

Det juridiske fakultet

Historisk fiske som tildelingskriterium for torsk kvoter til tredjeland i Fiskevernsonen ved Svalbard

Er norsk kvotekriterium i samsvar med folkeretten?

—

Viktoria Hauan

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2016

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING	4
1.1 Introduksjon – Presentasjon av tema	4
1.1.1 Historisk bakgrunn: Svalbard – Fra terra nullius til norsk suverenitet.....	6
1.1.2 Nyere tid – aktualitet.....	8
1.1.3 Historiske og tradisjonelle rettigheter.....	10
1.2 Metode og rettskilder	12
1.3 Avgrensning.....	15
1.4 Videre fremstilling.....	16
2 UTVIKLINGEN AV KYSTSTATSJURISDIKSJON OG UTVIDELSE TIL 200-MILS SONER	17
2.1 Oversikt	17
2.2 Fremveksten av økonomiske soner	17
2.3 Norges opprettelse av 200-mils soner	20
2.3.1 Innledning	20
2.3.2 Svalbardtraktaten og opprettelsen av Fiskevernsonen	21
2.4 FNs tredje havrettskonferanse og vedtakelse av Havrettskonvensjonen	24
2.4.1 Behovet for en ny Havrettskonvensjon.....	24
2.4.2 Havrettskonvensjonens maritime soner	25
3 FISKERIFORVALTNING OG KVOTEFESTSETTELSE I FISKEVERNSONEN	27
3.1 Oversikt	27
3.2 Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon	27
3.3 Kvotefastsettelse for fellesbestander med særlig fokus på nordøstarktisk torsk.....	28
3.4 Intern norsk forvaltning av tredjelandskvoten for nordøstarktisk-torsk i Fiskevernsonen	29
4 HISTORISK FISKE SOM TILDELINGSKRITERIUM FOR TORSKEKVOTER TIL TREDJELAND	30
4.1 Oversikt	30
4.2 Hvilke stater har historisk sett fisket i området som nå utgjør Fiskevernsonen?.....	30
4.3 Utviklingen av kriteriet ”historisk fiske” i norsk intern rett	31
4.3.1 Oversikt	31
4.3.2 Opprettelse av Fiskevernsonen og ressursavklaring med andre stater	32
4.3.2 Norsk forvaltningsregime utfordres av uregulert fiske i Fiskevernsonen	34
4.3.3 Oppsummering.....	37
4.4 Begrunnelsen for bruk av ”historisk fiske” som tildelingskriterium.....	38
4.4.1 Lov, forarbeider og forskrifter	38
4.4.2 Høyesteretts praksis.....	38
4.4.3 Juridisk teori.....	40
4.4.4 Norsk forvaltningspraksis.....	41
4.4.5 Oppsummering.....	41

5 ER DET NORSKE KVOTEKRITERIET "HISTORISK FISKE" I SAMSVAR MED FOLKERETTEN?	43
5.1 Oversikt	43
5.2 Havrettskonvensjonen.....	43
5.3 Praksis fra Den europeiske unions domstol.....	47
5.3.1 Sak C-61/77 Kommissjonen mot Irland	48
5.3.2 Sak C-287/81 Anklagemyndigheten mot Jack Noble Kerr	49
5.3.3 Sak C-46/86 Albert Romkes mot Anklagemyndigheten.....	51
5.3.4 Oppsummering.....	52
5.4 Andre staters praksis	52
5.5 Juridisk teori.....	53
5.6 Oppsummering og konklusjon.....	55
6 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	58
7 KILDELISTE	60

1 INNLEDNING

1.1 Introduksjon – Presentasjon av tema

Temaet for oppgaven er hvordan historisk fiske benyttes som tildelingskriterium for kvoter til tredjeland i Fiskevernsonen ved Svalbard.

Øygruppen Svalbard ligger mellom fastlands-Norge og Nordpolen. Øygruppen er omgitt av Polhavet i nord, Grønlandshavet i vest, Norskehavet i sør og Barentshavet i øst. Havområdet rundt øygruppen er svært ressursrikt og her lever viktige kommersielle fiskebestander som nordøstarktisk torsk, nordøstarktisk hyse og lodde, og både torsk og hyse har sitt oppvekstområde her.¹ Også andre bestander som sild, reke, snabeluer og blåkveite lever i dette havområdet.

Flere av fiskebestandene i havområdet rundt Svalbard vandrer mellom Norsk økonomisk sone, Russisk økonomisk sone og Fiskevernsonen ved Svalbard. Disse bestandene er viktige fornybare, men ikke utømmelige ressurser som nå forvaltes av Norge og Russland (før desember 1991 Sovjetunionen²) i fellesskap gjennom Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen (Fiskerikommisjonen).

En av bestandene som forvaltes i regi av Fiskerikommisjonen er nordøstarktisk torsk. Fiskerikommisjonen fastsetter årlig en totalkvote (total allowable catch, TAC) for torskebestanden som gjelder for hele dens utbredelsesområde. Totalkvoten er mengden som samlet kan høstes av en bestand innenfor en gitt periode av alle stater.³ Fellesbestandene fordeles etter en fast fordelingsnøkkel mellom Norge, Russland og tredjeland. Tredjeland er i denne oppgaven stater som ikke er barentshavsstater, slik Norge og Russland er.

Av totalkvoten settes det hvert år av en mindre kvote som kun kan fiskes av tredjeland i Fiskevernsonen. For 2016 er TAC for nordøstarktisk torsk satt til 894 000 tonn.⁴ Av denne totalkvoten er 35 200 tonn satt av til tredjeland for fiske i Fiskevernsonen.⁵

¹ Ingunn E. Bakketeig m.fl., *Havforskningsrapporten 2015 Fisken og havet*, Særnummer 1-2015 Havforskningsinstituttet.

² <https://snl.no/Sovjetunionen>.

³ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 70.

⁴ Protokoll fra den 45 sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen 2016, punkt 5.1.

⁵ *ibid.*, vedlegg 4.

Den nordøstarktiske torsken er den kommersielt viktigste bestanden Norge har, og i 2015 hadde den norske torskekvoten alene en verdi på 6 milliarder kroner.⁶ Tildeling av torskekvoter i Fiskevernsonen har, naturlig nok, derfor stor økonomisk verdi for de fiskerinasjonene som ønsker å drive et slikt fiske i sonen.

Norge, som kyststat, forvalter tredjelandskvoten i Fiskevernsonen og benytter forskrifter i forvaltningen av alle fiskeriene som omfattes av norsk fiskerijurisdiksjon. Med fiskerijurisdiksjon menes i denne oppgaven en stats rettslige kompetanse på fiskeriretts område til å vedta, anvende og håndheve regler overfor subjekter som utøver fiske innenfor statens område for jurisdiksjon.⁷ I denne oppgaven vil det i hovedsak bety innenfor Fiskevernsonen.

