkistisk verden. En forutsetning for en slik regimeteori er at stater etablerer uformelle eller formelle normer,

regler, prosedyrer eller prinsipper seg imellom, og at de respekteres for det bidrag de yter til å ivareta enkeltstaters og kollektivet av staters interesser generelt over tid. Stater følger regimet enten i forventning om langsiktige gevinster eller som følge av maktpress fra andre stater (Inderberg, 2007).

Ulike typer regimer

Regimeanalyse er en teoretisk tilnærming som har som mål å forklare rollen til internasjonale institusjoner i interaksjonen mellom stater. Man kan klassifiserer disse i tre forskjellige teorier; maktbaserte regimer, interessebaserte regimer og kunnskapsbaserte regimer (Raaen, 2008).

Maktbasert regimeteori

I et maktbasert regime vil en av statene ha en ledende stilling. Noen mener at tilstedeværelsen av en slik ledende stilling eller hegemoni, er en nødvendig betingelse for tilsynekomst av institusjonelle arrangementer på et internasjonalt nivå. To forskjellige tankemønstre har utviklet seg for å forklare hvordan et hegemoni bruker sin ledende stilling til å lage det ønskede regime (Young og Osherenko, 1993).

Den maktbaserte teoriens grunntanke er at tilstedeværelsen av en sterk og dominerende aktør i internasjonal politikk er viktig for at ønskelige utfall skal kunne realiseres . Dersom et internasjonalt regime ikke lenger ivaretar den dominerende aktørens interesser vil regimet bryte sammen. I et slikt tilfelle vil man tenke at det finnes en oppofrende hegemon som vil foretrekke at andre bidrar til å fremskaffe godet, men som ikke lar det være avgjørende for eget bidrag (Stokke, 2011). Det vennlige hegemoni utøver positivt lederskap og inkluderer andre til å akseptere dets preferanser når det kommer til institusjonelle arrangementer ved å si seg enig i å støtte en overdrevet del av kostnadene knyttet til regimet. Hegemoniet oppfører seg ikke altruistisk, men søker heller ikke å utnytte andre medlemmer av regimet. Ledende makter som produserer internasjonale allmenne goder er såkalte ”hegemon”. Disse statene er villige til å bære en utilbørlig del av korttidskostnadene ved disse godene enten fordi staten ser på seg selv som den vinnende part i det lange løp eller fordi det blir tilbakebetalt på en annen måte som prestisje, berømmelse osv (Young og Osherenko, 1993). Denne situasjonen

kan skape gratispassasjerer. Det vil si at de andre aktørene vet at hegmonen vil fremskaffe det kollektive gode uansett og derfor har de liten grunn til å påta seg kostnadene ved å delta. Et annet utfall vil være at hegmonen velger å bruke sin overmakt til å presse andre stater til å bidra til et kollektivt gode, som for eksempel å slutte seg til og overholde forpliktelsene i et internasjonalt regelverk. Det tvingende hegemoni bruker makt for å tvinge gjennom institusjonelle arrangementer den foretrekker, uten tanke på hva de andre medlemmene foretrekker (Young og Osherenko, 1993). Det er i dag stor enighet om at en dominerende aktør verken er nødvendig eller tilstrekkelig for at internasjonale regimer skal bli etablert og opprettholdt (Stokke, 2011).

Interessebaserte regimer

Interessebasert tilnærming for opprettelsen av regimer er når statens egeninteresse er årsaken til at regimer oppstår og overholdes. Makt vil også bidra til å etablere regimer selv om man snakker om en interessebasert tilnærming. Som oftest er det noen stater som vil jobbe hardere for å opprette et regime enn andre, hvis de har en større interesse av at regimet kommer til og dermed også andre som jobber mindre mot en regimeetablering siden de ikke har like stor interesse. Det kan i noen tilfeller av regimedannelse oppstå press (Inderberg, 2007).

Interessebasert teori baserer seg på at internasjonale regimer kan tjene som redskaper for å gjøre internasjonalt samarbeid lettere, en gjensidig tilpasning av atferd som er til nytte for alle parter (Stokke, 2011).

Kunnskapsbasert tilnærming

Kunnskapsbasert tilnærming er en tredje retning i studiet av internasjonale regimer. Denne tilnærmingen setter fokus på ideer, kunnskap og læring. Slike fenomener finner man jo også innen makt- og interessebaserte regimetilnærminger men de spiller en underordnet rolle. I kunnskapsbasert tilnærming formes aktørenes forestilling om verden gjennom internasjonal samhandling. Ved å påvirke aktørenes forestillinger, særlig normative føringer og årsak-virkning-forhold, kan internasjonale regimer forme grunnlaget for aktørenes vurdering av egeninteresse, rammebetingelser for handling, og hvilke virkemidler som er best egnet for å oppnå målsetningene (Stokke, 2011).

Hard law og Soft law regime

Et "hard law" regime betyr at regime er bygd opp og regulert gjennom en lovlig bindende tekst, for eksempel en traktat, konvensjon eller avtale. Et medlem, f. eks en stat, av et slikt regime må følge og utøve de regler som er bestemt og må føye seg etter de mekanismer som settes i kraft hvis den ikke oppfyller dets obligasjoner (Kao et al, 2012). "Hard law" blir brukt om lovlig bindende obligasjoner som er presise og som delegerer autoritet til å tolke og implementere loven. Ved et slik lovregime begrenses aktørenes adferd og til og med deres suverenitet (Abbot og Snidal, 2000). "Hard law" har de positive egenskapene at de er troverdige og høyner kapasiteten til å legge til rette for implementering og etterlevelse. Bindende regler er grundigere fremforhandlet av de som er ansvarlig for implementeringen, dermed reflekterer det bedre hva stater er forberedt på å gjøre (Skjærseth, 2009).

"Soft law"-regime er et regime som baserer seg på ikke-bindende lovlig instrumenter. Denne typen regime lener seg på internasjonale normer som med vilje ikke er bindende. "Soft law"-regimer har lovlig relevans som befinner seg i skyggen mellom lov og politikk (Kao et al, 2012). Det meste av internasjonal lov er det man kaller "soft law" (Abbot og Snidal, 2000). "Soft law" begynner når juridiske ordninger er svekket på en eller flere av områdene: forpliktelse, presisjon og delegasjon. "Soft law" kommer i mange varianter og har blitt kritisert. Realister fokuserer på fraværet av et uavhengig rettsvesen med håndhevingsmyndighet. Noen mener at bruk av "soft law" kan destabilisere hele det internasjonale normative systemet og gjøre det til et instrument som ikke lenger har en funksjon. Andre ser på "soft law" som et skritt mot "hard law" (Abbot og Snidal, 2000). "Soft law" er fleksibel og hurtig og viser til internasjonale forpliktelser hvor det er ønskelig med ikke-bindende avtaler men allikevel en juridisk relevans (Skjærseth, 2009).

Fra et internasjonalt perspektiv er det rasjonelt å forvente at "hard law" kommer til å være mer effektivt enn "soft law" når det kommer til endring av retningslinjer og atferd. Internasjonal lov kan forstås som en kooperativ prosess, et produkt, eller begge deler. Mens lov som en prosess er viktigst for internasjonale bestemmelsesprosesser, er lov som et produkt mer viktig i implementeringen innad i en stat (Skjærseth, 2009). Innad i en stat er rettslige forpliktelser troverdige fordi man kan håndheve dem, med statlig makt om nødvendig. Selv "hard law" i internasjonale forhold vil ikke ha denne muligheten til håndhevelse.

Internasjonale regimer prøver ikke engang å etablere juridisk forpliktende håndhevelsesorganer (Abbot og Snidal, 2000).

Internasjonale aktører velger ofte mildere former for lovgivning, dette fordi det er større rom for å slakke litt på de tråder som er nødvendig for å kunne inngå samarbeid. Det er mer effektivt å ha midlere retningslinjer når man jobber med usikkerheter. Det fremmer kompromiss og dermed gjensidig samarbeid mellom aktører med forskjellige interesser og verdier, forskjellig tidshorisont og ulik grad av makt (Abbot og Snidal, 2000).

Vanskeligheten stater har med å forplikte seg til fremtidige handlinger blir sett på som et karakteristisk trekk i det internasjonale anarkiet og et hinder for samarbeid. I kontraktsteori er troverdige forpliktelser kritisk når en part i en avtale må utføre sin del av avtalen før den andre parten. Eller mer generelt når noen parter må investere i avtalen på bakgrunn av at andre parter i fremtiden skal holde sin del av avtalen (Abbot og Snidal, 2000).

Vendepunkt

Et vendepunkt eller ”tipping point” er et punkt der en relativt liten forstyrrelse kan føre til en kvalitativ endring i den fremtidige statusen til systemet, noe som til slutt vil føre til at man komme til et ”point of no return” når det gjelder adferden til dette systemet. Før man når et slikt punkt vil et system være sterkt på den måten at det kan håndtere et vidt spekter av press og forstyrrelser uten å oppleve store forandringer. Når et system eller et styresett når sitt ”tipping point” kan små forstyrrelser utløse uforholdsmessige konsekvenser slik at det over tid vil kollapse og erstattes av et annet system. Uten å være oppmerksom på det kan ”tipping pointet” passere i stillhet bak alt annet som skjer i samfunnet. ”Tipping point” er vanskelig å forutse (Young, 2012).

Dette fenomenet kan også knyttes opp mot fiskevernsonen og Svalbardtraktatens stilling i forhold til regimetyper. Spørsmålet er om fiskevernsonen er et holdbart regime eller nå står ovenfor et slikt vendepunkt?

Kapittel 3 Svalbardtraktaten

Svalbardtraktaten ble underskrevet i Paris 9. februar 1920. Traktaten tilkjente Norge full og uinnskrenket høyhetsrett over øygruppen. Det ser man av artikkel 1 i Svalbardtraktaten:

”De høie kontraherende parter er enig om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøgruppen,¹ som foruten Bjørnøya eller Beeren-Eiland omfatter alle øer mellom 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellom 74° og 81° nordlig bredde”.

(Lovdata, Svalbardtraktaten)

En stat kan få suverenitet over et territorium på flere måter. Svalbard ble overtatt ved traktat. Svalbard var ikke tidligere underlagt noen stats suverenitet, men var et *terra nullius*, et ingenmannsland. Når traktater anses som kodifisering av sedvane får dette den følge at traktatens regler er bindende for alle stater uansett om de har ratifisert traktaten eller ikke. Dersom formålet med traktaten er å skape regler med størst mulig oppslutning i folkerettssamfunnet, gir traktaten mulighet for tiltredelse fra stater som ikke har vært med på forhandlingene. Svalbardtraktaten er en slik åpen traktat (Ruud og Ulfstein, 2006).

Innholdet av den norske suvereniteten over Svalbard bestemmes på grunnlag av traktattolkning. Norges suverenitet fremgår for det første av ordlyden i artikkel 1, hvor det heter at traktatpartene anerkjenner ”under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høyhetsrett over Spitsbergenøgruppen”. For det andre forkastet Spitsbergen-kommisjonen, som forberedte traktaten under Paris-forhandlingene etter første verdenskrig, uttrykkelig at Norge skulle tildeles Svalbard som mandat, altså være et område under internasjonal overoppsyn. Paragraf 1 i Svalbardloven fastsetter også at Svalbard er en del av kongeriket Norge (Ruud og Ulfstein, 2006). Begrensninger i suvereniteten tolkes innskrenkende, dvs. at suvereniteten bare begrenses der dette er eksplisitt uttrykt i traktaten. Dette er suverenitetsprinsippet (Jørgensen, 2003).

Norge har altså full og absolutt suverenitet over Svalbard, med de begrensninger som finnes i traktatteksten. Utenom dette er det ingen ting som sier noe mer om Norges suverenitet over

øygruppen. Norges suverenitet tilsier at norske myndigheter kan innføre lover og reguleringer som de ser best, og at Norge kan håndheve disse reguleringene. Selv om Norge har full og uinnskrenket høyhetsrett over Svalbard, kan alle stater i verden skrive under på Svalbardtraktaten og dermed få tilgang til å drive næringsvirksomhet, fiske og jakt og få generell ”adgang” på øygruppen (Churchill og Ulfstein, 2010).

Land som ikke har skrevet under på Svalbardtraktaten må fremdeles godta norsk suverenitet på bakgrunn av internasjonal sedvanerett; Norge har utøvd suverenitet på øygruppen uten protester fra andre stater. Stater som ikke har skrevet under på traktaten får ikke de samme goder som andre traktatland, men de kan alltid ratifisere traktaten og dermed få like rettigheter som de andre traktatlandene (Churchill og Ulfstein, 2010).

Det er 40 stater som har skrevet under på traktaten. 20 av disse er medlemmer av EU, det vil si at det er sju av EUs medlemsland som ikke har skrevet under på traktaten. EU er ikke medlem av Svalbardtraktaten. Innledningen til Svalbardtraktaten sier at tildelingen av suverenitet over Svalbard til Norge kom for å sikre et rettferdig regime, som skulle sørge for utvikling og fredelig utnyttelse av øygruppen (Molenaar, 2012).

Traktatens begrensninger

I traktatens begrensninger for Norges suverenitet er det tre punkter som er viktig, og som det er bred enighet om (Jørgensen, 2003). Likebehandlings- og ikke-diskrimineringspunktet er det aller viktigste (Ruud, 2003). Likebehandlingsprinsippet sier at:

”Borgere og selskaper fra alle traktatland skal ha lik rett til adgang og opphold på Svalbard og lik rett til jakt og fiske. De skal uhindret kunne drive all slags maritim, industri-, bergverks- og handelsvirksomheter på fullstendig like fot, forutsatt at de retter seg etter de stedlige lover og forskrifter” (Ruud, 2003).”Alle de høie kontraherende parters skib og undersåtter skal ha like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann.”

(Lovdata, Svalbardtraktaten)

Likebehandlingsprinsippet gir alle signatarmakters borgere lik rett til å drive fiske og fangst, maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet. Dette er skrevet i traktatens artikkel 2 og 3. Forutsetningen for likebehandling finner man i Svalbardtraktatens artikkel 3, hvor det heter at man må rette seg etter de stedlige lover og forskrifter. Norge har ikke rett til å særbehandle noen, inkludert seg selv. Adgangsprinsippet sier at det skal være lik og uhindret adgang til og opphold på øygruppen for undersåttene i signatarstatene uten hensyn til hva formålet måtte være (Jørgensen, 2003).

Det er ikke helt korrekt å si at ikke-diskriminering er et prinsipp i Svalbardtraktaten. Ikke-diskrimineringen er spesifikt knyttet til noen deler av traktaten. Naturbevaring, jakt, fiske, gruvedrift, industriell, maritim, og kommersiell aktivitet er lagt under ikke-diskrimineringsprinsippet. Det vil si at de fleste sentrale aktivitetene kommer inn under dette. Det er ikke lov å diskriminere på grunnlag av nasjonalitet. Selv om man skal likebehandle alle stater, vil ikke det si at det ikke kan pålegges reguleringer eller forbud i noen områder eller i forbindelse med noen aktiviteter. Suvereniteten gir Norge rett til å bestemme grad og form av reguleringer på øygruppen (Churchill og Ulfstein, 2010).

Det andre sentrale punktet i Svalbardtraktaten omhandler skatter og avgifter. Artikkel 8 tar for seg skatter som ilegges med bakgrunn i aktivitet på Svalbard.

”De skatter, gebyrer og avgifter som opkreves skal utelukkende komme de nevnte områder til gode og kan bare pålegges i den utstrekning som deres øiemed tilsier”.

Prinsippet om lokal bruk av skatter og avgifter kan forstås som en avledning av likebehandlingsprinsippet (Jørgensen, 2003). Det vil si at Norge ikke kan kreve inn høyere skatter og avgifter enn det man har behov for i forbindelse med driften av øygruppen (Churchill og Ulfstein, 2010). Skatter og avgifter som innkreves på Svalbard skal utelukkende komme ”de nevnte områder” til gode (Ruud, 2003). De skal dekke øygruppens egne behov. Norge skal ikke kunne nyte godt av andre parters virksomhet (Jørgensen, 2003). Norge bruker likevel betydelig mer til administrasjon av Svalbard enn det som årlig kreves inn i form av skatter og avgifter. Regnskapet går frem av et særskilt Svalbard-budsjett, hvor det årlig tilføres midler til å dekke underskuddet. I tillegg støttes ulike typer norsk virksomhet (Ruud et

al., 2006). I fremtiden kan denne skatteartikkelen bli viktigere på grunn av mer lønnsomme aktiviteter innen for eksempel olje og gass (Churchill og Ulfstein, 2010).

Det siste prinsippet gjelder militær aktivitet i området. Ved demilitariseringsprinsippet forplikter Norge seg til å ikke opprette eller tillate opprettelsen av noen flåtebase i traktatens bestemmelsesområde. Svalbard skal aldri nyttes i krigsøyemed. Bestemmelsene er imidlertid ikke til hinder for forsvar av øygruppen (Jørgensen, 2003). Det vil si at prinsippet ikke betyr at det skal være hundrede prosent demilitarisert. Det er spesifiserte aktiviteter det ikke er lov å gjennomføre (Wallis og Arnold, 2011). Bestemmelsene er imidlertid etter norsk syn ikke til hinder for forsvar av øygruppen. Norge har tolket dette prinsippet som et forbud mot faste installasjonen. Sporadisk besøk av Kystvakten eller militære transportfly i sivile oppdrag anses som tillatt. Russland hevder på sin side at prinsippet betyr at det er forbudt bruke Svalbard ikke bare i krigs-, men også i militært øyemed (Jørgensen, 2004).

Det internasjonale aspektet ved traktaten begrenser seg til at andre traktatparter har fått omfattende rettigheter, først og fremst gjennom kravet om likebehandling ved begrensninger i militær bruk, og ved at enhver stat kan slutte seg til traktaten. Et territorium underlagt en stats suverenitet, men hvor alle verdens stater kan oppnå omfattende rettigheter ved tilslutning til traktaten, gjør Svalbard unik i internasjonal sammenheng (Ruud og Ulfstein, 2006).

Bergverksordningen

Bergverksordningen fastlegger fremgangsmåten for at interesserte skal kunne benytte seg av de rettigheter de har til å drive bergverksvirksomhet, dvs. utnyttelse av naturlige forekomster av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter (Jørgensen, 2003).

I prinsippet kan enhver signatarmakt søke om utmål eller et område hvor søkeren får enerett til bergverksdrift. Dette uavhengig av hvem som har eiendomsrett i det spesielle området. Hvis det ikke er noen andre som gjør krav på området, plikter bergmesteren å gi utmål. Utmålshaveren plikter å nedlegge en viss mengde arbeid i løpet av en periode på 5 år for å beholde utmålet. Hvis det ikke gjøres, mister vedkommende retten til utmålet (Jørgensen, 2003).