Forskriftene regulerer blant annet kvoter, herunder norsk totalkvote og fordelingen av denne for hver enkelt bestand, hvilke redskaper som kan benyttes, hvilke innslag av bifangster som er tillatt og tillatt minstemål. Siden 1994 har Norge fordelt tredjelandskvoten for torsk til stater med fartøy som har drevet et tradisjonelt torskefiske i sonen. Dette ble angitt til å være Færøyene, Polen og EU-land (tidligere EF⁸).

Det spesielle med Fiskevernsonen er at det ikke er en eksklusiv økonomisk sone etter folkerettens regime. Svalbard var lenge betraktet som ingenmannsland, men Norge fikk suverenitet over øygruppen ved Svalbardtraktaten i 1920. Traktaten gir blant annet traktatpartene lik rett til fiske innenfor traktatens anvendelsesområde.

Da mange stater på begynnelsen av 1970-tallet begynte å opprette eksklusive økonomiske soner utenfor egen kyst, ønsket Norge å gjøre det samme utenfor eget landterritorium. Utenfor Svalbard møtte Norge imidlertid utfordringer. Norge mener Svalbardtraktaten ikke får anvendelse utenfor territorialfarvannet, mens flertallet av traktatpartene mener den får anvendelse helt ut til 200 nautiske mil, som er yttergrensen for Fiskevernsonen. Som følge av uenighet angående traktatens geografiske anvendelsesområde i havområdet rundt arkipelet, og for å ikke sette spørsmålet om Svalbardtraktatens anvendelsesområde på spissen valgte Norge

⁶ Meld. st. 20 (2015-2016) s. 9.

⁷ Irene Dahl, *Norsk fiskerijurisdiksjon overfor utenlandske fartøy*, Tromsø 2008, s. 9.

⁸ Frem til 1993 het Den europeiske unionen (EU), De europeiske fellesskapene (EF), se https://snl.no/Den_europeiske_union, men i oppgaven vil forkortelsen EU benyttes.

å opprette en ikke-diskriminerende sone på 200 nautiske mil, fremfor en eksklusiv økonomisk sone.

Hensikten med sonen er å regulere uttaket av fisk for å bevare og forvalte bestandene⁹. Norge uttrykker selv at sonen er en ikke-diskriminerende sone hvor regler er gitt i samsvar med Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. Dette har Norge blant annet fremhevet ved å ikke gjøre fisket i sonen eksklusivt for norske borgere. Soneloven¹⁰ § 3, som setter forbud for utlendinger til å fiske i norsk sone, er følgelig ikke gitt anvendelse i Fiskevernsonen. Norge har heller ikke gjort de andre kyststatsbeføyelsene i sonen eksklusive, nemlig rettigheter til kontinentalsokkelen og bunnforekomster.

Med en ikke-diskriminerende sone er det interessante for oppgaven å undersøke hvordan historisk fiske fungerer som tildelingskriterium for kvoter til tredjeland i Fiskevernsonen ved Svalbard. Formålet er å finne ut om norsk tildelingsmåte for kvoter til tredjeland i Fiskevernsonen er i samsvar med folkeretten, som her vil være havretten.

1.1.1 Historisk bakgrunn: Svalbard – Fra terra nullius til norsk suverenitet

Det folkerettslige utgangspunktet er at statene i kraft av sin suverenitet, gjennom langvarig utøvelse av statsstyre, står fritt til å disponere over eget territorium og har eksklusiv rett til å utøve myndighet.¹¹ Dette forutsetter naturlig nok at staten har et territorium å disponere over, slik Norge har med sine klart definerte grenser fastsatt ved grensetraktater med nabostatene.

Erverv av nytt territorium kan skje på ulike måter. Det kan for eksempel skje ved okkupasjon av herreløst land, eller en stat kan overdra deler av sitt territorium til en annen stat ved traktat.¹²

Svalbard var frem til 1920 folkerettslig å betrakte som ”terra nullius”, såkalt ingenmannsland som ingen stat hadde herredømme over.¹³ Det innebar at alle som ønsket det, selskaper og enkeltpersoner, kunne utnytte naturressursene på land og i havområdene rundt på like vilkår, uavhengig av hvilken stat de tilhørte. Det var i hovedsak jakt, fiske og fangst som ble utøvet

⁹ Se bla. St.meld. nr. 9 (1999-2000) s. 101.

¹⁰ Lov av 17 desember 1976 om Norges økonomiske sone (soneloven).

¹¹ Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4. utgave Oslo 2011 s. 21-22 og 134.

¹² Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 134-135.

¹³ Øystein Jensen, *Noreg og havets folkerett*, Trondheim 2014 s. 99.

på og ved øygruppen. Spesielt hval- og hvalrossfangst var viktig helt fra begynnelsen av 1600-tallet hvor blant annet Norge deltok, men som følge av massiv fangst ble grønlandshvalen i Barentshavet nærmest utryddet i første halvdel av 1800-tallet.¹⁴ Sjøfiske var, med noen unntak, inntil 1970-tallet bare en sporadisk mulighet, spesielt på grunn av et klima med mye is.¹⁵

Så lenge virksomheten på Svalbard for det meste besto av jakt og fangst oppsto det ingen store konflikter mellom de ulike nasjonene, men fra rundt år 1900 startet også bergverksvirksomheten opp på Svalbard. Dette skapte konflikter mellom fangstmenn og arbeidere, og førte etter hvert til konflikter av ulik art mellom erververe og pretendenter av utmål, mellom gruveiere og arbeidstakere.¹⁶

Som følge av konfliktene omkring fordelingen av ressursene var det felles aksept for behovet for styring av øygruppen.¹⁷ Norge hadde flere ganger etter unionsoppløsningen med Sverige i 1905 tatt initiativ for å få en avklaring rundt Svalbard, men først under fredskonferansen, etter første verdenskrig, i Paris i 1919, ble spørsmålet om Svalbards folkerettslige status endelig drøftet internasjonalt.¹⁸ Norge fikk suverenitet over Svalbard ved vedtakelsen av Svalbardtraktaten 9. februar 1920¹⁹.

Selv om partene var enige om at det var behov for en formalisert styring av Svalbard, var ikke signatarmaktene²⁰ villige til å gi avkall på sine ”terra nullius-rettigheter” som ga lik rett til blant annet jakt, fiske og fangst og til å drive næringsvirksomhet på øygruppen. Løsningen ble en traktat hvor traktatpartene i artikkel 1 anerkjenner norsk suverenitet mot at traktatpartene beholdt sine rettigheter – på like vilkår - til visse type aktiviteter.

¹⁴ Thor B. Arlov, *Svalbards historie*, 2. utgave, Trondheim 2003 s. 58-61, 66-68 og 337 og 343, Geir Ulfstein, *The Svalbard Treaty: From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty*, Oslo 1995, s. 34 med videre henvisninger.

¹⁵ Arlov, *op. cit.*, s. 334.

¹⁶ *ibid.*, s. 243.

¹⁷ St.prp. nr. 36 (1924) s. 15.

¹⁸ Øystein Jensen, *op. cit.*, s. 99.

¹⁹ The Svalbard Treaty (Svalbardtraktaten) 9. februar 1920.

²⁰ Signatarmaktene ved traktatinnngåelse var Norge, USA, Storbritannia, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederland og Sverige.

Traktaten trådte i kraft 14. august 1925, og i svalbardloven²¹ § 1 slås det fast at Svalbard er en del av kongeriket Norge. Traktaten har hele tiden vært åpen for tiltredelse, og er i dag ratifisert av 42 land.²² Alle statene som ratifiserer har etter traktaten like rettigheter.

Norsk suverenitet over Svalbard fulgte således ikke av langvarig utøvelse av statsstyre eller overføring av territorium fra en annen stat, men ble etablert ved traktat. Denne ervervs måten representerer et samspill mellom erverv ved traktat ved at traktatpartene anerkjenner Norges suverenitet og stilltiende aksept fra de øvrige statene, herunder okkupasjon og preskripsjon.²³

1.1.2 Nyere tid – aktualitet

I etterkrigstiden opplevde Norge en overbeskatning av fiskebestandene utenfor kysten av fastlandet, og fra rundt 1970 fryktet Norge at dette også ville skje i havområdet rundt Svalbard.²⁴

Grunnen til overbeskatningen var kombinasjonen av at flere fiskerinasjoner stadig økte fangstkapasiteten i egen fiskeflåte samtidig som kyststatene manglet fiskerijurisdiksjon utenfor territorialfarvannet.²⁵ Uten mulighet til å regulere situasjonen direkte, ble en bærekraftig forvaltning av bestandene en utfordring, og det ble viktig for Norge å kunne beskytte fiskebestandene rundt Norge og Svalbard mot et potensielt overfiske.

I 1977 opprettet Norge ved kongelig resolusjon en ikke-diskriminerende fiskevernsone rundt Svalbard på 200 nautiske mil fra grunnlinjene for å bevare de levende ressursene og for å kunne regulere fiske og fangst.²⁶ I Fiskevernsonen har Norge fiskerijurisdiksjon og forvalteransvar i tråd med folkeretten. Dette innebærer at Norge som kyststat har myndighet til å fastsette lover og forskrifter som regulerer fiskeriene og hvem som kan delta i disse, herunder fastsette tildelingskriterier for fiskekvoter.

Ved etableringen av 200-mils sonene var det en forutsetning at gjensidige fiskemønstre skulle opprettholdes, men samtidig et formål i forvaltningen av sonen at ubalanser i kvotestørrelser

²¹ Lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven).

²² Utenriksdepartementets traktatregister: <http://emeritus.lovdata.no/traktater/>.

²³ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 135.

²⁴ Geir Ulfstein, *Økonomiske soner – hva nå? Om folkerett og fiskeriforvaltning*, Tromsø 1982, s. 25.

²⁵ *ibid.*, s. 24-26.

²⁶ Forskrift av 3. juni 1977 nr. 6 om fiskevernsonene ved Svalbard (vernesoneforskriften), se § 1.

mellom statene skulle utjevnes.²⁷ Norge reduserte derfor kvoten til tredjeland i norske soner. Dette skapte reaksjoner fra de aktuelle landene, herunder Spania. For å løse konflikten besluttet Norge på midten av 1980-tallet at tredjelandskvoten i Fiskevernsonen skulle fordeles i henhold til det nivået den enkelte stat hadde fisket i en tiårsperiode før sonen ble opprettet.²⁸

Frem til 1993 var den norske forvaltningen av tredjelandskvoten uproblematisk, men fra dette året startet islandske trålere et kvoteløst fiske i Smutthullet og videre i inn i Fiskevernsonen.²⁹ Dette aksepterte ikke Norge. Island ga seg imidlertid ikke og ratifiserte i 1994 Svalbardtraktaten³⁰ med et påfølgende krav om torskekvoter i Fiskevernsonen begrunnet i traktatens likebehandlingsprinsipp.³¹ Norge nektet å gi Island torskekvoter og avviste kravet med at de ikke kunne vise til et historisk fiske ved Svalbard.³²

Denne situasjonen aktualiserte spørsmål omkring norsk fiskerijurisdiksjon og norsk tildelingsregime for torskekvoter.

Norge valgte derfor i 1994, i forskrifts form, å gi bestemmelser om hvilke lands fartøy som har adgang til å delta i torskefisket i sonen.³³ I de årlige torskeforskriftene har det fra 1994 vært spesifisert at torskekvoter til tredjeland tildeles fartøy fra stater som kan vise til et ”tradisjonelt fiske”. Disse er utenom Norge og Russland spesifisert til å være fartøy fra EU og Færøyene.³⁴ Forskriften definerer imidlertid ikke hva innholdet i et ”tradisjonelt fiske” er.

På bakgrunn av at Island mener utestengelsen fra torskefisket i Fiskevernsonen er i strid med Svalbardtraktaten, og dermed i strid med folkeretten, har de ved flere anledninger kommet med utspill om at Island vil bringe spørsmålene omkring Svalbardtraktatens

²⁷ St.meld. nr. 30 (2004-2005) s. 23.

²⁸ Notat fra Peter Gullestad (fagdirektør i Fiskeridirektoratet i utviklingsseksjonen i ressursavdelingen) til forvaltningen skrevet 25. mars 2009, tilsendt pr. e-post 25 februar 2016, se vedlegg.

²⁹ Yngve Næss Kristiansen, ”Torsk, ”pirater” og kalde granater”. *Striden mellom Norge og Island om striden om Fiskevernsonen ved Svalbard 1993*”, IFS Info 6/2005, s. 7 og 10.

³⁰ <http://emeritus.lovdatab.no/traktater/>.

³¹ Kristiansen, *op. cit.*, s. 10.

³² *ibid.*

³³ Endring av forskrift om Fiskevernsonen ved Svalbard 12 august 1994 nr. 802. Ny § 3 nr. 4.

³⁴ Forskrift 9. desember 2015 nr. 1421 om regulering av torskefisket i Fiskevernsonen ved Svalbard i 2016 § 3 annet ledd.

anvendelsesområde og Fiskevernsonen inn for Den internasjonale domstolen i Haag. Dette har foreløpig ikke skjedd, men Island har ikke utelukket det for fremtiden.³⁵

1.1.3 Historiske og tradisjonelle rettigheter

Når den årlige torskforskriften angir hvilke lands fartøy som har rett til torskekvoter i Fiskevernsonen bruker den uttrykket ”tradisjonelt har fisket”. I litteraturen og praksis brukes imidlertid ”historisk fiske” og ”tradisjonelt fiske” om hverandre. I realiteten synes det å være snakk om det samme kriteriet, og uttrykkene er ikke ment å ha noen meningsforskjell i denne oppgaven.

Som begrep har ikke ”historiske rettigheter” en ensartet betydning. Innholdet er vanskelig å definere bare ut fra sin ordlyd. For oppgavens del er det likevel hensiktsmessig å forsøke å definere innholdet nærmere. Ettersom det i oppgaven er spørsmål om kvotetildelinger til andre stater, er det historiske rettigheter til en stat det er tale om, ikke rettigheter for individer.