Det har vært uenigheter om den rettslige statusen til bergverksordningen. Svalbardtraktatens artikkel 8 pålegger en høringsplikt for utkastet til bergverksordning og fastsetter at de andre partene kan bringe omstridte forslag til regler inn til en kommisjon bestående av alle traktatpartene. Bergverksordningen er fastsatt ved kongelig resolusjon av 7. august 1925 og er således en norsk forskrift. Ifølge Ruud og Ulfstein (2006) hevder Carl August Fleischer at kravet om å forelegge et utkast til bergverksordningen for de andre traktatpartene etter Svalbards artikkel 8 ikke i seg selv rokker ved bergverksordningen som et norsk regelverk. Ifølge Ruud og Ulfstein (2006) mener Johs. Andenæs på den annen side at bergverksordningen både er en norsk rettskilde og folkerettslig bindende. Det kan anføres at selv om den kongelige resolusjonen utvilsomt er et norsk regelverk, er innholdet folkerettslig bindende i den forstand at Norge ikke kan foreta endringer på egen hånd, og heller ikke vedta reguleringer som strider mot bergverksordningen. Bergverksordningen løser imidlertid ikke uttrykkelig hvordan den kan endres. Det oppstår derfor spørsmål om en må anvende samme fremgangsmåte som ved vedtakelsen av dette regelverket (Ruud og Ulfstein, 2006).

Svalbards havområder

I Svalbardtraktaten refereres det til Svalbards territorialfarvann flere steder, så det virker klart at det skal finnes et slikt farvann utenfor Svalbard. Utenom denne sonen blir ikke noe annet havområde nevnt i traktaten. Grunnen til dette er at det på den tiden da traktaten ble inngått ikke fantes flere slike maritime soner. Man kan ifølge Churchill og Ulfstein (2010) si at det ikke er noe i Svalbardtraktaten som begrenser Norges rett til å opprette maritime soner utenfor øygruppen. At Svalbard har rett til maritime soner rundt øygruppen er anerkjent av andre stater. De stater som har det synet at Svalbardtraktaten skal gjelde i alle de maritime sonene, må da også anerkjenne retten til å opprette slike soner (Churchill og Ulfstein, 2010).

Norge utvidet i 2004 territorialfarvannet fra 4 nautisk mil til 12 nautisk mil. Denne utvidelsen, som også ble gjort for Svalbard, ble foretatt med bakgrunn i havretten, som slår fast at enhver suveren stat kan gjøre krav på et 12 nautisk mil bredt territorialfarvann. Ifølge internasjonal rett har man også rett til å opprette en tilstøtende sone på 12 nautisk mil utenfor territorialgrensen, men dette har ikke blitt gjort ved Svalbard (Churchill og Ulfstein, 2010).

Norsk Svalbardpolitikk

I løpet av 1990-tallet har Norge hatt som mål å gjøre Svalbard-politikken uavhengig av utenrikspolitiske hensyn ved å forsøke å styre Svalbard etter de samme prinsipper som gjelder for det norske fastlandet. Dette gjøres innenfor de rammer som er lagt til grunn i Svalbardtraktaten (Berghei, 2009).

Norge har forsøkt å befeste sin stilling på Svalbard helt siden unionsoppløsningen i 1905 ved økt aktivitet i området. Sovjetunionen hadde en lik agenda i samme tidsperiode. Begge statene prøvde å hevde seg og sine interesser ved hjelp av en vitenskapelig utforskning av nordområdene. Frem mot unionsoppløsningen var patriotismen fremtredende hos norske vitenskapsmenn. Blant annet Nansen var opptatt av å benytte polare prestasjoner til nasjonsbygging. Alle norske ekspedisjoner til Svalbard fikk sine søknader innvilget av Stortinget uten diskusjon i perioden frem til 1925. Dette på tross av at Norge tidligere hadde konkludert med at Svalbard ikke var økonomisk lønnsom. UD hadde i 1907 vurdert øygruppen som et område med begrensede ressurser både i forhold til fangst og mineralforekomster. Når de da likevel godkjente mange ekspedisjoner kom det nok av at svenskene med polarforsker Adolf Erik Nordenskjold i spissen hadde begynt å vise sin interesse for området ved en økt forskningsinnsats (Berghei, 2009).

Under den første Spitsbergen-konferansen i 1910 var ikke UD opptatt av at det skulle okkuperes land for den norske staten på Svalbard. Men fire år senere, i 1914, hadde dette snudd ved at de statsstøttede ekspedisjonene kunne okkupere kull- og mineralfelter, så lenge UD hadde en viss kontroll på dette. Motviljen fra 1910 kan oppfattes som frykt for å provosere andre nasjoner. Da kan man tenke seg at UD egentlig allerede da støttet annekasjonene men ikke torde handle deretter (Berghei, 2009).

I løpet av første verdenskrig hadde Norge opparbeidet seg den ledende rollen både økonomisk og vitenskapelig på øygruppen. Gjennom å støtte seg til vitenskapelig aktiviteter for å legitimere norske suverenitetskrav fikk Norge suverenitet over øygruppen ved fredsforhandlingene i Versailles i 1919. I tiden etter gjennomførte Norge mange fremstøt for å fornorske området. Utenlandske eiendomskrav ble kjøpt opp, og ved lov om Svalbard fra 1925 ble ikke-okkuperte områder overdratt til den norske stat (Berghei, 2009).

Næringsvirksomhet på øygruppen holdt seg kun i live ved hjelp av statlige subsidier, heller ikke kulldriften var lønnsom. Men Svalbard var et nasjonalt heller enn et økonomisk prosjekt. Det ble argumentert at Norge ved hjelp av vitenskap og næringsvirksomhet skulle bruke ishavet til å hevde seg internasjonalt uten å krenke større nasjoner (Berghei, 2009).

Vitenskapen ble en del av det legitimerende grunnlaget for ekspansjon og ishavsimperialisme, og i norsk sammenheng var de politiske pådriverne ofte vitenskapsmennene selv. Denne vitenskapelige erobringen dannet grunnlaget for den norske overtakelsen av øygruppen. Behovet for å hevde seg som en egen nasjon internasjonalt var viktig for Norges nordområdepolitikk (Berghei, 2009).

Hovedpolitikken frem til midten av 60-tallet var å sikre norsk suverenitet og bevare lavspenning. Utenom dette var interessen i Norges sentraladministrasjon liten. Den norske politikken på Svalbard før dette gikk mye ut på å skape så lite oppmerksomhet som mulig ved å ha et godt forhold til Sovjetunionen og avskjerming ovenfor vestmaktene. I denne perioden tok ikke norske myndigheter selvstendige initiativ på Svalbard, men reagerte på handlinger utenfra. Dette har blitt kalt en ”non-policy” (Bjørklund, 2008).

For å unngå at Svalbard, som ble regnet som en del av Norge, ikke skulle bli annenrangs norsk territorium ble øygruppen sammen med Norge i 1951 lagt under Atlanterhavspakten og SACLANT (The Supreme Allied Commander Atlantic). Dette protesterte Sovjetunionen på da de mente at inkluderingen av Svalbard under SACLANT stred mot Svalbardtraktaten. Norge derimot mente at de med hjemlet rett til selvforsvar kunne forsvare innlemmelsen og forsikret om at det ikke var snakk om at man skulle anlegge baser på Svalbard. Det var viktig for Norge å unngå at Svalbards sikkerhetspolitiske posisjon skulle være forskjellig fra resten av det norske riket og Norge var fornøyd med at Sovjetunionen aksepterte at Norge hadde myndighet til å avgjøre øygruppens sikkerhetspolitiske tilknytning (Bjørklund, 2008).

I 1919 ble den første boringen etter olje gjennomført men med dårlig resultat. Først i 1960 begynte interessen for oljeleting igjen å ta seg opp. Grunnen til den gjenopptatte interessen for Svalbard kom som et resultat av teknologisk utvikling. Oljefunn i Canada, Alaska og i Sibir viste at det var mulig å gjennomføre en slik aktivitet også langt nord (Bjørklund, 2008).

Etter 1960-årene kom det en sterkere reguleringspolitikk fra Norge. Dette så man ved innførselen av blant annet veitrafikklov, fredningsbestemmelser, miljøvernforskrifter for

næringsvirksomhet, sikkerhetsforskrifter for oljeboring, luftfartsforskrifter, regler for bruk av radiosender og høyning av utmålsgebyr. Norge begynte å bruke sin rett gitt gjennom Svalbardtrakteten til å regulere eller forvalte området. Regjeringen vedtok også at det skulle anlegges flyplass på Svalbard i 1971 (Bjørklund, 2008).

Et viktig bevis på at Norge vil forsterke sin posisjon i forhold til Svalbard er Stortingets vedtak, 'lov om miljøvern på Svalbard', også kaldt Svalbardmiljøloven av 1. juli 2002. Loven setter meget strenge krav til næringsvirksomhet på Svalbard og gjør det blant annet vanskelig å opprette nyetableringer. Dette er fordi enhver nyetablering må forhåndsgodkjennes. Russland ser på miljøloven som en trussel mot gruvedrift og reaksjonene har vært sterke (Bjørklund, 2008).

Kapittel 4 Havrett

Havrettskonvensjonen er en internasjonal overenskomst som regulerer alle aspekter ved bruk av havet og havets ressurser. Norge signerte Havrettskonvensjonen 24. juni 1996 (statkart.no). Utviklingen av havretten er uatskillelig fra utviklingen av internasjonal rett generelt. Tidlige havrettslige traktater kom gjerne opp som følge av konflikter i tiden uten noen felles lovtekst for hele verden. Havretten har sakte men sikkert utviklet seg fram til havrettstraktaten trådte i kraft 30. april 1982 (Churchill og Lowe, 2010).

I havretten finner vi to konkurrerende prinsipper, nemlig havets frihet ”*Mare Liberum*” og et ønske om en omfattende kyststatsjurisdiksjon. Hvilket av de to prinsippene som gjennom tiden har vært det gjeldende har variert litt, mest i forhold til hva som har tjent stormaktene (Ruud og Ulfstein, 2006).

Mare Liberum er et verk skrevet av Hugo Grotius i 1609 som beskriver hans visjon om hvordan havet bør styres. Selv om Grotius argumenterte for et fritt hav, skulle det ikke være lovløst, men det skulle være virksomhetens hjemstat som skulle ha jurisdiksjon. Man kan si at *Mare Liberum* er kampen om et åpent hav (Ruud og Ulfstein, 2006).

I etterkrigstiden har det vært en gradvis utvikling mot nasjonalisering av havet. Kyststatene har sakte men sikkert utvidet sine jurisdiksjonsområder utover i havet. Utvidelsen startet med en utvidelse av territorialfarvannet. Videre har det blitt utviklet spesialsoner i tillegg til at det har vært en internasjonalisering i den forstand at internasjonale organisasjoner får større betydning for forvaltningen av havet. Et eksempel på denne internasjonaliseringen kan man se av opprettelsen av Havbunnsmyndigheten. De har ifølge Havrettskonvensjonen ansvaret for forvaltningen av mineralene på de store havdyp. I havretten ser vi at det er et samspill mellom jurisdiksjon basert på territoriell tilknytning, det vil si kyststatsjurisdiksjon, og på grunnlag av personell tilknytning, dvs. flaggstatsjurisdiksjon, ved skip og andre innretninger. Men jurisdiksjonsutøvelsen må ta hensyn til regler vedtatt av internasjonale organer. Sedvaneretten har tradisjonelt vært grunnlaget for havretten. FN har gjennom de tre havrettskonferansene forsøkt å kodifisere og utvikle sedvaneretten gjennom globale konvensjoner (Ruud og Ulfstein, 2006).

Det har vært fire store mellomstatlige forsøk på å kodifisere reglene for den internasjonale havretten. Det første forsøket ble gjort av The League of Nations (Folkeforbundet) som er en forgjenger til De Forente Nasjoner (FN). I 1924 begynte de prosessen med å liste opp temaer som de mente var modne for kodifisering. Territorialfarvannet, piratvirksomhet, utnyttelse av marine ressurser og den lovmessige statusen for statseide handelsskip var blant de aktuelle temaene. Det ble ved en konferanse i Haag i 1930 tegnet opp lovforslag for blant annet staters rettigheter i territorialfarvann og retten til fredelig gjennomfart. Lovforslagene ble ikke gjennomført på dette tidspunktet på grunn av uenighet angående bredden på havområdet som skulle utgjøre territorialfarvannet, men forslaget ble sendt til statsmakter i et håp om at det ville bli tatt opp ved en senere anledning (Churchill og Lowe, 2010).

I 1945 ble Folkeforbundet til De Forente Nasjoner (FN). Det ble da bestemt at det skulle opprettes et organ med tanke på kodifisering av folkeretten. Dette organet ble The International Law Commission (ILC). ILC besto av 34 høytstående jurister som ble nominert og valgt av deltagerstatene. De første medlemmene ble utnevnt i 1948. Frem mot 1956 hadde ILC utarbeidet en rapport på grunnlaget av tidligere arbeider som dekket over det meste av datidens aktualiteter innen havretten. Denne rapporten dannet grunnlaget for den første havrettskonferansen i 1958 (United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)) (Churchill og Lowe, 2010).

På UNCLOS 1 var det 86 stater som deltok. Der ble det vedtatt fire konvensjoner:

- Konvensjonen om sjøterritoriet og den tilstøtende sone
- Konvensjonen om det åpne hav
- Konvensjonen om fiske på det frie hav og om bevaring av dets levende ressurser
- Konvensjonen om kontinentalsokkelen

De tre første er kjernen i havretten vedrørende maritime soner. Problemet som oppsto i 1930 med tanke på bredden på territorialfarvannet ble heller ikke løst på konferansen i 1958 eller ved UNCLOS 2 i 1960. Det var først i forberedelsene til den tredje havrettskonferansen det ble enighet rundt territorialfarvannets bredde (Churchill og Lowe, 2010).

Utstrekningen av sjøterritoriet og fiskerisonen kom man ikke til enighet om på denne første havrettskonferanse i Genève i 1958. Det ble derfor innkalt til en andre havrettskonferanse i

1960. Norge har bare ratifisert konvensjonen om kontinentalsokkelen av disse fire første (Ruud og Ulfstein, 2006).

Konvensjonen om fiske på det frie hav kunne ikke løse problemene rundt forvaltning og fordeling av fiskeressursene. Dette førte til at kyststatene krevde utvidelse av sin jurisdiksjon for å få kontroll over ressurser og forurensning. Stormaktene og skipsfartsnasjoner var bekymret for denne innskrenkningen på grunn av adgangen for militær virksomhet og skipsfart (Ruud og Ulfstein, 2006).

På UNCLOS 3 kom blant annet spørsmål om havbunnen opp, dette hadde ikke før vært et stort tema siden man ikke visste om de store ressursene som skjulte seg der eller hadde hatt teknologi til å utvinne disse ressursene. Blant de stater som hadde vært med i de tidligere rundene med UNCLOS lå det en motvilje til å forsøke seg på en tredje runde siden det hadde vist seg å kreve mye arbeid på de foregående konferansene. Men nye stater som ikke hadde fått være med å bestemme ordlyden i de tidligere møtene var interessert. I tillegg var det kommet opp en ny uro blant statene, knyttet til overfiske og forurensning langs kysten. Dette var noe hver enkelt stat ikke kunne takle alene siden fiskebestander og forurensning ikke forholder seg til grenser. Det ble besluttet i 1970, i General Assembly Resolution 2570, å innkalle til en Forente Nasjoners konferanse som hadde som mål å produsere en omfattende havrettskonvensjon (Churchill og Lowe., 2010).

Havrettens tredje konferanse startet i 1973 og jobbet i mange måneder hvert år frem til avslutningen i 1982. Konferansen ble delt opp i tre hovedkomiteer. Den første komiteen tok for seg spørsmål vedrørende havbunnen og utnyttelse av ressurser. Den andre komiteen diskuterte spørsmål vedrørende territorialfarvann og tilstøtende soner, kontinentalsokkelen, eksklusiv økonomisk sone, åpent hav, arkipeler og streder, mens den tredje komiteen tok for seg bevaring av det marine miljø og vitenskapelige undersøkelser. I motsetning til de andre UNCLOS konferansene var denne tredje UNCLOS en mer politisk prosess enn lovmessig. Det var 150 stater tilstede under forhandlingene av UNCLOS 3, noe som gjorde forhandlingene kompliserte. Også en del andre interessebaserte grupperinger kom frem under konferansen. Blant de største var ”Group of 77” som var en gruppe på ca. 120 utviklingsland. Det var også en gruppe vestlige kapitalister og en gruppe østeuropeiske sosialiststater med flere. Disse forskjellige gruppene spilte en stor rolle i noen deler av forhandlingene på denne tredje havrettskonferansen (Churchill og Lowe, 2010).

Fremgangsmåten for beslutningstaking på denne konferansen er noe unik. Det var enighet rundt at det ikke var noe poeng i å stemme over forslag siden det i noen saker var så stor avstand mellom de enkelte stater at det ikke ville ha ført frem til noe. Dermed ble det bestemt at man skulle komme frem til tekstforslag gjennom 'konsensus', det vil si at man søkte etter områder hvor det var maksimal enighet uten formelle stemmer. Dette ble gjort gjennom hele UNCLOS 3 frem til den endelige teksten var ferdig, da USA tvang frem en avgjørende stemmerunde. USA aksepterte ikke alle punktene i den endelige havretten (Churchill og Lowe, 2010).

Konsensus-fremgangsmåten ledet frem til produksjonen av en serie med forhandlings-tekster som inneholdt utkast til artikler av alle temaene som var under vurdering i løpet av konferansen. Tekstene representerte til dels en gryende enighet mellom delegatene. Tekstene ble bare endret hvis man trodde endringen ville ha større oppslutning enn den eksisterende teksten. Resultatene av disse tekstene begynte sakte med sikkert å bli inkorporert i staters nasjonale lovgivning. Det inkluderte også noen av de store bestemmelsene som 200 mils eksklusiv økonomisk sone som hadde vært sedvanerett i noen år før den tredje havrettskonvensjonen endte i 1982. Det var ikke mulig å oppnå enighet i forhandlingene om Havrettskonvensjonen. USA krevde som nevnt en avstemning ved avslutningen av forhandlingene. Dette resulterte i 130 stemmer for, fire stemmer mot (USA, Israel, Tyrkia og Venezuela) og 18 avsto. Konvensjonen har senere blitt undertegnet av 155 stater. Ingen industriland bortsett fra Island og Jugoslavia ratifiserte konvensjonen, dette var fordi disse viktige industrilandene hadde innvendinger mot regimet for utvinning av mineraler på havbunnen. Disse reguleringene ble hevdet å være uhensiktsmessige, kostnadskrevende og preget av planøkonomi (Ruud og Ulfstein, 2006).

De Forente Nasjoners Havrettstraktats var ferdigstilt den 30. april 1982 (Churchill et al, 1999/2010). Havrettskonvensjonen trådte i kraft 16. november 1994, ett år etter at 60 stater hadde ratifisert konvensjonen. I USA ble et forslag om tiltredelse lagt frem til behandling i Senatet. USA har er ennå ikke med i Havrettstraktaten (Ruud og Ulfstein, 2006).

Havrettskonvensjonene av 10. desember 1982, 'United Nations Law of the Sea Convention', er i dag det sentrale regelverket for havretten. I følge konvensjonenes artikkel 331 (1) går den foran de fire konvensjonene fra FN's første havrettskonvensjon. Det er Havrettskonvensjonene det tas utgangspunkt i når man skal behandle havrettens regler. De fire konvensjonene fra

1958 og den folkerettslige sedvaneretten skal imidlertid fortsatt være av betydning for stater som ikke er parter i havrettskonvensjonen, og ved tolkning av havrettskonvensjonen. Havrettstraktaten fastsetter bare det folkerettslige rammeverket i havretten, og må derfor utfylles med globale, regionale og bilaterale traktater (Ruud og Ulfstein, 2006).

Grunnlinjen danner utgangspunkt for beregningen av territorialgrensen, som er ytre avgrensning av en stats suverenitetsområde. Territorialfarvannet strekker seg 12 nautiske mil ut fra grunnlinjen. Norge vedtok i 2003 lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Loven trådte i kraft 1. januar 2004 for fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen og samtidig ble det opprettet en tilstøtende sone utenfor fastlands-Norge. I territorialfarvannet har Norge full suverenitet, mens fremmede fartøy har rett til uskyldig gjennomfart. Utenfor territorialgrensen og ut til 24 nautiske mil utenfor grunnlinjen er den tilstøtende sonen, der har Norge utvidet kontroll.

Havrettskonvensjonene fastsetter at det kan opprettes en eksklusiv økonomisk sone utenfor territorialfarvannet (Ruud og Ulfstein, 2006). Soneloven sier :

Ytergrensen for den økonomiske sone trekkes i en avstand av 200 nautiske mil (én nautisk mil = 1852 meter) fra de grunnlinjer som til enhver tid er fastsatt, likevel ikke ut over midtlinjen i forhold til andre stater med mindre annet følger av overenskomst med vedkommende stat.

(Soneloven, Lovdata)

Der det er mindre en 400 nautiske mil til en annen stats grunnlinje er sonen avgrenset av avtalte grenselinjer mellom statene. I den økonomiske sonen har ikke Norge full suverenitet, men har suverene rettigheter over naturressursene i og på havbunnen og i havområdene over (statkart.no).

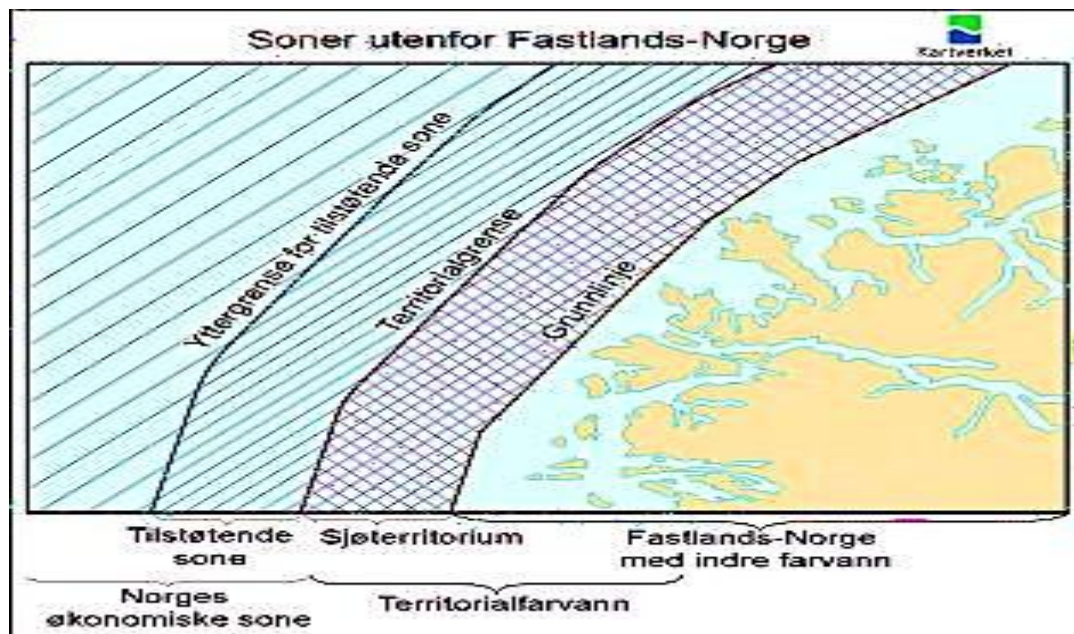
Selv om kyststaten har forvaltningsrett i dens økonomiske sone står den ikke helt fritt. Den er pålagt å bevare og fordele ressursene. Artikkel 61 sier at kyststaten skal bestemme den totalt tillatte fangstmengden for bestandene. Kvoter og andre bevaringstiltak skal sikre at det ikke oppstår fare for overbeskatning av bestandene (Ruud og Ulfstein, 2006).

Havretten fastslår også noen regler for forurensning. Den sier at alle stater har en plikt til å verne havet mot forurensning og at de har en samarbeidsplikt. Kyststatene har også en spesiell plikt til å fastsette regler for å unngå forurensning fra aktivitet på kontinentalsokkelen. Disse reglene må være minst like strenge som internasjonale regler, standarder og anbefalte fremgangsmåter og prosedyrer. Kyststaten er også gitt myndighet til å forby dumping i den økonomiske sonen (Ruud og Ulfstein, 2006).

Havrettskonvensjonen har også fastsatt noe regelverk for forskning i kyststatens økonomiske sone. Kyststaten har jurisdiksjonen over havforskningen. Havforskning krever samtykke fra kyststatene. Samtykke kan nektes hvis forskningen er av direkte betydning for utforskningen og utnyttelsen av naturressursene i sonen. Eksklusiv økonomisk sone er ikke bare en traktatrett men en del av folkerettslig sedvanerett (Ruud og Ulfstein, 2006).

I føle artikkel 58 i havrettstraktaten har andre stater de samme rettigheter til skipsfart, overflyging, legging av undersjøiske kabler og rørledninger og annen lovlig bruk av havet tilknyttet disse friheter som de har på åpent hav, i en stats eksklusiv økonomiske sone. Kyststaten har lovgivnings-, doms- og tvangsjurisdiksjon over utenlandske fiskere. (Ruud og Ulfstein, 2006).

Kontinentalsokkelen er den undersjøiske forlengelsen av landmassen, staten har rettigheter til å utnytte ressursene i og på havbunnen. Jurisdiksjon utenfor 200 nautiske mil forutsetter at kyststaten sender inne en søknad til FNs Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). Norge sendte inn dokumentasjon som ble behandlet av kommisjonen. Norges sokkel er i juridisk forstand havbunnen fra territorialgrensen 12 nautiske mil ved fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen og ut til yttergrensen for sokkel eller avtalt grense mot andre stater (statkart.no)(Fig. 1).



Figur 1 Havsonene (statkart.no)

Kapittel 5 Fiskevernsonen

Bestemmelsen om 200 mils økonomisk sone kom i 1976. Den førte til at kyststaten hadde større frihet til å forvalte og bestemme i havområdene helt ut til 200 nautiske mil. Kyststater ble også pålagt å komme frem til løsninger i saker hvor det var flere nasjoner som høstet av samme ressurs. De største aktørene i nord, som Norge må samarbeide med, er Russland, EU, Island og Færøyene (Drivenes og Jølle, 2004).

Det var flere forhold som skapte problemer tilknyttet fordelingen av havområdene i nord, grenselinjen mellom Norge og Russland og havområdet rundt Jan Mayen og Svalbard. Nordområdene har rikelig med ressurser. Både store fiskebestander og skalldyrbestander og muligheten for forekomster av olje og gass (Tamnes, 1997).

Vernesonen ved Svalbard ble etablert ved kongelig resolusjon av 3. juni 1977 med hjemmel i lov om Norges Økonomiske soner. I regelverket for fiskevernsonen er det bare de levende ressursene i havet som omhandles, ikke rettighetene til eventuelle havbunns- og petroleumforekomster. Havområdene rund Svalbard var på et tidspunkt de eneste viktige kommersielle fiskeområdene hvor det ikke var gjennomført nasjonale reguleringsordninger. Forbudet mot utenlandsk fiske i lov om Norges økonomiske soner §3 ble ikke gjort gjeldene i vernesonen. Årsaken til dette er å finne i Svalbards folkerettslige særstilling sammenlignet med fastlands-Norge (Fause, 2010).

Fiskevernsonen ble etablert et halvt år etter utvidelsen til 200 mils økonomisk sone rundt Norge. Grunnen til at fiskevernsonen kom noen måneder etter den norske økonomisk sonen var dels uenigheter om tolkningen av Svalbard-traktatens del om likebehandling og ikke-diskriminering, og dels på grunn av at det var omstridt om Norge kunne etablere en økonomisk sone rundt Svalbard. Fiskevernsonen kom som et tiltak for å unngå at den internasjonale trålerflåten skulle overfiske bestandene man finner i dette havområdet. Etersom 200 nm soner ble etablert rundt om i verden var det et økende fjernfiske fra andre nasjoner. På det tidspunktet fiskevernsonen ble etablert var det også viktig å få et godt forhold til Sovjetunionen i nord. Ikke bare på grunn av generell lavspenningspolitikk, men også fordi det var uavklarte grenser i Barentshavet, blant annet Gråsonen, og fordi Norge og

Sovjetunionen samarbeidet om fiskeriforvaltningen i Barentshavet (H. Tjelmeland, UiTø, pers med).

Fiskevernsonen er ikke en fullstendig økonomisk sone, selv om Norge mener de har rett til å opprette en fullverdig økonomisk sone, men et område der norske myndigheter bestemmer fiskerilovgivning. Norge opprettet fiskevernsonen for å få kontroll på ressursene slik at man kunne få en bærekraftig forvaltning (Ulfstein, 1995). Norge hevder de har rett til å regulere og kontrollere fisket i fiskevernsonen, men har avstått fra å diskriminere på nasjonalt grunnlag. Norge handler derfor i praksis som om Svalbardtraktaten har gyldighet i fiskevernsonen (Jørgensen, 2003).

Fiskevernsonen rundt Svalbard strekker seg fra territorialgrensen rundt øya og ut til 200 nm fra grunnlinjen. Sonen begrenses av yttergrensen for Norges økonomiske sone og avtalte avgrensningslinjer mot Grønland (Danmark) og Russland (statkart.no). (Fig. 2).I Forskrift om fiskevernsonen rundt Svalbard heter det:

Det opprettes en fiskevernsoner i havområdene utenfor Svalbard for bevaring av de levende ressurser i havet og regulering av fiske og fangst.

Yttergrensen for fiskevernsonen skal gå i en avstand av 200 nautiske mil (én nautisk mil = 1.852 meter) fra de grunnlinjer som er fastsatt, eller der grunnlinjer ikke er fastsatt, fra linjer som forbinder øygruppens ytterste punkter.

Fiskevernsonen begrenses videre av yttergrensen for den økonomiske sone utenfor det norske fastland, slik denne er fastsatt ved kgl.res. 17. desember 1976.

(Forskrift om fiskevernsonen rundt Svalbard, Lovdata)

Som man kan se er det i fiskevernsonen nedskrevet at det er bevaring av de levende ressursene i havet og regulering av fiske og fangs som er grunnlaget for opprettelsen av sonen. I lov om Norsk økonomisk sone er ikke dette nedfelt på samme måte, men ved å ta utgangspunkt i havretten ser man at det i en stats eksklusiv økonomisk sone er kyststaten som har suverene rettigheter når det gjelder utforskning, utnyttelse og forvaltning av de levende og

ikke-levende naturressursene i havområdet og på kontinentalsokkelen innenfor 200 nautiske mil (Ruud og Ulfstein, 2006).

Så hvis fiskevernsonen støter opp mot en annen stats myndighetsområde, skal grensen trekkes i samsvar med vedkommende stat (Soneloven, Lovdata). Norges økonomiske sone (NØS) og fiskevernsonen faller sammen på noen steder. Norge har bestemt at der hvor avstanden er mindre enn 400 engelske mil skal Norsk økonomisk sone være grensen mellom NØS og fiskevernsonen (Ulfstein, 1995).

I lov om Norges økonomiske sone (NØS) av 17. desember 1976 nr. 91 § 3 står det at det er forbudt å drive fiske eller fangst innenfor Norsk økonomisk sone for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norske statsborgere (Lovsamling, 2006). Det er et generelt forbud mot å drive fiske i norsk økonomisk sone for utenlandske fiskere. Regjeringen kan likevel fastsette forskrifter som åpner for et regulert og avgrenset utenlandsk fiske i samsvar med de fiskeriattalene som er inngått med andre land i sonen (St.meld. nr, 2009). Dette kommer også frem i § 4b i lov om norsk økonomiske sone som sier at kongen kan gi forskrifter om fiske og fangst, herunder adgang for fiskere fra andre lands stater til å fiske andeler av tillatte fangstkvanta. Kongen kan også gi forskrifter om vilkårene for slikt fiske (Lovsamling, 2006). Det er et krav om lisens for utenlandske fartøy for å sikre at fangsttinningsraten er i samsvar med de tildelte kvotene. Utenlandske fartøyer skal sende fangstrapport til norske styresmakter. Bestemmelsene inneholder forskrifter om rapportering av fangst, bruk av redskaper, regler om minstemål og oppgi de områder hvor det er forbudt å drive fiske (St.meld.nr, 2009).

Regulering av fiske ved Svalbard fastsettes av to forskjellige lover. Ved fiske i territorialfarvannet og indre farvann er det Svalbardloven som gjelder. Fiske i fiskevernsonen er bestemt av soneloven. Norge fordeler kvoter på bakgrunn av historisk fiske i områdene rundt Svalbard. I torskefisket ble det før første gang i 1986 fastsatt forskrifter om regulering. I dette fisket har fartøy fra Norge, Russland, EU og Færøyene adgang til å fiske i fiskevernsonen. I rekefisket som foregår både innenfor territorialgrensen og i fiskevernsonen er det fartøyer fra Norge, Russland, Canada, EU, Grønland, Færøyene og Island som har adgang (fkd.no).

Forskrift om fiskevernsonen rundt Svalbard gir også fiskeridepartementet fullmakt til blant annet å fastsette forbud mot å drive fiske i bestemte områder for å beskytte oppvekst til ungfisk, redskapsreguleringer, minstemål, total tillatt fangst (TAC) og hvilke lands fartøyer som har adgang til å drive fiske. Forskriftene gir Norge rettigheten til å regulere fisket i fiskevernsonen. Hvis disse reglene ikke blir fulgt gir forskriftene rett til å dele ut straff (fk.d.no).

I Norge er det Fiskeridirektoratet som har ansvar for ressurskontrollen sammen med Kystvakten og salgslagene. Kystvakten er underlagt Forsvarsdepartementet og har ansvar for ressurskontrollen på havet. Fiskeridirektoratet har ansvaret for kontrollen ved landinger av fangst, og har også en viss kontroll på sjøen i spesielle områder og i spesielle fiskerier. De har også ansvar for kvotekontrollsystemet både for utenlandske og norske fartøyer (st.meld.nr., 2009).

I havrettens artikkel 63 omhandles spørsmålet om bestander som finnes innenfor to eller flere kyststaters eksklusive økonomiske soner eller både i den eksklusive økonomiske sonen og i et tilstøtende område utenfor sonen. Der står det at de involverte statene skal sikre bevaring og utvikling av slike bestander (Lovsamling, 2006).

Havrettens artikkel 64 tar for seg vandrende arter. Artikkel 64 sier at kyststaten og andre stater hvor borgere fisker etter disse artene skal samarbeide med sikte på bevaring og å fremme målet om optimal utnyttelse av disse artene i hele regionen, både innenfor og utenfor den eksklusive økonomiske sonen (Lovsamling, 2006).

Alle kyststater med økonomisk sone har plikt til å samarbeide for å forvalte og bevare fiskebestandene på en best mulig måte. Siden Norge har opprettet en 200 miles sone utenfor Svalbard som er opprettet etter hjemmel i lov om norsk økonomisk sone vil også denne bestemmelsen gjelde i fiskevernsonen (Ruud og Ulfstein, 2006).

Svalbardtraktaten har visse begrensninger for Norges suverenitet i området. Alle land som har undertegnet traktaten har rett til å utnytte de ressurser som finnes. I artikkel 2 og 3 står det at alle traktatlandene har like rettigheter til fiske og fangst i områdene som er spesifisert i Artikkel 1 og i territorialfarvannet. Territorialfarvannets bredde blir ikke spesifisert i

traktaten, men Norge har definerte sitt territorialfarvann ut til 4nautiske mil (Lovdata, Svalbardtrakteten).

Fiskevernregimet

Alle stater er omgitt av politiske, økonomiske og sosiale omgivelser. Dette vil påvirke utenrikspolitiske beslutninger. Mindre stater påvirkes mer av disse eksterne omgivelsene enn stormakter. Det kommer av forskjeller i ressursgrunnlag og innflytelse. Mindre stater vil også være mer tilbøyelige til å måtte tilpasse seg omgivelsene enn større stater. Siden Norge er en liten stat er det naturlig å anta at norsk politikk blir mer påvirket av eksterne faktorer enn det som ville vært tilfelle for en større stat (Inderberg, 2007).

I dag finnes det mange internasjonale regimer eller institusjoner i nord som Norge er involvert i som påvirker Norges utenrikspolitiske handlingsfrihet. Disse er blant annet Havrettstraktaten, the Arctic Council (Arktisk råd), Svalbardtraktaten med flere (Raaen, 2008).

Ifølge Inderberg (2007) vil norsk interesse i et interessebasert perspektiv være å skape en aksept av prinsippene og normene for at en fiskevernsoner rundt Svalbard skal eksistere, og gjennom det skape en aksept for norske regler i denne sonen fra andre land. Dette vil medføre en styrking og endring av det regimet som allerede finnes. Hvis opprettelsen av fiskevernsoneregimet er interessebasert forutsetter det at det er av vital interesse for Norge å etablere et regime (Inderberg, 2007).

I et internasjonalt regime representerer de uskrevne prinsippene og normene den substansielle delen av regimet, og de nedskrevne reglene og prosedyrene den operasjonelle delen. Den operasjonelle delen vokser til dels frem gjennom avtaler og dels gjennom praksis. De substansielle og prosedurale normene regulerer internasjonal samhandling innenfor et bestemt saksområde. De er ofte nedfelt i internasjonale avtaler eller sedvaner. Teorien er at disse substansielle eller operasjonelle forholdene må ligge til grunne for at regime skal fungere (Døhlle, 2007). Den norske statens mål for nordområdene har vært og er økning av suverenitet og sikring av territorielle rettigheter, som fiskeriområder, samt økning av makt (Inderberg, 2007).