Historiske rettigheter kan innebære et stort spekter av rettigheter av ulike slag og strekke seg langt tilbake i tid. Knyttes historiske rettigheter opp mot fiske, plasseres historiske rettigheter i en konteksten, og dette er med på å avgrenses begrepet noe.

Ut fra en naturlig språklig forståelse kan historiske rettigheter til fiske dreie seg om fiskemetoder herunder bruk av et bestemt type utstyr og fartøy. For å snakke om en rettighet bør fisket imidlertid være knyttet til et bestemt område og til en bestemt art. For at dette fiske skal være historisk, er det svært nærliggende at fiske må være utøvet over en viss tid.

Historiske eller tradisjonelle rettigheter til fiske er verken definert i norsk intern lovgivning, forarbeider eller i forskrift. Høyesterett har heller ikke definert det nærmere innholdet i dette begrepet. Internasjonalt er det ingen relevante konvensjoner som definerer begrepet nærmere.

Bernard har ved å analysere en avgjørelse fra Den internasjonale domstolen (ICJ) fra 1974 mellom Storbritannia og Island, trukket frem at historiske rettigheter til fiske foreligger når det er snakk om en veletablert virksomhet som er utøvd kontinuerlig i et område av fiskere fra

³⁵ Kristiansen, *op. cit.* s. 7.

en bestemt stat, og hvor dette fisket er anerkjent av andre stater.³⁶ Han peker også på at ved å kreve fiske i en annen stats 200 miles sone, basert på historiske rettigheter, gjør en stat krav på å få utøve en rettighet tilsvarende det fisket staten tidligere har utøvet på åpent hav.³⁷

Bernards definisjonen av historiske fiskerettigheter er også lagt til grunn av andre forfattere.³⁸ Tanaka fremhever at historiske rettigheter må forstås som rettigheter over land eller havområder ervervet av en stat gjennom langvarig bruk anerkjent av andre stater, selv om disse rettighetene normalt ikke ville tilfalt staten gjennom alminnelig folkerett.³⁹

Det sies imidlertid ikke noe om hvor lenge et slikt fiske må ha vært utøvet for at det skal kunne defineres som historisk eller tradisjonelt. Trolig vil dette variere ut fra hvilket området det fiskes i, herunder om klimaet i havområdet tillater fiske og den aktuelle bestandens utvikling.

Ofte vil det ikke være problematisk for en stat å påvise at deres fartøy har utøvet et kontinuerlig fiske i et bestemt område over en viss tid. Det vanskeligste vil antakelig være å få anerkjennelse fra andre stater, både kyststaten som har opprettet sonen, og kanskje også fra andre stater som ikke vil havne i konflikt med den aktuelle kyststaten.

Etter dette legges det til grunn for oppgaven at historiske eller tradisjonelle rettigheter til fiske i en kyststats maritime sone er når fartøy fra en stat har utøvet fiske etter en bestemt art, i et bestemt området over noe tid slik at det foreligger en veletablert virksomhet.

³⁶ Leonard Bernhard, "The Effect of Historic Fishing Rights In Maritime Boundaries Delimitation", *LOSI Conference Papers*, 2012, basert på *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v Iceland)*, Merits, Judgment, (1974) ICJ Reports 3, avsnitt 63-65.

³⁷ *ibid.*

³⁸ Tseng Huan-Sheng og Ou Ching-Hsiewn, "The evolution and trend of the traditional fishing rights", *Ocean & Coastal Management*, Februar 2010 s. 270-278 (s. 270), og Polite Dyspriani, "Traditional fishing rights: Analysis of state practice", (FNs avdeling for Ocean Affairs and the Law of the Sea), s. 30-31 publisert;

http://www.un.org/depts/los/nippon/uniff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/dyspriani_1011_indonesia.pdf

³⁹ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, Cambridge 2. utgave 2015, s. 223.

1.2 Metode og rettskilder

Det påpekes at oppgaven er rettsdogmatisk, ettersom problemstillingen skal besvares ved å systematisere og klarlegge gjeldende rett.

Oppgaven vil både behandle norsk intern rett og folkerett.

Tildelingsmetoden for kvoter i Fiskevernsonen, og bakgrunnen for denne vil bli belyst fra et norsk perspektiv ettersom det er Norge som fordeler tredjelandskvoten etter intern rett.

Torskefisket utøves i Fiskevernsonen, hvor reglens innhold synes motivert av et ønske om å være i overensstemmelse med Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. For å besvare om historiske fiske som tildelingskriterium for kvoter til tredjeland er i samsvar med folkeretten må også folkerettslige kilder benyttes.

Ved anvendelse av norsk rett vil alminnelig juridisk metode benyttes, slik blant annet Nygaard fremstiller den.⁴⁰ Spesielle metodetrekk ved anvendelse av norsk rett er at forskrifter og forvaltningspraksis i stor grad vil være relevante rettskilder.

Forskrifter med hjemmel i lov er delegert lovgivning, og legitimeres som rettskilde gjennom autorisert lovtekst, og kan således fungere som primært rettsgrunnlag.⁴¹ Norsk forvaltningspraksis er en del av det som i rettskildelæren ofte omtales som ”andre myndigheters praksis”. Forvaltningspraksis kan i norsk rett fungere som primært rettsgrunnlag på ulovfestet område, der lovkravet i forvaltningsretten og strafferetten ikke er til hinder for dette.⁴² I alle tilfeller vil forvaltningspraksis være et viktig tolkningsmoment der det ikke fungerer som primært rettsgrunnlag.

Norsk intern rett og folkeretten er, etter den tradisjonelle lære, to uavhengige rettssystemer.⁴³ Dette er det dualistiske system, og innebærer at folkeretten må gjøres til en del av norsk rett

⁴⁰ Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2 utgåve, Bergen 2004.

⁴¹ *ibid.*, s. 44.

⁴² *ibid.*, s. 104.

⁴³ Debatt om forholdet mellom norsk rett og folkeretten: På den ene siden den tradisjonelle læren og på den andre siden en teori om at folkerett er norsk rett, men med en lavere trinnhøyde enn formell norsk lov, se Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 55 med videre henvisninger.

for å få direkte anvendelse.⁴⁴ Folkeretten har til oppgave å regulere forholdet mellom statene, og ikke mellom borgerne direkte.