Et eksempel er det norsk-russiske fiskeriregimet i Barentshavet. Den substansielle delen i dette regime er delt i tre. I bunnen ligger prinsippene om at felles bestander skal bevares og utnyttet rasjonelt, dette er nedfelt i en tosidig avtale fra 1975. Den operasjonelle delen av dette regimet er hvordan reglene vedtas og håndheves har vokst frem dels gjennom avtale og dels gjennom praksis. Felles bindende regler fremforhandles innenfor en bilateral fiskerikommisjon som involverer forskere, næringsutøvere og fiskeribyråkrater i de to landene. Normene i det internasjonale regime trenger ikke være nedfelt i bindende avtaler eller sedvaneregler, men regimets medlemmer må kjenne til reglene og ha klare forventninger om at de vil etterfølges. Tolkningene av normene som inngår i et regime kan endre seg over tid, iblant som følge av bredere internasjonale forhandlingsprosesser (Stokke, 2011).

Jeg skal i neste kapittel se på hvilke aksept Norge har fått for fiskevernsonen og hvilke spenninger dette medfører.

Kapittel 6 Fiskevernsonens status

På grunn av det økte fiskepresset fra andre land begynte Norge å føre en strengere håndhevelse av reguleringsbestemmelsene. Man så også at det norske regelverket hadde mangler. Det ga ikke tilstrekkelig hjemmel for å hindre nye aktører fra å komme inn i fiskevernsonen. Den kongelige resolusjon av 12. august 1994 fastslo hvilke land som hadde rettigheter til å fiske torsk i sonen. Disse var Norge, Russland, EU-landene, Færøyene og Polen fikk rettigheter. Andre land kunne fiske i fiskevernsonen hvis de hadde torskekvoter i norsk økonomisk sone (Christensen og Hallenstvedt, 2005). Selv om de fleste land godtar norsk jurisdiksjon i fiskevernsonen har de ikke formelt anerkjent det. Noe som betyr at det kan oppstå konfliktspørsmål i fremtiden (Christensen og Hallenstvedt, 2005).

I stedet for en full økonomisk sone ble det som nevnt opprettet en fiskevernsoner rundt Svalbard. Dette var fordi man ville unngå konflikter og forvalte ressursene i området. Norge mente at likebehandlingsprinsippet kun gjaldt i det spesifiserte området som var skrevet i traktaten, mens noen av traktatlandene mente at prinsippet om likebehandling også skulle gjelde utenfor territorialfarvannet. Norske myndigheter opprettet derfor fiskevernsonen for å gi det norske fiskeridepartementet myndighet til å fastsette kvoter for fiske i vernesonen. Det på grunn av traktatens artikkel 2 som forplikter Norge til å forvalte bestandene i området (Ulleland, 2008).

Det ble lenge praktisert varsomhet i Svalbard-politikken. Fisket ble regulert med maskeviddebestemmelser for redskap og minstemål for fangst. Selve håndhevelsen var forsiktig og uten bruk av oppbringelse og arrest. Disse norske bestemmelsene ble i stor grad respektert. Bortsett fra at sovjetiske fiskere nektet å rapportere sine fangster (Christensen et al, 2005).

Frem til 1994 drev norske myndigheter drevet en mild håndhevelse i fiskevernsonen med muntlige og skriftlige advarsel som sterkeste virkemiddel. På grunn av et økt press i fiskevernsonen fikk Kystvakten i 1994 myndighet til å ta i bruk virkemidler som bøter, trålkutting og oppbringelse av trålere som fisket uregulert. (Kristensen, 2005).

Begynnende konflikt

I 1980-årene kom det nye aktører til fisket. Man var bekymret for denne utviklingen på grunn av at det ble økt press på torsk og reke. Spanske trålere begynte å komme opp i fiskevernsonen etter å ha blitt stengt ute fra sine tradisjonelle fiskerier på grunn av andre lands utvidelse av sine økonomiske soner, og på grunn av at overfiske i EU-havene hadde begynt å gjøre seg gjeldende (Christensen og Hallenstvedt, 2005).

Norge forsøkte med kvotenekt, diplomatisk press og trusler om bruk av Kystvakten uten at det førte til noe. I 1986 ble Spania medlem av EF, noe som bidro til at forhandlingene nå var mellom Norge og Det europeiske felleskap, som førte til løsning. Men det var ikke bare Spania som trakk oppover mot nord (Christensen og Hallenstvedt, 2005).

Island og Spania mener at havet utenfor Svalbard er fritt hav og dermed åpent for alle. I senere tid har Island godtatt at man kan opprette en maritim sone, men da skal Svalbardtraktaten være gjeldende, slik at likebehandlingsprinsippet også gjelder i fiskevernsonen (Pedersen og Henriksen, 2008).

Grønland var et av landene som ikke hørte til på listen av historiske fiskerinasjoner i fiskevernsonen. I 1991 bestemte to grønlandske trålere seg for å fiske i området. Dette ble oppfattet som ulovlig siden de ikke var en del av de historiske nasjonene. Norge og Grønland ble ening om en gjensidighetsavtale som innebar et gjensidig bytte i fiskebestander mot at Grønland aksepterte at det var Norge og Sovjetunionen som forvaltet torskestammen i Barentshavet. Norske myndigheter ønsket å få denne saken fort ut av verden (Kristensen, 2005).

Mens Svalbardtraktaten har forblitt uendret siden inngåelsen i 1920, har fortolkningen av den har altså endret seg i takt med partenes endrede interesser (Jørgensen, 2004).

Resultatet av Grønlands ”kvotefisking”

1994 var første året et norsk kystvaktskip skjøt direkte mot et fartøy for å håndheve norsk fiskerilovgivning i fiskevernsonen. Det var også første gang et fartøy ble oppbrakt, og ført til en norsk havn. Denne situasjonen ble av norsk dagspresse døpt Torskekrigen og var en strid mellom Norge og Island om retten til å drive torskefiske i sonen rundt Svalbard (Kristensen, 2005).

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet opplevde Island i likhet med andre nasjoner en nedgang i torskebestanden og myndighetene måtte reduserte torskekvoten. Dette var ikke populært hos de islandske fiskerne som gjennom 80-tallet hadde investert mye i dette fiskeriet. Island valgte en gradvis reduksjon av kvotene i motsetning til Norge som hadde strengere og større restriksjoner for å bygge opp bestanden. Dette førte til at torskestammen rundt Island sank samtidig som landet også gikk inn i en økonomisk nedgangsperiode. Islandske fiskere så seg om etter alternativer for å kunne fortsette å drive fiske. De hadde også fått med seg at grønlenderne ble ”belønnet” med en egen kvote etter at de hadde fisket ulovlig i fiskevernsonen rundt Svalbard (Kristensen, 2005).

I 1993 brukte den norske Kystvakten varselskudd mot to dominikansk-registrerte trålere for å få dem til å oppgi fisket (Kristensen, 2005). Forskriftene for fiskevernsonen ga ikke rom for å ta arrest i trålere som fisket kvoteløst. Norge ville forsøke å skremme islendingene, som i realiteten drev de dominikansk-registrerte trålerne, fra å innta sonen ved at den daværende fiskeriministeren gjorde det klart i et TV-intervju at Kystvakten ville skyte på fartøy som fisket ulovlig i fiskevernsonen. Dette fungerte ikke og den 22. oktober 1993 startet tre islandske trålere å fiske i sonen. De islandske fiskerne ville se hvor langt Norge var villig til å gå og samtidig tvinge den islandske regjeringen til å ta et standpunkt i saken. Norge sendte inn en offisiell protest til Island, og to dager senere var trålerne på vei ut av fiskevernsonen på oppfordring fra sine egne myndigheter. Men de kom tilbake i mai året etter. I løpet av vinteren hadde Island skrevet under på Svalbardtraktaten for å underbygge sine krav om kvoter i området. Island mente at traktaten og dens likebehandlingsprinsipp skulle gjelde i fiskevernsonen slik som de det gjaldt på øygruppen og i territorialfarvannet (Kristensen, 2005).

Etter at de islandske trålerne hadde vist seg frem ved å fiske i fiskevernsonen ble det bestemt at alle kystvaktfartøy i sonen skulle utrustes med trålkuttere som et mottiltak. Dette er utstyr som ødelegger fangstutstyr med formål om stopp i fisket. Utenriksdepartementet ga tillatelse til å klippe trålen til de fartøy som ikke fulgte de norske bestemmelsen etter at advarsler og bortvisninger ikke hadde fungert. 14. juni 1994 kuttet den norske Kystvakten fire islandske trålere, de resterende trålerne stanset fisket etter dette. Med dette viste norske myndigheter at kvoteløse utenlandske trålere som fisket i fiskevernsonen ikke ville bli akseptert (Kristensen, 2005).

Den islandske regjeringen mente at Norge burde ha opptrådt annerledes og ha valgt arrestasjon istedenfor å kutte trålene, selv om de selv ikke hadde oppfordret landets fiskeflåte til ulovligheter. Dette ville ha betydning at saken hadde kommet opp i en norsk domstol, noe de islandske rederne ønsket. Mest av alt ønsket de som sagt å prøve saken for den internasjonale domstolen i Haag. Dette ville teoretisk sett kunne få negative konsekvenser for Norge og den norske forvaltningen i fiskevernsonen. Det verst tenkelige utfallet av en slik rettssak ville være at alle land som hadde underskrevet traktaten skulle ha lik rett til å fiske i sonen. En rettssak ville også kunne få frem at forskriftene for fiskevernsonen var mangelfulle og ikke gav Kystvakten rett til å arrestere trålere som fisket ulovlig i sonen (Kristensen, 2005).

Norges fremgangsmåte med å kutte trålene hadde motsatt effekt enn hva de hadde håpet på, nemlig å skremme islendingene vekk. Den islandske regjeringen valgte nå offentlig å støtte sine fiskeres ønske om å få saken opp for en domstol. De så trålkuttetiltaket som en bekreftelse på at norske myndigheter tvilte på hvor Norge sto rettslig i forhold til fiskevernsonen. Island har flere ganger truet med å bringe fiskevernsonen inn for den internasjonale domstolen i Haag slik at retten skulle ta stilling til Svalbardtraktatens geografiske utstrekning. Dette vil Norge forsøke å unngå siden en dom i norsk disfavør kunne gi alle signatarmaktene like rettigheter utenfor Svalbards territorialfarvannsgrense. Det kan også føre til norske inntektstap, manglede kontrollmulighet og dermed en fare for overbeskatning av ressursene i området (Kristensen, 2005).

Etter arrestasjonen av et islandske fartøyet 5. august 1994 endret norske myndigheter forskriftene for fiskevernsonen. Grunnen til dette var at det daværende regelverket ikke holdt til å ta ut en siktelse mot mannskapet for ulovlig fiske i sonen. Isteden ble kaptein og rederi ilagt store bøter. De ble siktet for å ha nektet å samarbeide med Kystvakten og ulovlig bruk av

våpen etter å ha skutt mot Kystvakten med haglegevær. Saken gikk videre til retten da de ikke godtok forelegget (Kristensen, 2005).

12. august 1994 ble det ved ekstraordinært statsråd vedtatt nye forskrifter for fiskevernsonen. De ble endret slik at straffebestemmelsene skulle gjelde på samme måte som i norsk økonomisk sone. Dette førte til at Kystvakten nå hadde hjemmel for å ilegge bøter, kutte trål og å oppbringe trålere som fisket uten kvote i fiskevernsonen. I tillegg ble det også presisert hvilke land som hadde historiske kvoterettigheter. De historiske rettighetene er basert på hvem som hadde fisket i området i perioden 1966-1975. Norge, Russland, Færøyene og enkelte EU-land hadde med det som utgangspunkt historiske rettigheter i sonene. Islendingene kunne kun vise til fiske på 1930-tallet og i årene fra 1949-1952 (Kristensen, 2005).

Herredsretten mente det ikke var nødvendig å ta stilling til den norske råderetten i Fiskevernsonen fordi reguleringen av sonen ikke stred mot Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. Dermed ble norsk lov lagt til grunn. Dommen slo også fast at Norge drev en lovlig forvaltning i fiskevernsonen. Dette ble slått fast av Høyesterett som er det høyeste rettsorganet i Norge. En eventuell ny rettsrunde måtte derfor skje i den internasjonale domstolen i Haag (Kristensen, 2005).

Etter oppstrammingen av det norske regelverket i fiskevernsonen valgte islendingene å forlate sonen. Men to trålere kom tilbake og ble arrestert og sendt til Tromsø hvor de verken godtok bøtene eller inndragningen. To dager senere protesterte Island formelt ovenfor norske myndigheter mot arrestasjonen. Dette var første gang i historien at Island protesterte mot et annet nordisk land (Kristensen, 2005). I rettsaken konkluderte Høyesterett med at den gjeldede fiskerireguleringen som Norge praktiserte ikke var i strid med Svalbardtraktaten. Formålet med reguleringen av fiskevernsonen var å verne etablert næring og ikke diskriminere næringsutøvere med tilhørighet til et bestemt land. Islendingene ble derfor straffet fordi de var fiskere, ikke fordi de var fra Island (Kristensen, 2005).

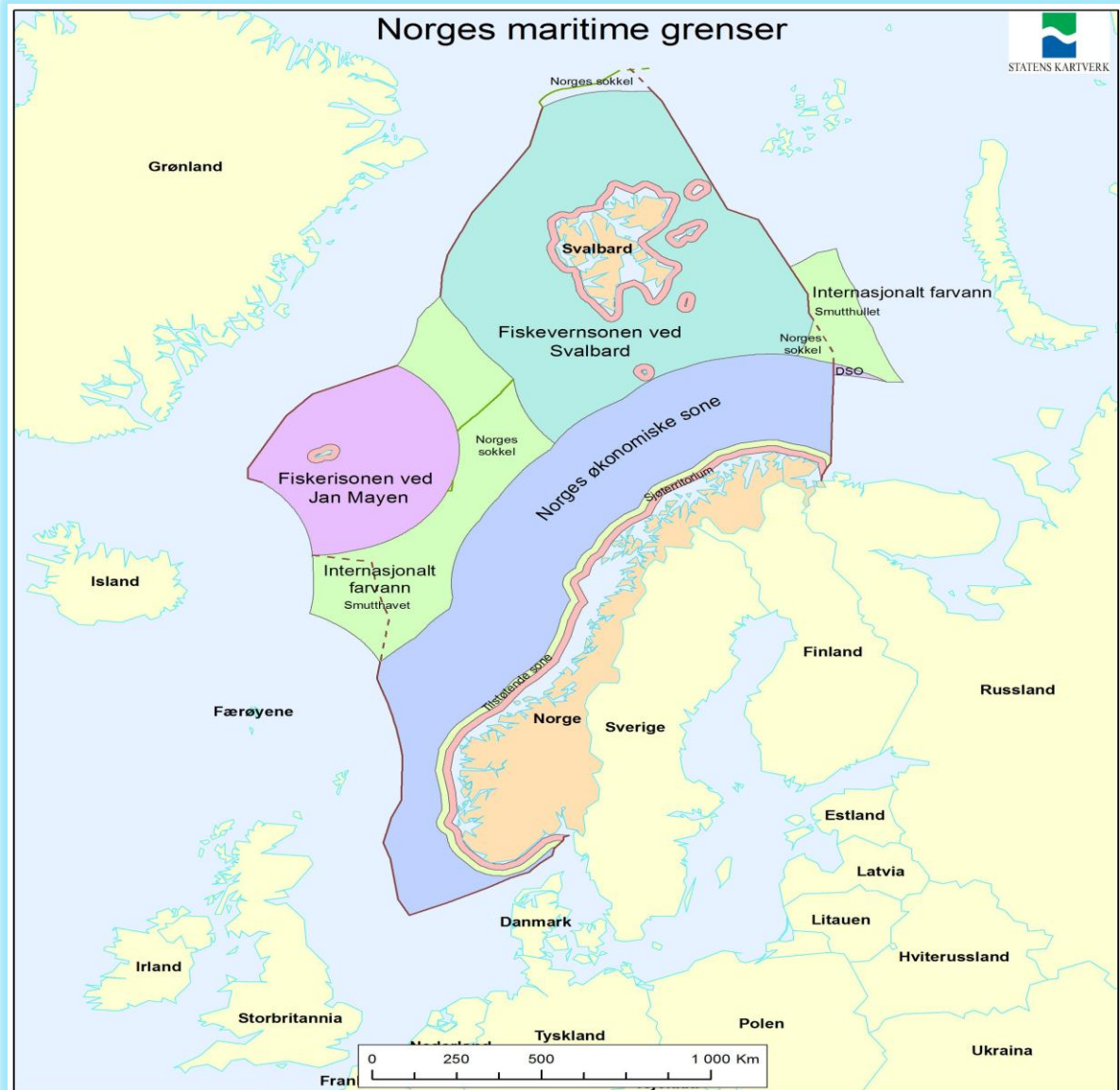
Island har gått ut mot Norge og fiskevernsonen også etter torskekrigen mellom de to landene. I 2003-2004 krevde Island adgang til sildefisket i fiskevernsonen. Islands statsminister truet med å stevne Norge inn for domstolen i Haag hvis islandske trålere ble nektet adgang til sildefiske i sonen. Formålet med dette var å presse frem en sildeavtale med Norge siden de

visste at Norge fryktet en rettssak. Landene kom frem til en midlertidig avtale i 2003, men allerede i 2004 gikk det så langt at den islandske regjeringen vedtok å starte prosessen med å bringe Norge inn for domstolen i Haag. Dette skjedde dagen etter at Norge hadde innført fangststopp i sildefisket i sonen etter at makskvoten var oversteget. I årene etter fikk både islandske og andre sildefiskende nasjoner tilgang til Fiskevernsonen. Reguleringene var basert på et maks uttak. Hva som vil skje om dette maksuttaket blir nådd og om man får en nye strid er det ingen som vet (Kristensen, 2005).

Norge mente at Island ikke hadde noen historiske rettigheter i området og mente derfor at de ikke har krav på kvote i Barentshavet. Ved de tidligere konfliktene som hadde vært i fiskevernsonen ble uenighetene løst gjennom diplomati. Grunnen til at det ikke ble tilfelle denne gangen kan man tenke seg var fordi at Grønland i 1991 hadde oppnådd torskekvoter i Barentshavet gjennom å ha drevet ulovlig fiske. Mange mente at de grønlandske fiskerne heller skulle vært straffet nettopp i frykt for at flere land skulle forsøke seg på liknende måte. I Island-saken valgte Norge en hardere linje enn tidligere. De valgte trålkutting fremfor arrest fordi forskriftene for fiskevernsonen var mangelfulle og ikke gav Kystvakten autoritet til arrest. Rettsaken viste at Kystvakten heller ikke hadde lov til å kutte tråler. I 1999 ble Smutthullnavtalen underskrevet som ga Island rett til fiske i fiskevernsonen hvis de sluttet å fiske i Smutthullet (Kristensen, 2005).

Nabo i øst

Barentshavet er delt inn i forskjellige soner (se figur 2), alle disse sonene har ulik status. Dette gjør bildet litt uoversiktlig. Alle områdene kommer inn under norsk/russisk jurisdiksjon utenom Smutthullet. Norge og Russland har et felles ansvar når det gjelder å forvalte disse områdene og har hatt et langvarig og suksessfullt samarbeid i flere tiår. Siden det er fiskebestander som vandrer fritt mellom alle sonene, har man funnet ut at det vil være mest effektivt å fiske fisken i Norsk Økonomisk Sone (NØS) og fiskevernsonen (Jørgensen, 2003).



Figur 2. Fiskevernsone, Norsk sone, Russisk sone, omstridt område og smuthullet (statkart.no)

Russland har bestridt opprettelsen av fiskevernsone rundt Svalbard og da også Norges rett til å forvalte området. Andre land har akseptert Norges suverene rettigheter i området, men mener Svalbardtraktatens bestemmelser gjelder for området. Norges posisjon er at Norge har full rett i fiskevernsone og at Norge kan opprette en fullverdig norsk økonomisk sone i dette området (Ulfstein, 1995).

Hvis Norge ikke har rett til å etablere maritime soner kan ikke Norge ha jurisdiksjon i de aktuelle områdene. Russland mener at Norge ikke har mulighet til å etablere en økonomisk sone, og heller ikke å påstå at sokkelen er norsk. De mener opprettelsen av maritime soner må skje via samarbeid, f. eks. bilaterale avtaler (Pedersen og Henriksen, 2008). Siden sonens

opprettelse i 1977 har Russland protestert mot den. Det formelle synet er at en eventuell sone må rette seg etter innholdet i Svalbardtraktaten. Russerne bestred også Norges rett til å opprette sonen i 1977 som også inkluderte Norges rett til å regulere og inspisere fiskerivirksomheten i området (Inderberg, 2007). Sovjetunionen nektet å anerkjenne det juridiske grunnlaget for sonen og har ved flere anledninger hevdet at sonen er å anse som internasjonalt farvann (Jørgensen, 2004).

Før Sovjetunionens fall gjennomførte Kystvakten bare stikkprøvekontroller, dette fortsatte utover på 1990-tallet og var basert på frivillighet. De senere årene har det blitt utviklet nye metoder for å overvåke og oppdage brudd på fiskerireguleringene, som satellittsporing av trålere og omlastningsfartøy, overvåkning fra Orionfly og nye analyseteknikker for å vurdere hvor mye fisk som fanges ulovlig (Inderberg, 2007).

Svalbardmiljøloven av 2001 har russerne problemer med å akseptere. Loven stiller veldig høye krav til enhver fremtidig næringsvirksomhet som kan tenkes å ha konsekvenser for miljøet på Svalbard. Loven krever også forhåndsgodkjenning av norske myndigheter. Russerne lurer på om ikke hele det norske miljøprosjektet bare er et fordekt forsøk på å presse Russland ut av Svalbard. I fiskevernsonen har reguleringer ført til protester fra Russland. 2001 var det første året den norske Kystvakten gjennomførte en arrestasjon av en russisk tråler i sonen. Arrestasjonen vakte sterke reaksjoner i Russland, og den russiske utenriksministeren overrakte en skarp note til den norske ambassadøren med et innstendig krav om å løslate tråleren og understreket at fiskevernsonen var internasjonalt farvann. Pågående forhandlinger i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen ble avbrutt og den russiske fiskerikomitelederen truet med væpnet konflikt (Jørgensen, 2004).

Kontroll av fiske i fiskevernsonen har tradisjonelt vært gjort av den norske kystvakten. Dette har Russland stilt seg skeptisk til og i 2002 sendte de marinefartøyet 'Severomorsk' til fiskevernsonen. Forklaringen på dette var av varierende art. Ifølge Russlands forsvarsminister var det et øvelsestokt mens det i følge den russiske fiskerikomiteen var for å beskytte russiske fiskere mot den norske Kystvakten og for å foreta egne fiskerikontroller. Russland har hatt grensefartøy i sonen siden 1999 (Jørgensen, 2003).

15. november 2005 ble den russiske tråleren Elektron bordet for kontroll av den norske kystvakten i fiskevernsonen. Kystvakten fant flere brudd på fiskeribestemmelsene og skipet

ble arrestert. Med to norske kystvaktkontrollører om bord bestemte kapteinen om bord i Elektron seg for å skifte kurs fra Tromsø til Murmansk. Norsk kystvakt greide ikke å stoppe tråleren før den entret russisk farvann fire dager etter. Ifølge norske myndigheter lyktes ikke Kystvakten med å stoppe Elektron på grunn av vanskelige værforhold (Inderberg, 2007).

Russlands formelle syn på fiskevernsonen er at en eventuell sone må rette seg etter Svalbardtraktaten. Russland var i utgangspunktet, når sonen ble opprettet, mot opprettelsen. Det vil også si at de mente Norge ikke hadde rett til å regulere og inspisere fiskerivirksomhet. Russerne har hatt den holdningen at russiske trålere skal bli inspisert av russiske myndigheter, ikke norske. Til trodd for dette har de stilltiende godtatt den norske praksisen der norske myndigheter også inspiserer russiske båter. Russland mener at siden det er Norge og Russland som i felleskap har forvaltningsansvaret i Barentshavet, burde det være normen i fiskevernsonen. Siden 1990-tallet har Russland respektert situasjonen rundt sonen (Inderberg, 2007).

Russland vil forbli på Svalbard. Grunnen til dette ser ut til å være at de ønsker å opprettholde sin innflytelse i Svalbard-området gjennom aktiv tilstedeværelse. Russland ser på øygruppen og Fiskevernsonen som to deler av et hele, de tenker derfor at en sterk tilstedeværelse på øygruppen også sikrer dem tilgang til fiskeressursene. Russland ønsker nok ikke å fremprovosere en kollaps i fiskeriforvaltningen i sonen, noe som ville gjort det enklere for tredjeland å få kvoter til området. Dette er ikke Russland tjent med. Når Russland protesterer mot sonen vil ikke det nødvendigvis si at de ønsker den fjernet, heller at de ønsker seg en særstilling i området (Jørgensen, 2004).

I september 2011 ble en russisk fiskebåt oppbrakt etter ulovlig dumping av fisk i fiskevernsonen. Kystvaktens oppbringning har ført til store reaksjoner i deler av det russiske maktapparatet. Som en reaksjon på arrestasjonen holdt Russlands utenriksminister seg borte fra en seremoni ved Universitetet i Tromsø hvor han sammen med Jonas Gahr Støre skulle bli utnevnt til æresdoktor. I den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen kom sjefen for de russiske fiskerimyndighetene med store ord mot Norge. Han truet med å stanse den norske fiskeriekporten til Russland i tillegg til å kreve felles norsk-russisk inspeksjon av båter som fisker i fiskevernsonen. Det siste har Russland ment lenge, noe Norge mener vil svekke deres suverenitet i området betydelig (Tjønn, 2011). Mens Norge ikke ser på oppbringningen av den russisk fiskebåten som noe spesielt i forhold til tidligere saker føler Russland seg utsatt for

overdreven reaksjon fra norsk kystvakt og mener at deres båter blir forskjellsbehandlet (Emberland, 2011)

I februar 2012 truet Russland med sanksjoner som kan få alvorlige konsekvenser for den Norske fiskerinæringen ettersom Russland er den største importøren av norske fiskeprodukter. Det er ikke første gang dette skjer. Også i 2005 ble importen av ferske fiskeprodukter fra fire norske bedrifter midlertidig stanset. Den offisielle årsaken fra russisk side var at produktene ikke tilfredsstilte kvalitetskravet, noe det norske Mattilsynet var uenig i. Man mistenker at grunnen til trusler om utestengelse er russernes misnøye med situasjonen i Barentshavet og spesielt fiskevernsonen (Aspunvik, 2012).

Norges blikk på fiskevernsonen

Havrettskonvensjonen ble ikke vedtatt før 1982, men prinsippene rundt den økonomiske sonen var å anse som alminnelig folkerett allerede i 1976. Norge opprettet den norske økonomiske sonen 17. desember 1976. Dermed hadde man det nødvendige folkerettslige fundamentet på plass (Fause, 2010).

Norge mener at bestemmelsen om ikke-diskriminering bare gjelder for borgere på øygruppens landareal og ut til territorialgrensen som før var 4 nautiske mil, i dag 12 nautiske mil. Havområdene utenfor territorialgrensen og videre ut til 200 nautiske mil skal regnes som en naturlig forlengelse av norsk sokkel og norsk økonomisk sone. Men de fleste andre traktatpartene mener at traktatens likebehandlingsprinsipp også gjelder i dette området (Christensen og Hallenstvedt, 2005).

Norges posisjon er at landet har samme rettigheter som enhver kyststat har etter havrettskonvensjonen. Ifølge professor Carl August Fleischer har Norge rett i sin sak da det står i en rapport fra Spitsbergenkommisjonen fra fredsforhandlingene i 1919 at i de tilfeller som ikke er eksplisitt regulert av traktaten, skal Norges suverenitet gjelde. Siden verken kontinentalsokkelen eller havområdene utenfor territorialfarvannet er med i traktaten skal da havretten gjelde (Pedersen et al., 2008). I følge Spitsbergen-kommisjonsrapporten fra Versailles-konferansen i 1919 står det at i alle forvaltningstilfeller som ikke er spesifisert i traktaten, har Norge full suverenitet (Pedersen og Henriksen, 2008).

Norge ønsket å opprette en sone tilsvarende Norges Økonomiske Sone rundt Svalbard, men uten de begrensninger Svalbardtraktaten legger på norsk suverenitet. Norge argumenterte med at Svalbardtraktaten også på dette punktet må tolkes innskrenkende. Traktaten gjelder for Svalbard-øygruppen og dens territorialfarvann. For å unngå unødvendig provokasjon og i erkjennelsen av at et regime er nødvendig for å hindre kaos og overfiske, opprettet Norge det de kalte en Fiskevernsonen og ikke en fullverdig økonomisk sone og har ført en politikk som om Svalbard-traktaten skulle være gjeldende i sonen. Norge hevder å ha rett til å opprette en eksklusiv økonomisk sone når tiden skulle være moden for det (Jørgensen, 2004).

Den norske suverenitetshevdelsen har utviklet seg mot ekskludering av nasjoner som ikke har historiske rettigheter i sonen. Det har også beveget seg mot en strengere håndhevelse av norsk suverenitet (Inderberg, 2007).

Professorene Robin Churchill og Geir Ulfstein er også enig i at Norge har rett til maritime soner utenfor territorialfarvannet på grunnlag av Norges suverenitet over øygruppen. De mener at artikkel 2 og 3 i Svalbardtraktaten skal gjelde for disse sonene. Hvis Norge ikke har rett til å opprette maritime soner så kan de heller ikke utøve jurisdiksjon i disse områdene. Russland er av denne oppfatning. Derfor mener de også at de har rett til å sende inn sine egne kontrollfartøy i fiskevernsonen, noe de gjør. Russland mener at reguleringen av fiske i fiskevernsonen skal gjøres gjennom bilaterale forhandlinger og ikke som i dag hvor Norge er den eneste staten som forvalter området. Norge kan bare utvide eller opprette maritime soner gjennom samarbeid med og konsensus fra de andre traktatlandene. Dette er den ene måten å se sonespørsmålet på. Den andre er at man mener at Svalbardtraktatens prinsipper også skal gjelde i maritime soner rundt øygruppen. Island og Spania er av nasjonene som mener dette (Pedersen og Henriksen, 2008).

Andre traktatparter om fiskevernsonen

Storbritannia mener at kontinentalsokkelen og en 200 nautisk mil økonomisk sone rundt Svalbard skal legges under Svalbardtraktaten. Det vil si at det skal være lik tilgang for alle traktatlandene til å drive virksomhet i dette arktiske farvannet. USA er av lik oppfatning, altså at Norge kan opprette maritime soner, men at Svalbardtraktaten skal gjelde. Nederland har godkjent Norges opprettelse av fiskevernsonen med det grunnlag at Svalbardtraktaten er

gjeldende også i dette området. Danmark er også av den mening at Norge ikke har eksklusive rettigheter i fiskevernsonen (Pedersen og Henriksen, 2008).

Da Norge opprettet fiskevernsonen rundt Svalbard protesterte blant annet Polen, Ungarn og Tsjekkoslovakia. Russland hadde allerede da Norge ga uttrykk for at den norske kontinentalsokkelen strakk seg fra Norge og rundt Svalbard, gitt uttrykk for sin mening om opprettelsen av norske maritime soner i området. De uttalte at Norge ikke kan opprette maritime soner rundt Svalbard og at et forsøk på det vil bli sett på som et forsøk på å forandre traktatregimet som forvalter Svalbard. Russlands standpunkt til havområdene rund Svalbard er klart. De mener det ikke er rom for misforståelse i traktaten og at havområdene rundt øygruppen skal regnes som åpent hav. Det samme gjelder for kontinentalsokkelen (Pedersen og Henriksen, 2008). Kina har ikke godtatt fiskevernsonen rundt Svalbard eller Norges tolkning av hvor lang traktaten gjelder (Dragnes, 2012)

USA støtter ikke den Norske Svalbard-politikken. USA frykter at Norge skal trekke dem inn i en uønsket konflikt i nord. I følge Aftenposten (2010) fremgår det fra flere hundre diplomatiske meldinger, gitt til seniorforsker Torbjørn Pedersen ved universitet i Tromsø fra den amerikanske ambassaden i Norge at de ser på Svalbard som et område som er i ferd med å bli et uroområde. Amerikanerne er blitt bekymret etter at Norge har blitt mer offensiv i sin nordområdepolitikk gjennom å ha en rekke tosidige møter i europeiske hovedsteder. USA viser ikke forståelse for det norske standpunktet i området. Men under opprettelsen av sonen var amerikanerne til hjelp for Norge. De ville ikke at Norge skulle opprette en fullverdig økonomisk sone utenfor Svalbard men gikk med på å opprette fiskevernsonen. De arbeidet aktivt bak kulissene for at andre vestlige land ikke skulle protestere. I amerikansk politikk er det to drivere i forhold til Svalbard og nordområdene. Det ene er utsiktene til å finne olje og gass, det andre er behovet for å bevare ro og stabilitet. Ved å reservere seg mot Norges tolkning av Svalbardtraktaten sier USA at de har rettigheter rundt øygruppen (Dragnes, 2010).

I et møte i Europaparlamentet mente flertallet at det må lages en ny internasjonal traktat for Arktis. Dette var Norge sterkt imot fordi de mener at havretten skal gjelde. Dette mener også de andre landene som grenser til Arktis. EU-kommisjonen har i etterkant sagt seg enig i Norges og de andre Arktiske statenes syn om at havretten skal være gjeldende (Ask, 2008).

Kapittel 7 Nye utfordringer

Klimaforandringer og globalisering forandrer den strategiske og økonomiske posisjonen til Arktis. Tilbaketrekkingen av havisen legger til rette for kommersielle muligheter som olje- og gassutvinning og storstilt industrielt fiske. Disse nye mulighetene har vekket global interesse for området og utfordrer dets nåværende forvaltning og styre (Wallis og Arnold, 2011).

NUPI fikk i 2008 et oppdrag som gikk ut på å tegne et bilde av verden i 2018. Et slikt fremtidsbilde er basert på gjetning gjennom å se på de trender man så i 2008. I rapporten legger man til grunn at klimaet blir varmere. Hvis dette er tilfelle vil det føre til ismelting i Arktisk som vil kunne åpne både Nordvest- og Nordøstpassasjen flere måneder i året. Ismeltingen vil på sikt kunne føre til at det vil bli lettere tilgang til energiressursene i Arktis og nordområdene, samt transport av disse ressursene ut av regionen. De viktigste ressursene i denne sammenheng vil være fisk, mineraler (malm) og hydrokarboner (Blakkisrud et al, 2008).

Nordområdene vil fortsette å få økt oppmerksomhet på grunn av både økt russisk militær aktivitet og økt interesse fra EU, USA og andre aktører som ønsker tilgang til energiressursene i nord. Rapporten mener også at det vil ha oppstått flere episoder i fiskevernsonen og at russiske myndigheter vil kunne kritisere Norge for å ta for seg av ressursene under dekke av at de er opptatt av miljø og bærekraft. Norge vil svare med et økt nærvær i form av Kystvakt og Forsvar i nord, dette for å synliggjøre den norske viljen til forvaltningsansvar (Blakkisrud et al, 2008).

Nærvær, aktivitet og kunnskap

Ismeltingen vil kunne medføre to og til og med kanskje tre nye sjøruter i nord. Den ene er Nordvestpassasjen som går nord for Canada. Den andre er Nordøstpassasjen som går nord for Russland og den tredje sjøruten går rett over polpunktet vest for Svalbard. Grunnen til at disse nye sjørutene er mye omtalt er at det vil forkorte seiltiden mellom landene rundt Stillehavet og Europa radikalt, ca. 40 %. De tradisjonelle nordlige fiskeslagene som torsk og sild vil nyte godt av varmere hav. I tillegg vil kanskje også de mer sørlige fiskeslagene trekke nordover. Når de ulike fiskebestandene forflytter seg vil det få ringvirkninger regionalt og

internasjonalt. Det vil kunne føre til et press på eksisterende forvaltningsregimer og kvotefordeling (Blakkisrud et al, 2008).

I følge NUPI-rapporten fra 2008 vil utenrikspolitikken i Norge preges av et veletablert selvbilde som et utenforland, fredsnasjon, bistandsnasjon og forkjemper for bærekraftig utvikling. Norge vil fortsette å være utenfor EU og forholdet til Russland vil preges av motstridende trender. NUPI -rapporten mener at hovedutfordringene i 2018 er knyttet tett opp mot Russland og de norsk-russiske bilaterale relasjonene, mangel på arbeidskraft og konsekvensen av globale klimaforhandlinger. Det vil også være økonomisk vekst for både Norge og Russland. Fremveksten av nye økonomiske stormakter vil kunne føre til forskyvning av maktforhold og økt spenning på grunn av disse maktforskyvningene, noe som vil kunne berøre Norge (Blakkisrud et al, 2008).

Det store havnåmet på 1970-tallet var en dramatisk omfordeling av havets ressurser til fordel for kyststatene. Mellom 80 og 90 prosent av verdens havressurser kom under kyststatenes kontroll, og ti land la beslag på mer enn halvparten av det fordelte havarealet. Norge var et av de mest begunstigede landene. Det store havnåmet er folkerettslig forankret i FNs havrettstraktat (Nyhamar, 2011) .

Regjeringens nordområdestrategi slår fast at Norge skal opprettholde en konsekvent suverenitetshevdelse i området. Myndighetsutøvelse i havområdene som er underlagt norsk jurisdiksjon, skal praktiseres på en troverdig, konsekvent og forutsigbar måte (Meld. St. 7, 2012). I regjeringens nordområdestrategi ønsker man å bruke norsk teknologisk overlegenhet til å sette nye miljø- og sikkerhetsstandarder (Nyhamar, 2011).