Det dualistiske systemet modifiseres av presumpsjonsprinsippet som innebærer at norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten.⁴⁵ Dette betyr at rettsanvenderen, ved tolkning av norske rettsregler skal prøve å unngå tolkningsresultater som medfører konflikt med folkeretten, og da også folkerettsbrudd dersom det foreligger motstrid.⁴⁶

Folkerettens utgangspunkt er at alle stater er suverene og ikke er underkastet annen myndighet enn den de selv aksepterer.⁴⁷ Et unntak fra suverenitetsprinsipper er at alle stater er bundet av folkerettslig sedvanerett og konvensjoner de har tilsluttet.⁴⁸

I norsk rettskildelære er rettskildeprinsippene i hovedsak uskrevne regler.⁴⁹ I folkeretten er det Statuttene for ICJ⁵⁰ som fastsetter hvilke rettskilder som er relevante. Disse er i utgangspunktet bare bindende for domstolens rettsanvendelse. Likevel er artikkel 38 første ledd ansett for å gi alminnelig uttrykk for rettskildene i folkeretten.⁵¹

Artikkel 38 første ledd anerkjenner i bokstav a-c henholdsvis internasjonale konvensjoner, sedvanerett og alminnelige rettsprinsipper som primærkilder. I tillegg følger det av bokstav d at veiledning kan søkes i rettspraksis og juridisk teori når de øvrige kildene ikke gir en klar løsning.

Folkerettslig sedvane skapes gjennom faste og konsekvente handlingsmønstre fra flere stater som følges over lang tid slik at det etableres en statspraksis, og denne praksisen må av statene oppfattes som rettslig forpliktende (*opinio juris*).⁵² Sedvaner er som utgangspunkt uskrevne, men kan presiseres gjennom rettspraksis eller traktater. Flere nyere traktater er uttrykk for folkerettslig gjeldende sedvane, slik som FNs Havrettskonvensjon av 1982.⁵³

⁴⁴ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 59.

⁴⁵ *ibid.*, s. 63.

⁴⁶ *ibid.*, s. 63.

⁴⁷ Jensen, *op. cit.*, s. 10 og Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 21-22.

⁴⁸ *ibid.*

⁴⁹ Nygaard, *op. cit.*, s. 34-40 og kapittel 2.

⁵⁰ Statute for the International Court of Justice (ICJ-statuttene) 26. juni 1945.

⁵¹ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 66.

⁵² Jensen, *op. cit.*, s. 10 og Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 80.

⁵³ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 24.

Traktater eller konvensjoner, som er skriftlige folkerettslige avtaler mellom to eller flere stater, er en sentral rettskilde i folkeretten. I motsetning til sedvaner binder en traktat bare partene som ratifiserer den. Noen traktater etablerer konkrete rettigheter og plikter, mens andre ønsker å få oppslutning for generelle regler.⁵⁴ Et eksempel på det siste er FNs Havrettskonvensjon av 1982.

For å fastslå innholdet og rekkevidden av en traktat må traktaten tolkes. Wien-konvensjonen om traktattretten⁵⁵ angir regler for hvordan traktater skal tolkes. Et problem i denne oppgaven er at Svalbardtraktaten er eldre enn Wien-konvensjonen, men den vil etter artikkel 4 normalt ikke være omfattet av Wien-konvensjonens regler for traktattolkning. ICJ har imidlertid langt til grunn i flere avgjørelser at Wien-konvensjonen er å anse for å gi uttrykk for folkerettslig sedvane slik at den også kan anvendes ved tolkning av eldre traktater.⁵⁶ Dette innebærer at reglene for traktattolkning, slik de fremkommer av traktaten, kan anvendes også på Svalbardtraktaten.

Som en følge av at enkelte traktater gir uttrykk for gjeldende sedvanerett binder den ikke bare traktatpartene, men også de statene som ikke har ratifisert traktaten. Det betyr at selv om Norge ikke har ratifisert Wien-konvensjonen, er staten som følge av folkerettslig sedvane forpliktet til å følge den. Dette har også Høyesterett gitt uttrykk for.⁵⁷

Av Wien-konvensjonen artikkel 31-33 fremkommer retningslinjer for traktattolkning. En traktat skal i utgangspunktet tolkes ut fra ordenes ”ordinary meaning”(naturlig språklig forståelse), i lys av konteksten og dens formål, altså dens ordlyd, men også etterfølgende praksis og andre folkerettsregler partene er bundet av kan være relevant.⁵⁸ Det fremkommer videre av artikkel 32 at andre tolkningsmomenter, herunder traktatens forarbeider, kan fungere som tolkningsmoment der en tolkning i samsvar med artikkel 31 ikke gir et entydig tolkningsresultat.

⁵⁴ *ibid.*, s. 69.

⁵⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties 23. mai 1969.

⁵⁶ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 89 med henvisning i fotnote 51.

⁵⁷ Se bla. Rt. 1996 s. 624, s. 634 og Rt. 2008 s. 1789, avsnitt 28.

⁵⁸ Wien-konvensjonen art. 31 (1) og (3).

ICJs statutter anerkjenner rettspraksis som en sekundær rettskilde. Domstolen benytter i stor grad egne tidligere avsagte dommer når de skal avgjøre et rettslig spørsmål.⁵⁹ Dette sikrer likhet og forutberegnelighet for de statene som bringer saker inn for domstolen. Når det kommer til avgjørelser avsagt av andre faste overnasjonale domstoler, slik som EU-domstolen, har ikke ICJ selv vurdert den rettskildemessige vekten av slike avgjørelser.⁶⁰

Det kan imidlertid være gode grunner til å vektlegge avgjørelser fra slike domstoler. Sammensetningen av dommere er som regel bred, både i form av kompetanse og ved at dommerne kommer fra ulike nasjoner. I sammenlignbare tilfeller vil det å se hen til andre domstolars praksis kunne skape rettsenhet og forutberegnelighet. I tillegg kan en annen domstol ha kommet frem til et resultat som støtter avgjørelsen.

1.3 Avgrensning

Opprettelsen av Fiskevernsonen har skapt internasjonal uenighet angående flere spørsmål. For det første har flere stater protestert mot selve opprettelsen av Fiskevernsonen, herunder Russland og Island.⁶¹ Dette vil ikke bli drøftet i oppgaven da verken folkeretten som sådan eller Svalbardtraktaten skulle være til hinder for opprettelsen. Spørsmålet er for øvrig avklart av Høyesterett i intern norsk rett, hvor førstvoterende i Rt. 1994 s. 624 på side 634 finner anførselen om at Fiskevernsonen mangler internrettslig hjemmel uholdbar. Høyesterett uttaler også at det ikke er bestridt at Norge har kompetanse til å opprette sonen i kraft av folkerettslig sedvanerett eller har kompetanse til å treffe regulerende tiltak, slik som for fiske.⁶²

For det andre har det vært internasjonal uenighet om Svalbardtraktatens anvendelsesområde. Norges offisielle syn er at traktaten etter sin ordlyd bare kommer til anvendelse på fastlandet og i territorialfarvannet, men ikke i havområdet utenfor, herunder i Fiskevernsonen.⁶³ Flere av traktatpartene er uenige i dette synet, og mener traktaten får anvendelse i hele Fiskevernsonen.⁶⁴ For å unngå konflikter valgte Norge derfor, som nevnt, å opprette en ikke-diskriminerende fiskevernsoner på 200 nautiske mil fremfor en ren økonomisk sone.⁶⁵ I

⁵⁹ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 77.

⁶⁰ *ibid.*, s. 78.

⁶¹ Se bla. St.meld. nr. 40 (1985-1986) s. 9 annen spalte.