Norge har de senere årene uttalt at Nordområdene er et utenrikspolitisk satsingsområde, samtidig som det er en region av økende innenrikspolitisk betydning. I Russland har de definert at Arktis har høyeste strategiske betydning for russiske økonomiske og politiske interesser. Canada bruker Arktis aktivt for å bygge nasjonal identitet, samtidig som de ønsker å videreutvikle skipsfart og petroleumsvirksomhet i området. EU ønsker også å delta i utviklingen av Nordområdene på grunn av både kommersielle og sikkerhetspolitiske interesser. EU legitimerer sitt engasjement i Nordområdene på bakgrunn av deres ”nære” kontakt med mange arktiske stater. Medlemslandene Sverige og Finland er arktiske land. Disse to landene blir definert som arktiske selv om de ikke har noen kystlinje direkte til Polhavet. I

tillegg til disse to er Grønland, gjennom Danmark, tilknyttet EU, om enn ikke som medlem. Island er også i forhandlinger om medlemskap i EU og Norge er gjennom EØS-avtalen tilknyttet EU. EU bidrar også stort med støtte til ulike forskningsprosjekter for regionen, spesielt i forhold til klima og miljøforskning (Wallis og Arnold, 2011).

Petroleumsaktivitet i Nordområdene er også knyttet opp mot EUs importbehov for olje og gass. Av EUs totale forbruk må ca. 50 prosent importeres. Nye produksjonsfelt i både Norge og Russland kommer som en konsekvens av at EUs importforbruk er forventet å stige ytterligere de neste årene. I tillegg til dette viser EU også interesse for de nye sjørutene som kan komme hvis havisen smelter. For EU betyr dette nedkortet tid og avstand for transport til og fra Sørøst-Asia. En utredning viser at 59 prosent av alle utslipp i Arktis kommer fra EU, det mener EU er en indikator på EUs naturlige rolle i nordområdene. Canada og Russland har begge lagt ned veto mot Europakommisjonens søknad om å få observatørstatus i Arktisk Råd som reaksjon på EUs innblanding utover deres legitimitet. Dette har ført til at EU har følt at de har måtte revidere sine utsagn (Europakontoret, 2011). Norge ser på Polhavet som et ”innhav” som ligger mellom suverene stater og mener derfor at forvaltning av området må baseres på havretten som gir kyststater eksklusiv rett til naturressurser som olje og gass på nasjonalstatenes kontinentalsokkel samt de levende ressursene i den 200 nautiske mil havsonen (Wallis og Arnold, 2011).

Fiskevernsonen er et regime som håndheves gjennom klare adferdsregler kombinert med evnen til å håndheve reglene. Disse reglene hviler på en felles fiskeripolitikk for den norsk-russiske totalbestanden av fisk som de to landene forvalter i felleskap. Dette samarbeidet om kvotestørrelser har gjort at norske myndigheter har lyktes med å få land som ikke anerkjenner norske standpunkt til allikevel å følge norske regler. Forutsetningen er selvsagt at regimet ivaretar disse landenes langsiktige interesser ved å sørge for at ressursene ikke forsvinner. Utøverrollen sikrer Norge en unntaksposisjon som det eneste landet som bevarer nasjonal handlefrihet. Dette kan for andre minne om prinsipiell tilslutning til internasjonal kontroll uten selv å være omfattet av den. I de senere år har det blitt praktisert en mer bestemt norsk myndighet. Dette innebærer en normalisering av sonens rettslige status, tuftet på den felles interessen av at noen tar ansvaret for å regulere fisket (Nyhamar, 2011).

Russland sier at den eneste grunnen til at den norske forvaltningen i fiskevernsonen aksepteres og at deres trålere lar seg inspiseres er på grunn av at vern av fiskeressursene mot

tyvfiske også er i deres interesse. Russland mener Norge utnytter deres svake posisjon etter Sovjetunionens fall til å styrke Norges egen stilling i området. I følge en artikkel i Aftenposten (2011) mener Andrej Repnevskji, ved universitetet i Arkhangelsk, at Norge og Russland må komme til en enighet i området for å unngå en militær konfrontasjon i nord. Han sier også at Russland har stormaktsambisjoner, noe man kan se av deres arktiske strategi og opptrapping av forsvaret i nord. Russland imidlertid jobbe for en felles forvaltning i fiskevernsonen (Salo, 2011).

Havrettskonvensjonen er grunnsteinen i hvordan alle verdenshav, inkludert Polhavet, skal forvaltes. Den angir hva slags rettigheter og plikter statene har. Over 160 land har sluttet seg til denne, inkludert fire av de fem kyststatene i Polhavet. USA har ikke sluttet seg til havretten men følger i praksis dens bestemmelser. I forvaltningen av de levende marine ressursene har det vært en utvikling av globale, regionale og bilaterale avtaler gjennom flere år og disse utvikles kontinuerlig (Nordlys 1, 2010).

I mai 2008 kom et viktig bidrag til avklaringen av de folkerettslige rammene i Arktis da de fem kyststatene til polhavet (Canada, Danmark/Grønland, Russland, USA og Norge) gjennom en erklæring fra et felles møte i Ilulissat på Grønland uttrykte enighet om at havretten angir rammeverket for aktivitet i Polhavet, blant annet med hensyn til miljøvern, forskning, fastsettelse av kontinentalsokkelens yttergrenser og skipsfart (Meld. St. 7, 2012). Ilulissat-erklæringen fastslår at Havrettstraktaten gir et solid grunnlag for styring av denne regionen, særlig gjennom den viktige rollen kyststater har innenfor 200 nautiske mil og på de arktiske kontinentalsoklene. De arktiske fem er Norge, Canada, Danmark/Grønland, Russland og USA (Nordlys 2, 2010).

I de siste årene har ikke-arktiske EU-medlemsstater sammen med EU søkt å øke sin rolle i Arktisk. De mest ivrige EU-landene er Storbritannia, Frankrike og Tyskland. Også noen asiatiske land som Kina, Japan og Sør Korea har vist sin interesse i forskning, energi, fiskeri og transport i området (Wallis og Arnold, 2011). Kina har gjort flere fremstøt for å øke sin tilstedeværelse i Arktisk. De har blant annet gjennomført arktiske forskningsekspedisjoner, utviklet teknologi for arktiske strøk og søkt om permanent observatørplass i Arktisk råd (Wallis og Arnold, 2011).

Hovedforumet for interstatlig samhandling er Arktisk råd. Rådet har åtte medlemmer, alle arktiske stater. I rådet finner man permanente observatører som omfatter flere urbefolkningsgrupper og land som Frankrike, Tyskland, Nederland, Polen, Spania og Storbritannia (Arctic-council.org, 2012). Det er også noen ikke-permanente observatører, disse er Kina, EU, Italia, Japan og Sør Korea som alle har meldt sin interesse om å bli permanenter observatører (Wallis og Arnold, 2011).

Norge er et lite land, en småstat. En slik småstat har interesse av en åpen verdensøkonomi fordi man er mer avhengig av verdensmarkedet enn større stater. Dette fordi hjemmemarkedet er for lite til å holde liv i store foretak og fordi innenlandsmarkedet ikke klarer å tilby det varespekteret befolkningen etterspør. En liten stat som Norge har også interesse av å fremme folkeretten og institusjoner som støtter opp om dem. Det er på grunn av at folkeretten forutsetter at stater er likeverdige, med like rettigheter, mens ulikheter i makt og styrke skyves i bakgrunnen. Norges engasjement for folkerett og internasjonale organisasjoner er ikke bare et uttrykk for en norsk idealisme. Men det finnes idealisme i norsk utenrikspolitikk og mange mener den er et uttrykk for en egen norsk politisk kultur (Nyhamar, 2011).

Samtidig som nordområdestrategien kan sies å fremheve miljøansvaret, hviler den også på en interessebasert rettsoppfatning. Karakteristisk for den norske tilnærmingen er at politikken forsøkes legitimert gjennom henvisning til internasjonale rettsregler, og reglene blir forsøkt håndhevet slik at forankring i realpolitiske fellesinteresser med andre land blir tydeliggjort (Nyhamar, 2011).

Fiskeri

NUPI-rapporten fra 2008 mener at Russland vil utvilsomt fremstå som en mer krevende og utfordrende partner i forvaltningen av nordområdene i tiden som kommer. Det vil kunne føre til at det oppstår enkelte episoder tilknyttet ulovlig fiske og ulike tolkninger av Svalbardtraktatens bestemmelser. Episodene vil sannsynligvis ikke være mer alvorlig enn at de lar seg løse gjennom diplomati og norsk nærvær i fiskevernsonen. Det er ingen grunn til å tro at noen vil bestride Norges formelle suverenitet over øygruppen, men både fiskevernsonen og norsk forståelse av sokkelen utstrekning vil kunne komme under press (Blakkisrud et al, 2008).

Fiskebestandene i Barentshavet er på et historisk toppnivå og utgjør en formidabel økonomisk ressurs. Med et stadig økende underskudd på marint fett og proteiner må en forvente at verdien av disse ressurser vil øke (HI.no). Det er spesielt tre forskjellige syn som skaper spenning i fiskevernsonen. Det første er at Island, Spania og EU (EU er ikke et traktatland) hevder at Norge ikke har rett til å utøve jurisdiksjon over ikke- norske fiskebåter i fiskevernsonen. Det andre er spørsmålet om tredjeland. I tillegg til de to kyststatene Norge og Russland, har stater siden 1994 blitt tildelt kvoter for torskefiske i fiskevernsonen basert på tradisjonelt fiske. Dette betyr at utenom Russland og Norge kan bare fiskefartøy fra EU-land og Færøyene blitt tildelt kvoter. Kvotereguleringene for torskefiske har som nevnt tidligere førte til konflikten med Island. For det tredje har rapporteringsreglementet ført til noe konflikt. I en sak i høyesterett i 2006 mot spansk fiske i fiskevernsonen mente spanske fiskere at Russland ikke overholdt Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp siden de unnlater å rapportere inn fisket i henhold til reglementet (Wallis og Arnold, 2011).

Island, Spania og Russland mener også at Norge ikke har rett til å utøve jurisdiksjon over ikke-norske fartøyer i fiskevernsonen. Andre land, blant disse Frankrike, Tyskland og USA, mener de er forbeholdt alle rettigheter under traktaten. Størsteparten av traktatpartene er av den mening at Norge har suverenitet over Svalbard og jurisdiksjon i de maritime sonene rundt øygruppen, men at Svalbardtraktatens bestemmelser gjelder også i de maritime sonene. Uroen som kommer fra traktatlandene handler om at fiskefartøy med andre flagg har like rettigheter som de norske til å delta i fisket i fiskevernsonen, og om at oljeselskaper som tilhører andre traktatland har like rettigheter som norske selskaper til å bore etter olje på kontinentalsokkelen (Wallis og Arnold, 2011).

Norge fremfører to hovedargumenter for deres syn. For det første gir Svalbardtraktaten kun like rettigheter til fiske og gruvedrift på Svalbard og i territorialfarvannet. Å utvide disse rettighetene til kontinentalsokkelen og fiskevernsonen vil være mot ordleggingen i traktaten og prinsippene for å tolke traktaten. Restriksjoner i suvereniteten skal ikke bli antatt. For det andre har ikke Svalbard en egen kontinentalsokkel da fastlands-Norges sokkel strekker seg ut og rundt Svalbard, som en forlengende utløper av den norske kontinentalsokkelen (Wallis og Arnold, 2011).

Til nå har Norge klart å forvalte ressursene i fiskevernsonen. Men hvis Norge åpner for olje- og gassutvinning på kontinentalsokkelen vil det oppstå spenning mellom Norge og flere av

traktatlandene. Det vil være en stor og vanskelig sak som involverer et stort antall traktatland, de fleste er ikke-arktiske stater og store internasjonale aktører. Det er også et miljøaspekt knyttet til en slik utnyttelse av sårbare arktiske områder (Wallis og Arnold, 2011).

Olje og gass

Avtaler om leting og oljeutvinning mellom det russiske oljeselskapet Rosneft og flere vestlige oljeselskaper i det nordlige Barentshavet viser at oljeindustrien og russiske myndigheter mener at det er muligheter for store kommersielle funn i dette området. At avtalen mellom Rosneft og Statoil ble underskrevet i nærvær av statsministrene Putin (nå president) og Stoltenberg viser hvor stor vekt russiske myndigheter legger på utviklingen av disse arktiske områdene (NTB, 2012). I følge en russisk forsker er det opp mot 60 millioner tonn olje på sokkelen ved Svalbard. Det norske Olje- og Energidepartementet understreker at disse funnene er gjort gjennom forskningsvirksomhet og vitenskapelige undersøkelser. Noe som ikke gir noen som helst mulighet for å gå videre med funnene. I tillegg er det ikke åpent for petroleumsvirksomhet i fiskevernsonen. De understreker også at om det skulle være mulighet for videre virksomhet vil norske myndigheter håndtere dette som om at det er norsk territorium med full norsk jurisdiksjon. Alle nasjoner har rett til forskningsvirksomhet i henhold til Havrettstraktaten. Det er en forutsetning at norske myndigheter får resultatene fra slik forskning. Det har blitt gjort en rekke seismiske undersøkelser av blant annet Russland, Tyskland, Polen og USA. Et uheldig utfall ved slik forskning kan være at det avsløres så lovende oljeforekomster i havområdene rundt Svalbard at den norske suvereniteten i området blir utfordret og bestridt (Jensen, 2012).

Ifølge Petroleumsloven av 29. november 1996 er det staten som har eiendomsretten til de undersjøiske petroleumsforekomstene, fra tildeling av undersøkings- og utvinningstillatelse, sammen med innsamling av seismikk og leteboring, til planer for utbygging og drift, og planer for avslutning av felt. Før det blir gitt tillatelse til utbygging av et område må området for den planlagte aktiviteten være åpnet for petroleumsvirksomhet. For at dette skal skje må området gjennom en konsekvensutredning som vurderer de økonomiske og sosiale virkningene og hvilke miljøkonsekvenser utbyggingen kan ha for miljø, fiskeri og samfunnet rundt. Utvinningstillatelse blir gitt gjennom konsesjonsrunder hvor regjeringer kunngjør en viss mengde blokker som det kan søkes om. Søkerne kan søke som gruppe eller individuelt.

På bakgrunn av søknaden tildeler Olje- og energidepartementet utvinningsrettigheter. Til grunne for tildelingen ligger saklige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier (Oljedirektoratet 1, 2012). Norge har et eget system for å sikre staten inntekter fra petroleumsvirksomheten. Hovedgrunnen til dette er den ekstraordinære avkastningen som er knyttet til utvinningen av ressursene. Eierskapet til petroleumsvirksomheten tilhører felleskapet og staten sikrer seg en stor del av verdiene gjennom skattelegging og eierskap (Oljedirektoratet 1, 2012).

Gassco er selskapet som drifter det norske gassrørledningsnett som går fra den norske gassproduksjonen til europeiske land. Ifølge Norges olje- og energiminister er etterspørselen etter norsk gass i Europa stor og langvarig. Derfor mener Gassco at det er grunnlag for å bygge ut det norske rørledningssystemet for gass med et over 1000 kilometer langt rør til Barentshavet (Harbo, 2012). Mulighetene for transport av gass fra området i fiskevernsonen rykker da nærmere. Norges produksjon av olje og gass i Nordsjøen går ned og Norge flytter gradvis produksjonen nordover. Med stigende oljepriser viser flere land økende interesse for Arktis og da også området rundt Svalbard (Wallis og Arnold, 2011).

Det sies at en fjerdedel av verdens gjenværende uoppdagede olje- og gassressurser finnes i Arktis. 30 % av verdens uoppdagede gassreserver og 13 % av verdens uoppdagede oljeressurser er tilgjengelig på mindre enn 500 meters dyp (Gautier et al, 2009). Det vil frem mot 2018 være den globale etterspørselen etter olje og gass som er drivkraften for petroleumssektoren i Arktis. Uavklarte suverenitetsspørsmål vil kunne bremse utviklingen i Polhavet og deler av tilgrensende sokkelområder. Avgrensningen av lands kontinentalsokler utenfor 200nm vil være avgjørende for en slik virksomhet (Blakkisrud et al, 2008).

Storbritannia vil kunne bli en pådriver for å åpne opp sokkelen rundt Svalbard for oljeleting. Storbritannias egen produksjon på dette området er på vei nedover og landet vil derfor være interessert i å ekspandere nordover, kanskje under et mer liberalt regime enn det norske. Etter hvert som presset for utnyttelse av havbunn og havområdet rundt Svalbard vokser vil det bli vanskeligere for norske myndigheter å forsvare norsk forvaltningspraksis som legges til grunn i fiskevernsonen og argumentasjon om miljøhensyn. Flere av traktatpartene kan komme til å kreve at sokkelen skal åpnes for næringsinteresser etter samme prinsipp som på Svalbardøygruppen. Norske myndigheter hevder de har folkeretten på sin side når de hevder

at sokkelen utenfor Svalbard er en del av norsk økonomisk sone, men i en slik oppfatning står de ganske alene (Blakkisrud et al, 2008).

Et nytt maktbilde

En grunnleggende forutsetning for utvikling av de arktiske muligheter er forutsigbarhet og stabilitet og at folkeretten og de folkerettslige spillereglene respekteres av alle stater. Dette er tilfellet i nordområdene. Det er bred internasjonal enighet om at FNs havrettskonvensjon utgjør det folkerettslige grunnlaget for Polhavet og de tilgrensende sokkelhav. Dette er også avgjørende for å forebygge og unngå tvister og mulige konflikter i området. Selv om ulike aktører har sine militærstrategiske interesser, energiinteresser og transportinteresser i nord, foregå det ikke i dag noe ”kappløp” om Arktis eller om ressursene i regionen, som nesten uten unntak ligger i uomstridte områder. Nordområdene er i dag en fredelig region preget av vilje til samarbeid og løsning av stridsspørsmål i samsvar med folkerettslige prinsipper. Respekten for folkeretten er grunnleggende for de arktiske statenes felles mål om stabilitet og forutsigbarhet (Meld. St. 7, 2012). Norge mener at havrettskonvensjonen har en bred og helhetlig tilnærming til havrettslige problemstillinger og har oppnådd tilnærmet global oppslutning. Konvensjonen representerer et historisk kompromiss mellom kyststatenes ønske om jurisdiksjonsutvidelse og hensynet til navigasjonsfrihet. Mange av konvensjonens bestemmelser er nyvinninger og store deler av konvensjonen anses som en kodifisering av internasjonal sedvanerett (Meld. St. 7, 2012).