⁶² Rt. 1996 s. 624 s. 634-635. Se også Rt. 2006 s. 1498 premiss 23, 50 og 61, og Ulfstein 1995, *op.cit.*, s. 418-423.

⁶³ *ibid.*

⁶⁴ Se bla. St.meld. nr. 30 (2004-2005) s. 23 annen spalte.

⁶⁵ *ibid.*

oppgaven vil ikke Svalbardtraktatens anvendelsesområde bli drøftet, og det legges til grunn at Norge følger eget prinsipp om en ikke-diskriminerende fiskevernsoner med sikte på å gjennomføre reguleringstiltak som er i tråd med likebehandlingsprinsippet.⁶⁶

Oppgaven er ikke ment å gi en generell vurdering av historiske fiske som grunnlag for fiskerettigheter i andre staters soner eller hvilket omfang en slik rettighet kan ha, da jeg i arbeidet med denne oppgaven har sett at dette kunne vært en egen oppgave. Her er det kyststatens tildelinger, og ikke tredjelands krav som er tema.

Oppgaven avgrenses til å behandle tildeling av torskekvoter til tredjeland med en kvotetildelingen basert på et historisk fiske. Tildelingskriteriet er også benyttet i innsatsreguleringen for rekefisket i Fiskevernsonen. Også her er det bare tredjeland som kan vise til et historisk fiske som får delta. Deltakelse i dette fisket er ikke problematisert av stater som ikke har adgang. Kriteriet er imidlertid innholdsmessig det samme og oppgavens funn vil trolig også gjelde for dette fiskeriet, men på grunn av oppgavens omfang vil ikke dette behandles særskilt.

1.4 Videre fremstilling

I kapittel 2 vil utviklingen og fremveksten av kyststatenes jurisdiksjon, herunder hvorfor Norge valgte en fiskevernsoner fremfor en eksklusiv økonomisk sone, behandles nærmere. I kapittel 3 skal det redegjøres for hvordan fiskeriforvaltningen i Barentshavet er organisert og hvordan kvoter fastsettes og fordeles fra år til år. Deretter følger kapittel 4 og 5 som utgjør oppgavens hoveddel, og i kapittel 4 skal det gjøres rede for det historiske fiske i Fiskevernsonen og hvordan dette kriteriet har vært under utvikling i norsk intern rett. I kapittel 5 vil det drøftes om historisk fiske som kvotekriterium er i samsvar med folkeretten eller ikke. Avslutningsvis vil kapittel 6 inneholde noen avsluttende bemerkninger.

⁶⁶ Se punkt 2.3.2.

2 UTVIKLINGEN AV KYSTSTATSJURISDIKSJON OG UTVIDELSE TIL 200-MILS SONER

2.1 Oversikt

De levende ressursene i havet har tradisjonelt vært viktig for Norge og andre fiskerinasjoner. Kyststatenes nåværende vidstrakte jurisdiksjon helt ut til 200 nautiske mil har ikke alltid vært like selvsagt.⁶⁷ Prinsippet om havets frihet utenfor sjøterritoriet har stått mot ønsket om en omfattende kyststatsjurisdiksjon.⁶⁸ Begreper som ”territorialfarvannet”, ”økonomisk sone” og ”fiskerijurisdiksjon” er folkerettslige konstruksjoner som er en del av den moderne havretten slik vi kjenner den gjennom Havrettskonvensjonen av 1982⁶⁹.

Det interessante for dette kapittelet er å se på hvordan fremveksten av økonomiske soner og fiskerisoner dannet folkerettslig sedvanerett (punkt 2.2). Samtidig er det interessant å undersøke hvilke folkerettslige utfordringer og eventuelle begrensninger Norge møtte ved opprettelsen av en 200-mils sone rundt Svalbard, og da hva som gjorde at det ble opprettet en fiskevernsonen fremfor en eksklusiv økonomisk sone (punkt 2.3). Til slutt i kapittelet vil vedtakelsen av FNs någjeldende Havrettskonvensjon kort behandles (punkt 2.4).

2.2 Fremveksten av økonomiske soner

I etterkrigstiden var det en generell tendens til at kyststatene ønsket å utvide sine jurisdiksjonsområder til havs utenfor eget sjøterritorium.⁷⁰ Sjøterritoriet er området fra grunnlinjene og ut til territorialgrensen, og danner dermed yttergrensen for territorialfarvannet. Fra 1812 til 2003 var Norges sjøterritorium på fire nautiske mil fra grunnlinjene før det ble utvidet til tolv nautiske mil.⁷¹

Internasjonalt proklamerte USAs president, Truman, allerede i 1945 at naturressursene på landets kontinentalsokkel var forbeholdt USA og deres jurisdiksjon alene.⁷² Flere nasjoner lot

⁶⁷ Jensen, *op. cit.*, s. 9.

⁶⁸ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 143 og Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 22.

⁶⁹ United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 oktober 1982.

⁷⁰ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 24.

⁷¹ Se resolusjon av 22. februar 1812, gjengitt i Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812. Og territorialfarvannsloven § 2, jf. § 1, Lov 26. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Loven gjelder også for Svalbard, jf. § 5.

⁷² Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 24.

seg inspirere, og i 1952 undertegnet Chile, Peru og Ecuador en deklarasjon som ga hver stat suverenitet ut til 200 nautiske mil fra kystlinjene.⁷³

Da kyststatenes ønske om å opprette 200-mils soner først oppsto fantes det ingen bindende traktater om havets folkerett. Spørsmålet her er derfor hvordan utviklingen av statspraksis kan gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett.

Bakgrunnen for kravet om utvidet jurisdiksjon til havs var kyststatenes ønske om å beskytte deres særlige interesser til de villlevende marine ressursene.⁷⁴

Det tok imidlertid lengre tid før tanken om 200-mils soner festet seg over hele verden. FN holdt havrettskonferanser i 1958 og i 1960, og på den første konferansen ble fire konvensjoner vedtatt⁷⁵, men spørsmålene om sjøterritoriets utstrekning og fiskerisoner ut til 200 nautiske mil ble det ikke enighet om.⁷⁶

Mellom 1960 og 1970 var det rask vekst i både fangstinnsetning og utbytte over store deler av verden.⁷⁷ Teknologien ble bedre og flåtekapasiteten større, noe som ga langtgående og mer effektive fiskefartøy. Havfiske ble mer omfattende, men fiske på det åpne hav var uregulert og ingen hadde kontroll med uttaket av ressursene. Som en umiddelbar konsekvens ble flere bestander overfisket i havområdene utenfor nasjonal jurisdiksjon. Dette medførte et kappløp om ressursene i havet, og overfisket fortsatte.⁷⁸ Fiskebestandene tålte ikke dette stadig økende presset, og kampen om ressursene var i ferd med å gi grunnlag for konflikter mellom statene.

I et forsøk på å begrense overfiske og gjenopprette bestandene opprettet statene regionale fiskeriorganisasjoner, slik som NEAFC (North East Atlantic Fisheries Commission) i 1959 som forvaltet området i Barentshavet. Fiskeriorganisasjonene skulle vedta totalkvoter for

⁷³ *ibid.*, s. 25.