I 2008 innkalte Storbritannia til et møte, med deltagelse fra blant annet Russland, om Svalbard. Norge ble ikke informert om møtet og i hvert fall ikke invitert (Dragenes, 2011). Dette møtet viser klart at det eksisterer andre interesser enn det som er den offisielle norske forståelse. I følge en artikkel i Aftenposten (25.okt. 2011) har nå tidligere visepresident i Europarådet Diana Wallis laget en rapport som kan skape problemer for norsk Svalbardpolitikk. Hun mener at det er mange uløste spørsmål i Svalbardtraktaten og at den bør oppdateres. Hun sier også at det finnes gode argumenter for å utvide traktaten til å gjelde i fiskevernsonen og på kontinentalsokkelen. Rapporten viser til en rekke konkrete forslag hvor traktaten burde forandres. I følge Wallis bør det fremforhandles hvilken suverenitet Norge skal ha og hvor langt den skal strekke seg ut fra øygruppen. Man bør også etablere en kollektiv styringsstruktur som sikrer at alle medlemsstaters interesser blir ivaretatt. Et annet

punkt er at man burde forbedre traktatlandenes forståelse av traktaten og da særlig den delen som omhandler ikke-diskriminering. Wallis sier også at man må utvikle og styrke eksisterende mekanismer for maritime soner og rett til å lete etter og benytte ressurser i tråd med havretten. Og sist men ikke minst må det etableres løsninger for hvordan konflikter skal løses. I følge Wallis- rapporten burde EU spille en viktig rolle for å sikre at prinsippet om likebehandling ivaretas når det gjelder utfordringer rundt ressursfordeling, særlig fiskeri, olje og gass (Aale, 2011).

Aale (Aftenposten, 2011) har vært i kontakt med seniorforsker Torbjørn Pedersen som mener dette er ”farlig politikk” sett med norske øyne. Han understreker at rapporten inneholder konkrete forslag til hvordan EU-landene kan gå frem for å undergrave norsk suverenitet på og rundt Svalbard. Rapporten er laget av Wallis selv og er ikke EUs formelle syn. Men hun vil spre rapporten rundt i EU-systemet for å skape en bedre forståelse for nordområdene og for å skape debatt. I rapporten pekes det på at Norges argumentasjon ikke er konsekvent. Eksempelet som blir brukt er at Norge tolker Svalbardtraktaten bokstavelig når det gjelder at den ikke gjelder utenfor 12 nautiske mil, men at Norge ikke tolker traktaten bokstavelig når det gjelder likebehandlingsprinsippet. Ifølge Aale (Aftenposten, 2011) skal utenriksdepartementet ha reagert kraftig på rapporten, noe seniorforsker Pedersen har forståelse for:

”Rapporten foreslår at man tar omkamp om rettighetene utenfor Svalbard, noe Norge aldri vil kunne gå med på. Norge har vært en god og rettferdig forvalter av området, noe også flere EU-land nyter godt av, og press fra EU for å endre på dette regimet vil ikke føre noe godt med seg”

(Pedersen til Aftenposten 25.10.11)

Norge mener at Svalbardtraktaten med dens begrensninger bare gjelder på land og i territorialfarvannet. I dag ser det ut til at de fleste aksepterer at Svalbardøygruppen har rett til sin egen maritimesone. Men det finnes stater som mener at de rettigheter og plikter som blir nevnt i Svalbardtraktaten også skal gjelde for de maritime sonene rundt øygruppen. Blant disse finner vi Island, Russland, Spania og Storbritannia (Wallis og Arnold, 2011).

Som man ser ligger det mange muligheter i Arktis. De største er knyttet til muligheten for fremtidig olje- og gassutvinning, de levende og fornybare ressursene i havet og muligheten for nye transportruter til sjøs.

Kapittel 8 Samlet vurdering

I diskusjonsdelen vil jeg prøve å besvare problemstillingen om fiskevernsonen er et holdbart regime. Dette er et komplekst spørsmål med mange forskjellige komponenter. I en oppgave på denne størrelsen har man ikke mulighet til å ta med alle komponenter som kanskje burde være med for å prøve å besvare dette problemet. For eksempel burde man ha kjennskap til de viktigste traktatpartenes interne ståsted og kjenne strategien til de største kommersielle selskapene som kan presse på for ressursutnytting i fiskevernsonen.

Innledningsvis tas regimebegrepet opp. Hvilke regimetyper er det i området? Jeg har tatt med Svalbardregimet, Havrettsregimet og fiskevernsoneregimet og forsøkt å finne ut hvilke type regimer disse er og hvordan de henger sammen. Deretter tas de forskjellige lands ståsted opp for så å forsøke å forutse deres reaksjon på de forskjellige senarioene som kan oppstå i fiskevernsonen. Tilslutt vil jeg diskutere om fiskevernsonen i sin nåværende form kommer til å bestå eller om det må videreutvikles, eventuelt byttes ut med et annet regime.

Bakgrunnen for opprettelsen av fiskevernsonen er erfaringen at en ikke-regulert bruk av fiskeressursene i havet leder til "allmenningens tragedie" (Hardin, 1986). Hvis hver enkelt fisker og hvert enkelt land har muligheten til å fange mest mulig fisk og alle øker sin innsats for å nå dette målet, blir resultatet et overfiske som ødelegger bestandene og dermed fisket for alle. Selv om alle forstår at det er slik, så har hele tiden den enkelte fisker eller land en tilbøyelighet til selv å øke uttaket av fisk. Ingen kan løse dilemmaet på egen hånd (Nyhamar, 2011). Norge har forsøkt å løse dette "allmenningproblemet" ved å tvinge de andre statene til å følge reguleringen som Norge har definert og iverksatt. Dette har vært positivt for de levende ressursene i området og har medført at de levende resursene i Barentshavet og omliggende farvann er i en meget god forfatning.

Regimene

I følge regimeteorien er et regime delt inn i flere deler. Regimets substansielle del er prinsippene og normene, og regimets operasjonelle del er de formelle prosedyrene, reglene og praksisene. I regimet på Svalbard, Svalbardregimet, kan man si at den substansielle delen er det felles målet om å forvalte Svalbardområdet og de ressursene som finnes der på en ikke-

diskriminerende måte. Den operasjonelle delen i Svalbardregimet er nedfelt i Svalbardtraktaten og dermed også Norges lover. Normer beskriver rettigheter og plikter. I Svalbardregimet kjenner traktatpartene til de normer som er satt gjennom Svalbardtraktaten.

Man kan si at Svalbardregimet er en blanding mellom et maktbasert og interessebasert regime. Grunnen til at jeg mener det har spor av maktbasert regimetori i seg er at da Norge ble ”tildelt” Svalbard var det stormaktene, ”hegemonene”, etter første verdenskrig som bestemte at Norge skulle få forvaltningsansvaret over øygruppen. Men Svalbardregimet er også interessebasert. Ifølge teorien baserer interessebaserte regimer seg på at internasjonale regimer kan tjene som redskaper for å gjøre internasjonalt samarbeid lettere. Deler av den interessebaserte regimelitteraturen er skeptisk til om sammenstillingen av staters antatte preferanser er den beste veien å gå. Nasjonale interesser i en sak kan være vanskelige å karakterisere på en måte som lar seg innpasse i en slik analyse. Regimer kan hjelpe stater med å virkeliggjøre samarbeid også i situasjoner der insentiver til å unndra seg forpliktelser truer koordinering til alles nytte. Det vil si at regimer vil opprettes der gevinsten ved samarbeid er særlig stor og at utformingen av dette regimet vil påvirkes av den usikkerheten partene har om hverandres atferd (Stokke, 2011). Dette Svalbardregimet som er en blanding av maktbasert og interessebasert regime er også et ”hard law” regime i den forstand at det er fastsatt lover og regler basert på Svalbardtraktaten og det er norsk lov som gjelder på øygruppen.

Havrettens operasjonelle del er havrettstraktaten som legger grunnlaget for håndheving og forvaltning av havets ressurser samt domstolen i Haag som hjelper til med håndheving når stater ikke kommer til enighet seg imellom. Traktater og avtaler mellom stater forandres og fornyes, havrettsregimet er i konstant utvikling. De land som har skrevet under på traktaten vedkjenner seg å følge de regler og lover som er bestemt i traktaten. Havrettens substansielle del er målet om å opprette et felles regelverk for havområdene og beskyttelse av disse områdene.

Man kan si at havrettsregimet kommer fra en kunnskapsbasert tilnærming hvor det er fokus på ideer, kunnskap og læring. Aktørens forestillinger om verden formes gjennom internasjonal samhandling, noe man kan se av de tre havrettskonvensjonene. Havrettsregimet kan i dag trolig karakteriseres som et ”soft law” regime som er på vei mot et mer ”hard law” regime siden man har den internasjonale domstolen i Haag. Men jeg vil primært betegne det som et ”soft law” regime fordi det er snakk om suverene stater som ikke trenger å innrette seg etter

domstolen og havrettstraktaten hvis de ikke ønsker det. ”Soft law” vil si at noe ikke er formelt rettslig bindende, men kan gi uttrykk for hva som anses å være bindende folkerettslig sedvanerett, eller det kan være anbefalinger som over tid utvikler seg til å bli sedvanerett. Et eksempel på dette er FNs menneskerettserklæring fra 1948. Det er vanlig at internasjonale organisasjoner kan treffe ikke- bindende vedtak, i form av anbefalinger til statene. Vedtakene kan ha betydning ved at staten føler seg politisk forpliktet til å etterleve dem. Men vedtakene kan også ha rettslig betydning ved at de er bindende for organisasjonens egne organer. De kan videre være relevante tolkningsmomenter ved traktattolkning, ved å anse som etterfølgende statspraksis hvis vedtaket gjelder tolkningen av organisasjonens konstitusjon. Slike vedtak kan også anses som relevant statspraksis ved dannelsen av folkerettslig sedvanerett. Vedtakene kan ha rettspolitikkens betydning, ved at de legger grunnlaget for senere bindende vedtak eller konvensjoner. ”Soft law” er ikke folkerettslig bindende (Ruud og Ulfstein, 2006).

Fiskevernsonens substansielle del ser man gjennom en felles forståelse av at man trenger å forvalte de levende ressursene som finnes i området. Den operasjonelle delen er delt i flere grener. Havretten er en av de operasjonelle delene fordi den ligger til grunn for opprettelsen av en 200 nautisk mil økonomisk sone, og ved at havrettstraktaten tilkjenner at alle land har rett på en slik sone. Svalbardtraktaten gjøres også gjeldende ved at sonen er ikke-diskriminerende. Norsk lov kommer inn gjennom opprettelsen av fiskevernsonen med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone. Med en viss rett kan man si at fiskevernregimet er en blanding mellom Havrettsregimet og Svalbardregimet. Det er Norges kystvakt som håndhever regelverket i fiskevernsonen. Et regime trenger ikke være nedfelt i bindende avtaler eller sedvaneregler, men regimets medlemmer må kjenne til reglene og ha klare forventninger om at de vil etterfølges (Stokke, 2011). De fleste land kjenner til reglene i fiskevernsonen, men det er nok ikke alle som har klare målsetninger om å følge disse, og reglene har ikke bestandig blitt fulgt av andre stater som har utøvd virksomhet i fiskevernsonen, da disse statene ikke er enig i Norges posisjon i sonen. I motsetning til havrettstraktaten har de fleste land heller ikke kunnet gi sin innflytelse over utformingen av fiskevernsonen. Dette kan føre til at fiskevernsoneregimet får mindre legitimitet. Fiskevernsonen er en mellomting av ”soft law” og ”hard law” regime. Det beveger seg nok mer og mer mot et ”hard law” regime ettersom Norge blir strengere med håndheving av regelverket i sonen. Kravene til regimets operasjonelle del blir større når partene bare har delvis sammenfallende interesser. Dette kan man for eksempel se i fiskeriforvaltningen hvor partene har en felles interesse i at totalbeskatningen holdes på et bærekraftig nivå, men

motstridende interesser når det kommer til fordelingen av fiskeressursene. Det er også uenighet om hvilke ressurser som skal fordeles og hvilke regler som skal gjelde i sonen. (Stokke, 2011). Det at kravene til den operasjonelle delen øker når det er snakk om et regime der partene bare har delvis sammenfallende interesser gjør det vanskelig, siden den operasjonelle delen er konfliktspørsmålet. Er det loven om norsk økonomisk sone eller Svalbardtraktaten som gjelder? Dette er stridsspørsmålet.

De uavklarte spørsmålene

Norge mener at det er havretten som gjelder og at Norge som kyststat gjennom havretten har rett til å etablere en eksklusiv økonomisk sone rundt øygruppen. Uklarheter oppstår imidlertid når Norge innfører en slik sone men implementerer en del av Svalbardtraktaten, nemlig ikke-diskrimineringsprinsippet, i forvaltningen av sonen. I tillegg gjør Norge det klart i fiskevernsonebestemmelsene at det kun er havområdet og ikke kontinentalsokkelen som er kommer inn under ikke-diskrimineringsprinsippet. Havretten, på den andre siden sier at kyststatens eksklusive økonomiske sone omfatter både havområdet og sokkelen ut til 200 nautiske mil. Så selv om Norge mener landet har rett til å opprette en økonomisk sone med hjemmel i lov om Norsk økonomisk sone som igjen er et resultat av havrettstraktaten, velger Norge å gjøre to store forandringer fra de opprinnelige bestemmelsene gitt i havrettstraktaten, nemlig at de innfører ikke-diskrimineringsprinsippet og utelater kontinentalsokkelen.

Selv om Norge mener Svalbardtraktaten ikke gjelder i fiskevernsonen er det jo slik at enhver stat i følge havrettstraktaten har rett til å opprette en eksklusiv økonomisk sone utenfor sine territorier. Vil det ikke da være naturlig at siden Svalbard er norsk, men underlagt de begrensninger som er gitt i Svalbardtraktaten, at også disse begrensningene blir tatt i betraktning når et regime som strekker seg ut fra Svalbardsonen skal gjelde? Det vil kanskje ikke være urimelig at traktatlandene i hvert fall skal ha rett å be om forhandlinger om traktaten, ut fra prinsippet om at dersom det skal skje en endring i de bakenforliggende forutsetningene for traktaten, så skal alle traktatlandene få være med å gi til kjenne sitt syn på dette.

Hvis Svalbardtraktaten skal gjelde i fiskevernsonen vil ikke også da Norge kunne gjøre som med Svalbardmiljøloven, slik blant annet Russland hevder, å fastsette lover og regler som er

så strenge at man i prinsippet stenger andre stater og andre staters borgere ute fra vanlig kommersiell virksomhet? Har ikke også Norge videre brutt ikke-diskrimineringsprinsippet ved å erklære at det er historiske rettigheter som skal være grunnlag for fordelingen av fiskeressurser i fiskevernsonen? Dette kan jo ses på som en måte å forskjellsbehandle noen stater på. Man kan jo tenke seg at utgangspunktet for ikke-diskrimineringsprinsippet var at alle skulle ha rett til fiskerimessige så vel som industrielle aktiviteter, og ikke at man skulle kunne stenge noen ute på grunnlag av kriterier som bestemmes av en stat, i dette tilfellet Norge.

Fiskevernsonen ble oppretter ved kongelig resolusjon av 3. Juni 1977 med hjemmel i lov om Norges økonomiske soner. Lovanvendelsen om fiskevernsonen avviker imidlertid vesentlig fra praktiseringen innen Norsk økonomisk sone. Når det er snakk om kontinentalsokkelen og de rikdommer som finnes der er det gjort klart at vernesonens regelverk bare gjelder for de levende ressursene i havet. Men Norge hevder at norsk kontinentalsokkel strekker seg fra fastlands-Norge og videre rundt Svalbard. Hva har dette å si for konflikten i vernesonen? I det første scenarioet hvor fiskevernsonen opereres som den gjør i dag, vil det da si at ikke-diskrimineringsprinsippet gjelder i havet, men at Norge kan drive virksomhet på havbunnen uten å måtte dele med de andre i klassen? I det andre scenarioet, hvor fiskevernsonen kommer inn under Svalbardtraktaten, har da Norge rett til å forvalte for eksempel olje- og gassressurser etter den norske petroleumslovgivningen mens de levende ressursene forvaltes i henhold til et ikke-diskriminerende regime som praktiseres i fiskevernsonen i dag?

Norge har fått godkjent at norsk kontinentalsokkel strekker seg ut fra fastlands-Norge og rundt Svalbard. Hvis situasjonen blir slik at Svalbardtraktaten skal gjelde i fiskevernsonen og sokkelen rundt, vil det da bety at fastlands-Norge står igjen med de små flikene av kontinentalsokkelen som strekker seg videre ut fra fiskevernsonen? I følge havretten har kyststaten suverene rettigheter når det gjelder utforskning, utnyttelse og forvaltning av de levende og ikke-levende naturressursene i havområdet, og på den del av kontinentalsokkelen som faller innenfor 200 nautiske mil (Ulfstein, et al., 2006). Det vil si at hvis Svalbardtraktaten gjøres gjeldende i sonen vil fastlands-Norge "miste" de rettighetene de har som suveren stat på kontinentalsokkelen rundt Svalbard siden ikke-diskriminerings prinsippet vil være gjeldene under Svalbardtraktaten. Kanskje har Norge fått en sterkere stilling i sin kamp om fiskevernsonen nettopp fordi de har fått godkjent at sokkelen rundt Svalbard er norsk?

Hvordan hadde Norge rett til å bestemme at det bare var nasjoner som hadde fisket i Fiskevernsonen mellom 1966-1975 som skulle få historiske rettigheter. Dette er knapt 10 år tilbake i tid fra tidspunktet da fiskevernsonen ble opprettet. Er dette å være ikke-diskriminerende som Norge sier de skal være i fiskevernsonen?

Tenkelige reaksjoner

Det har de siste årene vært mye snakk om klima og klimaforandringer. Uavhengig av om klimaprognosene stemmer, vil kampen om Arktis fortone seg på grunnlag av hvordan forskere tror forholdene kommer til å bli. Derfor er det kanskje viktig å følge med på hva forskerne sier om det fremtidige klimaet, ikke fordi det nødvendigvis kommer til å bli varmere, men fordi dersom verdens stater og de store internasjonale selskapene tror det kommer til å bli varmere vil de også posisjonere seg og planlegge etter de scenarier som blir lagt frem av klimaforskerne.

Når det gjelder de ulike interessentene, altså stater og interesseorganisasjoner, har de nok forskjellige meninger om hva som vil gagne dem mest og hvilket system de foretrekker. Russland, for eksempel, er et av de land som har hatt mest konflikter med Norge. Det har ved flere tilfeller vært oppbragt russiske trålere i fiskevernsonen. Innad i Russland er det ikke bare selve staten som har vært uenig i Norges regime rundt forvaltningen av fiskevernsonen. Også politikere og private aktører som f. eks. redere har presset på for at Russland skal gi en reaksjon utad. Fiskevernsonen er fiskerimessig en klar fordel for Russland, fordi fiskeressursen i hovedsak er den norsk-russiske torsken. Hvis Svalbardtraktaten skulle gjelde i denne sonen ville Russland trolig tape fiskeressurser da de ville måtte dele fiskeressursene sine med flere traktatland. Men det finnes jo også ikke-fornybare ressurser. Russland i likhet med de fleste land vil nok ønske å sikre seg best mulig tilgang på disse. Hvilke posisjoner Russland ville inntatt hvis Norge åpnet for oljeleting i fiskevernsonen basert på regimet i norsk petroleumslav er ikke klart. Det er imidlertid lite trolig at Russland ville stått på siden uten å ta en tydelig posisjon mot et slik regime. I hvert fall ikke hvis den høye ressurskatten skal tildeles Norge. Trolig er dette et scenario som kommer ganske langt frem i tid og Russland vil trolig ikke reise dette spørsmålet uten at noen andre stater tar det opp først, ettersom Russland har så rike olje- og gasstilganger på eget territorium.