⁷⁴ *ibid.*, s. 26.

⁷⁵ Konvensjon om sjøterritoriet og den tilstøtende sone, Konvensjon om det frie hav, Konvensjon om fiske på det frie hav og om bevaring av dets levende ressurser og Konvensjonen om kontinentalsokkelen.

⁷⁶ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 25.

⁷⁷ *ibid.*, s. 26-27.

⁷⁸ *ibid.*, s. 27.

bestandene, men på grunn av manglende håndhevelsesmyndighet klarte de ikke å få kontroll over situasjonen.⁷⁹

I mangel på felles kontroll over uttaket av fisk ønsket stadig flere kyststater å utvide egen fiskerijurisdiksjon. I Sør-Amerika vedtok de sør-amerikanske statene i 1970 Montevideodeklarasjonen om havets folkerett, hvor kyststatene fikk rett til å opprette en udefinert maritim sone hvor kyststaten skulle ha suverenitet.⁸⁰ I 1972 innførte de karibiske statene ved Santo Domingo-erklæringen suverene rettigheter over naturressursene i en sone på 200 nautiske mil.⁸¹

Behovet for en internasjonal folkerettslig rettsavklaring omkring hvilke maritime soner kyststater kunne etablere vokste ettersom ulik praksis sprang frem, herunder fiskerisoner, suverene soner på 200 mil og 200-mils soner med jurisdiksjon over de viltlevende ressursene.⁸²

Ønsket om kontroll over fiskeressursene utenfor egen kyst fortsatte å spre seg blant kyststatene, og under en av de forberedende sesjonene til den tredje havrettskonferansen i Caracas i 1974 krevde kyststatene et større område for egen fiskerijurisdiksjon, slik at de kunne forvalte fiskebestandene selv.⁸³ Den rådende oppfatningen under disse sesjonene var at kyststatene i henhold til folkerettslig sedvane nå kunne opprette 200-milssoner med suverene rettigheter til de viltlevende ressursene i havet.⁸⁴

Etter dette opprettet stadig flere stater eksklusive økonomiske soner, herunder Mexico i 1976, mens USA og Island opprettet 200-mils fiskerisoner i 1976 og 1975 som utvidet deres fiskerigrenser.⁸⁵ Også Storbritannia startet prosessen med å opprette en 200-mils sone.⁸⁶

Sonene på 200 nautiske mil ble endelig folkerettslig anerkjent ved en dom fra Den internasjonale domstolen i 1982, før vedtakelsen av havrettskonvensjonen. Domstolen la til

⁷⁹ *ibid.*, s. 29.

⁸⁰ *ibid.*, s. 30.

⁸¹ *ibid.*, s. 30.

⁸² Jensen, *op. cit.*, s. 29.

⁸³ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 29.

⁸⁴ *ibid.*

⁸⁵ Ot.prp. nr. 4 (1976-1977) s. 4-5.

⁸⁶ *ibid.*

grunn, i en sak mellom Tunisia og Libya, at det eksisterte en folkerettslig sedvanerett som tillatte at kyststater opprettet 200-mils soner med kyststatsjurisdiksjon over de viltlevende ressursene.⁸⁷

Etter dette ser vi at fremveksten av 200-mils soner baserte seg på statenes praksis over tid. Denne praksisen vokste frem på flere kontinenter samtidig etter hvert som enigheten om behovet for utvidet kyststatsjurisdiksjon over de levende marine ressursene festet seg. I tillegg ble flere deklarasjoner mellom stater vedtatt, noe som underbygger at praksisen med utvidelse av maritime soner hadde festet seg.

Det må etter dette kunne sies at det vokste frem en statspraksis som ga uttrykk for folkerettslig sedvanerett på 1970-tallet. Som støtte for dette kom dommen fra Den internasjonale domstolen i 1982 som bekrefter at opprettelsen av 200-mils soner nå var akseptert som folkerettslig sedvanerett.

2.3 Norges opprettelse av 200-mils soner

2.3.1 Innledning

Parallelt med fremveksten av 200-mils soner på andre kontinenter, og også i Europa, begynte Norge arbeidet med å opprette soner utenfor egen kyst.⁸⁸

Norge har opprettet tre soner på 200 nautiske mil. Utenfor fastlandet ble Norsk økonomisk sone (NØS) opprettet med virkning fra januar 1977.⁸⁹ Samme år fulgte opprettelsen av Fiskevernsonen rundt Svalbard⁹⁰, og i 1980 ble Fiskerisonen rundt Jan Mayen opprettet⁹¹. Både NØS og Fiskevernsonen grenser i øst til Russlands økonomiske sone (RØS), som også ble opprettet i 1977.⁹²

⁸⁷ Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya) ICJ reports 1982, s. 18.

⁸⁸ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 53.

⁸⁹ Forskrift 17. desember 1976 nr. 15 om iverksettelsen av Norges økonomiske sone.

⁹⁰ Forskrift 3. juni 1977 nr. 6 om fiskevernsoner ved Svalbard.

⁹¹ Forskrift 3. mai nr. 4 om opprettelsen av fiskerisoner ved Jan Mayen.

⁹² Jørgen Holten Jørgensen, *Russisk Svalbardpolitikk. Svalbard sett fra den andre siden*, Bergen 2010, s. 35. Sonen het tidligere Sovjetunionens økonomiske sone (SØS).

Alle sonene er opprettet på bakgrunn av den folkerettslige sedvaneretten som vokste frem før havrettskonvensjonen ble vedtatt.⁹³ I intern norsk rett har sonene hjemmel i soneloven. Det fremgår av forarbeidene at formålet med opprettelsen av loven var å gi en nødvendig hjemmel til en 200-mils økonomisk sone utenfor norskekysten, hvor Norge ville få suverene rettigheter til utnyttelse av fiskeressursene, og ville kunne sikre og bevare fiskebestandene.⁹⁴

2.3.2 Svalbardtraktaten og opprettelsen av Fiskevernsonen

Fiskevernsonen er, som tidligere nevnt, ikke en eksklusiv økonomisk sone i henhold til fremveksten i den moderne havretten.

Opprettelsen av Fiskevernsonen ved Svalbard var folkerettslig utfordrende for Norge. Dette fordi flere traktatparter pretenderte at Svalbardtraktaten, og da særlig likebehandlingsprinsippet i artikkel 2, kom til anvendelse også utenfor territorialfarvannet, hvilket igjen ble pretendert å være til hinder for opprettelsen av en ren eksklusiv økonomisk sone.⁹⁵ En eksklusiv økonomisk sone ville gi Norge eksklusivitet til blant annet fiskeressursene, noe partene i Svalbardtraktaten anførte at de ikke kunne anerkjenne.

Spørsmålet er derfor hva innholdet i likebehandlingsprinsippet er, og hvilken konsekvens innholdet har for norsk fiskeriregulering i den ikke-diskriminerende Fiskevernsonen.