Når det gjelder Island virker det som om de er noe mer pågående når det gjelder å få tilgang på fiskeressursene i vernesonen. De har ved flere anledninger truet med å ta saken opp til den internasjonale domstolen i Haag. Island har blitt tildelt noen fiskerettigheter i fiskevernsonen som de foreløpig ser ut til å være fornøyd med. Men som nevnt tidligere vil deres engasjement for saken nok komme tydeligere frem ved en ressurskrise. Når det gjelder olje og gass ser det ikke ut til at Island har hatt noen sterke synspunkter, men en kan gå ut fra at de i likhet med de fleste andre land mener at Svalbardtraktatens ikke-diskrimineringsprinsipp også skal gjelde disse ressursene.

EUs holdning når det gjelder olje- og gassutvinning i området er uavklart og uforutsigbar. Selv om Diana Wallis ikke lenger er en del av EU-systemet og hennes rapport ikke er et offisielt EU-standpunkt kunne nok EU tenke seg å ta del utvinning av ressursene i området. Når det gjelder fiskeriressursene synes det som at de er fornøyd med at Spania har rettigheter i området. Men hvis saken skulle komme opp er det trolig at EU ville vært mot Norges dominans i fiskevernsonen og spesielt mot at olje- og gassutvinning skulle foregå på norske premisser. Dette reflekteres også i deres økende interesse for nordområdene.

Man kan også se at flere land prøver å posisjonere seg i nord, som for eksempel Kina og India, med økt forskningsinteresse og spesielt Kinas ønske om innpass i Arktisk råd. Når det gjelder de andre landene synes det ikke som disse i den nærmeste fremtid vil utgjøre noen stor trussel for Norges suverenitet. At mange land vil ta del i den fremtidige utviklingen i nordområdene er det ikke tvil om.

Et holdbart regime?

Problemstillingen i denne masteroppgaven er om fiskevernsonen er et holdbart regime. Fiskevernsonen synes å være et unikt regime. Det kan også hevdes at fiskevernsonen ikke er allment akseptert blant andre stater. Regimets status og videre utvikling er derfor usikkert.

Et regime blir som tidligere nevnt definert av et sett åpne eller underforståtte prinsipper, regler og prosedyrer som aktørenes forventninger samles om innenfor et saksfelt i internasjonale relasjoner. I denne definisjonen finnes flere punkter som er vanskelig i forhold til fiskevernsonen. For det første sier definisjonen at det er et sett åpne eller underforståtte

prinsipper, normer, regler og prosedyrer. Hvis det betyr at reglene skal være akseptert og fulgt av alle parter i et internasjonalt regime vil jeg si at fiskevernsonen ikke klassifiserer til å være et holdbart regime siden partene ikke aksepterer og alltid følger de lover og regler som blir satt. Regimeteorien sier at en svekkelse av et regime har skjedd dersom prinsippene, normene, reglene eller prosedyrene blir undergravet. Man kan jo si at f. eks. Russlands stadige opposisjon mot reglene er en undergraving av regimet, og Island og Spanias opptreden og trusler er også det. Men dersom utsagnet betyr at statene skal kjenne til reglene i regimet så vil det kunne sies at fiskevernsonen er et regime fordi de fleste partene kjenner til de prinsipper, normer, regler og prosedyrer fiskevernsonen representerer. I denne definisjonen av et regime skal aktørenes forventninger samles innenfor et saksfelt i internasjonale relasjoner. Alle aktørene samles innenfor et saksfelt, nemlig fiskevernsonen. Men mange av aktørene har forskjellig oppfatning av hva som inngår i fiskevernsonen. Norge mener at fiskevernsonen kun er havområdet mellom 12 nautiske mil og 200 nautiske mil utenfor Svalbard og at det er en eksklusiv norsk sone. Mens andre land mener det er en sone inn under Svalbardtraktaten. Dersom denne undergravingen av regimet kan bli sett på som et ”tipping-point”, eller at vi er på vei mot et slikt punkt, kan regimet være på vei i en ny retning.

Kommer fiskevernregimet til å bestå? Inderberg (2007) mener at det folkerettslig sett spiller en rolle med tilstedeværelse og sedvane i forhold til territorielle rettigheter. Han mener at en taktikk for å styrke den norske etableringen av fiskevernsonen derfor kan være høy grad av tilstedeværelse, ivaretagelse av ressursansvar og håndhevelse av myndighet (Inderberg, 2007). Er Norge nok til stede til at fiskevernsonen blir sedvane? Etter min mening kan man svare både ja og nei på dette spørsmålet. Norge har vært mye til stede og landet har fått en økt aksept for regimet som forvalter de levende ressursene. Svarene er mer usikre, og kanskje negative når man i fremtiden skal starte utvinning av olje- og gass i området. Det er overveiende sannsynlig at dette vil føre til protester mot de norske posisjoner. Så hvis det ”bare” hadde vært snakk om de levende ressursene i havet ville fiskevernsonen bestå. Det er fordi alle er tjent med at de levende ressursene forvaltes på en bærekraftig måte slik at de kan tjene som inntekt for landene i uoverskuelig fremtid. Siden olje og gass er en ikke-fornybar ressurs kan ikke Norge forvalte denne i evig tid. Dette er viktige økonomiske ressurser som har en begrenset levetid og mange stater vil hevde at dette krever et annet forvaltningsregime. Mange land og internasjonale konsern ville rettet blikket mot nord hvis man startet med oljeutvinning i fiskevernsonen. Noe som taler for at Norge kan få beholde sitt sokkelområde som i dag ligger i fiskevernsonen er at olje- og gassutvinning på norsk sokkel er åpent for

internasjonale selskaper fra de fleste land, og alle selskaper som er kvalifisert kan søke om konsesjon til utvinning. Det norske oljeregimet har ligget fast i mange tiår med forutsigbare betingelser, noe som er attraktivt for utenlandske selskaper. Imidlertid vil norsk petroleumsloven gjelde hvis sokkelen er norsk og der den norske stat står som eier av ressursene. Det at den norske stat legger på en ressurskatt vil nok være vanskelig for internasjonale selskaper og andre stater å akseptere. Det er dermed skatteregler og strenge miljølover som vil definere den norske forvaltningen på Svalbardsokkelen. Dermed blir olje- og gass-forvaltningen prinsipielt ulikt fiskeriforvaltningen.

Så tilbake til spørsmålet om fiskevernsonen vil bestå? Trolig er det lite sannsynlig at fiskevernsonen slik vi ser det i dag vil kunne bestå også i fremtiden. Det er for store verdier gjemt i både havområdet og i kontinentalsokkelen til at dette regimet vil få ligge i fred. Man ser at de andre traktatlandene er uenig i Norges råderett over området og dette vil trolig komme sterkere frem ved en ressurskrise eller ved utvinning av olje- og gass i området. Det er ikke sikkert det er de suverene statene som vil tvinge frem et skifte i fiskevernregimet, kanskje er det de store olje- og gasselskapene som vil kreve en plass i sonen.

Fiskevernsoneregimet må enten bli et helt norsk regime, hvor norsk lov og havretten råder. Alternativt, hvis ikke Norge får full råderett over fiskevernsonen og Svalbardtraktaten skal gjelde vil det måtte komme et nytt regelverk som alle land kan slutte seg til. Trolig vil et nytt regime ta hensyn til både Norges "historiske rettigheter" samt de andre partenes interesser. Man kan si at Norge har opparbeidet seg en "moralisk rett" gjennom sitt arbeid som forvalter av området, slik at det kanskje vil være naturlig at Norge vil få en særstilling også i dette nye regimet. Svaret på spørsmålet om fiskevernsonen er et holdbart regime er trolig nei. Det vil måtte komme et sterkere regime, et regime alle traktatparter vil akseptere og følge.

Det vil bli spennende å se utviklingen fremover, det er nye saker i dagspressen hver uke. En forandring når det gjelder både ressursutnyttning og forvaltning er sakte men sikkert på vei i nord.

Kapittel 9 Litteraturliste

- Aale, P. K. (2011). Utfordrer norsk suverenitet over Svalbard. Aftenposten. 25. 10. S. 16-17
- Abbott, K. W. Snidal, D (2000). Hard and Soft Law in International Governance. International Organization 54 (3), S. 421-456.
- Arctic-council (2012): <http://www.arctic-council.org>
- Ask, A.O. (2008). EU lover å holde seg til havretten. Barroso beroliger Norge om Arktis. Aftenposten 13.11. S. 20.
- Aspunvik, S.G. (2012). Norsk fisk offer for russisk misnøye. Aftenposten 10.02. S 20.
- Berghei, J. T. (2009). Polarforskning som nasjonsbygging. Norsk polarhistorie: <http://polarhistorie.no/artikler/2009/Polarforskning%20som%20nasjonsbygging>
- Bjørklund, K. (2008). Caltex-saken og norsk oljepolitikk på Svalbard fra 1960 til 1973. Masteroppgave i historie ved Institutt for arkeologi, konservering og historie. Universitetet i Oslo. S. 134.
- Blakkisrud, H. Bang, L. Godzimirsk, J. Græger, N. Kjærnet, H. Madsen, N.K. Maurseth, P.B. Ramberg, S. Riekler, P. Rowe, E.W. Skogan, J.K. Skorve, J. Øverland, I (2008). Utsyn Nord 2018. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. S. 48.
- Christensen, P. & Hallenstvedt, A. (2005). I kampen om havets verdier. Norges Fiskarlags historie. Norges Fiskarlag, Trondheim.
- Churchill, R.R, Lowe, A.V. (2010). The law of the sea. Third edition. Jurist Publishing, Manchester University Press. S. 494.
- Churchill, R. Ulfstein, G. (2010). The disputed maritime zones around Svalbard. Changes in The Arctic Environment and the Law of the Sea. M. H. Nordquist, T. H. Heidar and J. N. Moore (eds). Leiden, S. 594.
- Donnelly, J. (1986). International Human Rights: A Regime Analysis. International Organization, 40 (3). The MIT Press. S. 599-642.
- Dragnes, K. (2010). USA ignorerer Norges interesser på Svalbard. Aftenposten 30.11. S. 16.
- Dragenes, K. (2011). Trekantdrama i nord. Aftenposten 26.10. S. 15.
- Dragnes, K. (2012). Når Kina inntar Svalbard og sonen. Aftenposten 17. Mars. S 19.

- Drivenes, E.A, Jølle, H.D. (2004). Norsk polarhistorie III. Rikdommene. Gyldendal Norsk Forlag. S. 597.
- Døhlle, K.H. (2007). Ressursar under press. Norges rolle i det nordaustatlantiske fiskerisamarbeidet 1946-1977. Masteroppgåve i historie- Historisk-filosofisk fakultet. Historisk institutt. Universitetet i Bergen.
- Emberland, T (2011). Iskaldt klima. Nordlys 13.10. S. 22.
- Europakontoret (2011). EU og Nordområdene: <http://northnorway.org/eu-og-arktis>
- Fause, L. (2010). Vernesonen ved Svalbard: rettslig fundament og håndhevelse. Kapittel 16 i Gjerd Lage Dybdal (red): Strategisk ledelse i krise og krig. Fagbokforlaget. S. 265-275.
- Fkd.no :
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning/fiskevernsone-ved-svalbard-og-fiskeriso-2.html?id=445285>
- Grieco, J. M. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. International Organization, 42 (3). The MIT Press. S 485-507.
- Gautier, D.L, Bird, J.B, Charpentier, R.R, Grantz, A, Houseknecht, D.W, Klett, T.R, Moore, T.E, Pitman, K.J, Schenk, C.J, Schuenemeyer, J.H, Sørensen, K, Tennyson, M.E, Valin, Z.C, Wandrey, L. C. (2009). Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic. Science, vol 324. S. 1175-1179.
- Harbo, H (2012). Gassrør til Barentshavet kan være i drift fra 2020. Aftenpostens nettutgave 03.05. <http://www.aftenposten.no/okonomi/Gassror-til-Barentshavet-kan-vare-i-drift-fra-2020-6742915.html>
- Hardin, G. (1986). The Tragedy of the Commons. Science. S 1243-1248.
- HI.no : <http://www.imr.no/nb-no>

- Inderberg, T.H. (2007). Den utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken. Kompetent realpolitikk eller kompetansestrid? Fritjof Nansens institutt. FNI rapport 3. S. 94.
- Jensen, T. (2012). Russisk utspill skaper undring. Fiskeribladet Fiskaren 13.02.
- Jørgensen, J.H. (2004). Svalbard: russisk persepsjon og politikktutforming. Internasjonal politikk, 62 (2). S. 177-197.
- Jørgensen, J.H (2003). Svalbard og Fiskevernsonen. Russiske persepsjoner etter den kalde krigen. Fridtjof Nansen instituttet rapport. S 79.
- Kao, S-M. Pearre, N.S. Firestone, J. (2012). Adoption of the arctic search and rescue agreement: A shift of the arctic regime toward a hard law basis? Marine Policy 36. S 832-838.
- Krasner, S.D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. International Organization, 36 (2), International Regimes. The MIT Press. S. 185-205.
- Kristensen, Y.N. (2005). Torsk, ”pirater” og kalde franater. Striden mellom Norge og Island og Fiskevernsonen ved Svalbard i 1993. Institutt for forsvarsstudier, IFS INFO 6. Oslo. S 24.
- Lovdata
 - Svalbardtraktaten:
http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19200209-000.html&emne=svalbard*&&
 - Soneloven. Lov om Norges økonomiske sone:
http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/tl-19761217-091-0.html&emne=norsk*%20%2b%20%F8konomisk*%20%2b%20sone*&&
 - Forskrift om fiskevernsonen rundt Svalbard:
<http://www.lovdata.no/for/sf/ud/xd-19770603-0006.html>
- Lovsamling. (2006). Lovsamling i fiskerirett. Utarbeidet for kurset SVF 1511 og 2501- Norges fiskerihøyskole, Universitetet i Tromsø. S. 316.

- Meld. ST. 7. (2012). Melding til Stortinget, 2011-2012. Nordområdene. Visjon og virkemidler. Det kongelige utenriksdepartement.
- Molenaar, E.J. (2012). Fisheries Regulation in the Maritime Zones of Svalbard. *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27. S 3-58.
- Nordlys 1, 2010. Internasjonale ordninger for det arktiske marine miljø. Nordlys 20.09. S. 3.
- Nordlys 2, 2010. En indre sirkel i Arktisk Råd? Nordlys 28.04. S. 3.
- NTB (2012). Statoil ening med Rosneft om samarbeidsavtale. 05.05.
- Nyhamar, T (2011). Norsk utenrikspolitikk: Nasjonal internasjonalisme?. kapittel 6 i *Anarki, makt og normer. Innførin i internasjonal politikk*. Red Hovi, J. Malnes, R. Abstrakt forlag. S. 160-167.
- Oljedirektoratet (2012) 1. Rammeverk og organisering:
<http://npd.no/Publikasjoner/Faktahefter/Fakta-2012/Kap-2/>
- Pedersen, T. (2008). The constrained politics of the Svalbard offshore area. *Marine Policy*, 32. S. 913-919.
- Pedersen, T & Henriksen, T. (2008). "Svalbard's maritime zones: The end of legal uncertainty?" Kap 5 i *Conflict and order in Svalbard waters. A dissertation for the degree of Philosophiae Doctor. University of Tromsø.*
- Raaen, H.F (2008). *Hydrocarbones and Jurisdictional Disputes in the High North. Explaining the Rational of Norway's High North Policy*. FNI Report 11. Fridtjof Nansens Institutt.
- Ruud, M. Ulfstein, G. (2006). *Innføring i folkerett*. 3. Utgave. Universitetsforlaget. S. 348.
- Ruud, M. (2003). Svalbardtraktaten i Norsk og internasjonal Svalbardpolitikk. I *Inn i riket, Svalbard, Nord-Norge og Norge* (Tjelmeland, H. & Zachariassen, K. (red.) *Speculum Boreale* nr 5. S. 59-68.
- Salo, A.K. (2011). Russland viser igjen muskler i nord. *Aftenposten* 28.10. S. 21.

- Skjærseth, J.B (2009). Exploring the consequences of soft law and hard law: implementing international nutrient commitments in Norwegian agriculture. The Fridtjof Nansen Institute. Springer Science+Business Media B. V. S. 1-14
- Snl.no, Versailles-traktaten: <http://snl.no/Versailles-traktaten>.
- Snl.no, regime: <http://snl.no/regime>.
- Startkart.no:
<http://www.statkart.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=16484>
- Stokke, O.A. (2011). Internasjonale regimer. Kapittel 11 i Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk. Red Hovi, J. Malnes, R. Abstrakt forlag. S 271-299
- Stortingsmelding nr 45 (2009). Om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2009 og fisket etter avtalane i 2007 og 2008. Det kongelige fiskeri- og kystdepartement. S. 79.
- Tamnes, R. (1997). Oljealder 1965-1995. Bind 6 i Norsk utenrikspolitisk historie. Universitetsforlaget, Oslo.
- Tjelmeland, H. Pers. Med. Professor i historie og religionsvitenskap ved Universitetet i Tromsø.
- Tjønn, H (2011). Russisk bredside mot norsk suverenitet. Aftenposten 26. Oktober. S 16-17.
- UD.no:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/folkerett/spesiell-folkerett/olkerettslige-sporsmal-i-tilknytning-til.html?id=537481>
- Ulfstein, G. (1995). The Svalbard Treaty. From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty. Scandinavian university press. S 565.
- Ulleland, P. (2008). Den undersjøiske fjellhulle. Konsolidering av den norske kontinentalsokkel 1982-2007. Masteroppgave i historie, Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Tromsø, Tromsø. S. 87.
- Vogler, J. (2010). The institutionalisation of trust in the international climate regime. Energy policy 38. S 2681-2687.

- Young, O. R, Osherenko, G. (1993). Polar politics. Creating International Environmental Regimes. Cornell University Press. Chapter one. S 1-22.
- Young, O. R. (2012). Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times. AMBIO A journal of the human environment. The royal swedish academy of sciences. 41 (1). S 75-84.
- Wallis, D. Arnold, S. (2011). The Spitsbergen Treaty. Multilateral governance in the arctic. Arctic papers, Vol. 10. S. 40.