Artikkel 2 første og andre ledd lyder som følger:

”Ships and nationals of all the High Contracting Parties shall enjoy equally the rights of fishing and hunting in the territories specified in Article 1 and in their territorial waters.

Norway shall be free to maintain, take or decree suitable measures to ensure the preservation and, if necessary, the re-constitution of the fauna and flora of the said regions, and their territorial waters; it being clearly understood that these measures shall always be applicable equally to the nationals of all the High Contracting Parties without any exemption, privilege or favour whatsoever, direct or indirect to the advantage of any one of them.”

⁹³ Ot.prp. nr. 4 (1976-1977) s. 5.

⁹⁴ Ot.prp. nr. 4 (1976-1977) s. 2.

⁹⁵ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 158.

Av ordlyden i første ledd fremgår det at alle traktatpartene skal ha lik rett til fiske. Ordlyden sier ikke noe om det er formell likhet i form av at alle skal få fiske kvalitativt like mye (formell likhet), eller om det skal være likhet ut fra traktatpartenes ulike utgangspunkter, for eksempel tidligere fiske (reell likhet).

I andre ledd fremkommer det at Norge står fritt til å håndheve, treffe eller fastsette passende tiltak for å bevare, og om nødvendig gjenopprette det dyre- og plantelivet som er i området. Ut fra ordlyden må dette gi norske myndigheter fiskerijurisdiksjon i form av myndighet til å gi regler om deltakelse og utøvelse av fiske, bevaringstiltak og andre reguleringer som anses nødvendig for å verne og bevare bestandene. Dette innebærer at det må være opp til Norge å bestemme om reguleringer skal benyttes, og hvordan disse eventuelt skal iverksettes. Dette følger for øvrig også av at Norge har suverenitet over Svalbard.

Denne myndigheten begrenses igjen av at det særskilt fremkommer i artikkel 2 andre ledd at tiltak og reguleringer må anvendes *likt* overfor kontraktspartene, uten unntak eller begunstigelser direkte eller indirekte til fordel for noen. Det utdypes ikke nærmere hva det innebærer at reglene som fastsettes skal anvendes likt og ordlyden i artikkel 2 gir dermed ingen klar veiledning med hensyn til hva som kreves for at kravet til likebehandling av fiskerettigheter skal være tilfredsstillt. Traktaten må derfor også tolkes i lys av dens formål.

Et av formålene med opprettelsen av traktaten var å ivareta traktatpartenes opprinnelige "terra nullius-rettigheter". Traktatpartene hadde ved traktatinngåelsen ikke de samme behovene eller samme tradisjonene i næringsutøvelse, og dermed heller ikke behov for formell likhet. Dette taler for at traktaten ikke setter et krav til formell likebehandling. Et annet formål med traktaten var at Svalbard skulle styres og administreres av en stat. Avgjørende må derfor være at norske reguleringstiltak ikke kan virke diskriminerende for noen av traktatpartene.

Til støtte for at kravet til likebehandling må forstås som et krav til å forhindre forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet er det faktum at det fremgår av artikkel 2 at det er "the High Contracting Parties" som skal likebehandles.

I forarbeidene til traktaten er det ikke uttalt noe uttrykkelig om hva som ligger i likebehandlingskravet, og disse gir derfor ikke noe bidrag til ordlydsfortolkningen.

Etter dette tilsier en tolkning i lys av formålet med artikkel 2 at kjernen i kravet til likebehandling er at norske tiltak ikke kan forskjellsbehandle traktatpartene på grunnlag av deres nasjonalitet.

Støtte for en slik fortolkning av traktateten finnes i Høyesteretts avgjørelse, Rt. 1996 s. 624. Førstvoterende uttaler at kravet til likebehandling i Svalbardtraktaten må forstås som et forbud mot diskriminering begrunnet i nasjonalitet.⁹⁶ Samtidig uttaler retten at det ikke kan utledes et forbud mot rasjonering (av ressursene), eller forskjellsbehandling begrunnet i andre objektive kriterier enn nasjonalitet.⁹⁷

Artikkel 2 innebærer altså en plikt for Norge til å sørge for at ingen traktatsparter diskrimineres begrunnet i nasjonalitet, og at det fra norske myndigheters side ikke kan utøves forskjellsbehandling på dette grunnlaget innenfor traktatens anvendelsesområde. Denne forståelsen av traktaten synes å være lagt til grunn av norske myndigheter, og også i juridisk teori.⁹⁸ Dette betyr at Norge er folkerettslig forpliktet, etter Svalbardtraktaten, til å sikre likebehandling for alle traktatpartene, herunder slik at alle har lik rett til fiske innenfor territorialfarvannet. Samtidig har Norge et forvalteransvar som innebærer myndighet til å gi og håndheve regler som begrenser uttaket av de levende ressursene, så lenge reglene er begrunnet i andre objektive kriterier enn traktatpartenes nasjonalitet.

Problemet med å opprette en eksklusiv økonomisk sone var ikke innholdet i artikkel 2 i seg selv, men – som allerede nevnt - at flere traktatsparter var uenige i Norges tolkning av Svalbardtraktatens geografiske anvendelsesområde. Stridens kjerne er hvor langt ut i havet traktaten, og da særlig likebehandlingsprinsippet, er ment å gjelde. Ved traktatinngåelsen i 1920 eksisterte det ikke folkerettslige regler for økonomiske soner, og dette er følgelig ikke regulert eller hensyntatt i Svalbardtraktaten.⁹⁹

Norge har, etter opprettelsen av Fiskevernsonen, offisielt uttrykt at Svalbardtraktaten må tolkes etter sin ordlyd og dermed ikke får anvendelse utenfor territorialfarvannets

⁹⁶ Rt. 1996 s. 624, s. 635.

⁹⁷ *ibid.*

⁹⁸ St.meld. nr. 9 (1999-2000) s. 28 punkt 4.1.2 og Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 137 og Ulfstein 1995, *op. cit.*, s. 173.

⁹⁹ Jørgensen, *op. cit.*, s. 35.

yttergrense.¹⁰⁰ Flere traktatparter, herunder Island, Russland og Spania har imidlertid sagt seg uenig i norsk tolkning og mener traktaten også gjelder utenfor territorialfarvannet.¹⁰¹

Territorialfarvannet, som består av sjøterritoriet og det indre farvann, strekker seg nå 12 nautiske mil fra grunnlinjene.¹⁰² I dette området er det uomtvistet av Svalbardtraktaten gjelder. Som beskrevet i kapittel 1 valgte Norge en ikke diskriminerende fiskevernsoner i tråd med innholdet i likebehandlingsprinsippet, fremfor en eksklusiv økonomisk sone, for å unngå å sette traktatens anvendelsesområde på spissen.¹⁰³

Norske regulerings- og håndhevingstiltak i Fiskevernsonen er dermed utformet i lys av Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp, selv om Norge ikke anser seg folkerettslig forpliktet til å etterleve prinsippet.¹⁰⁴ Det er som følge av dette lagt til grunn en ikke-diskriminerende forvaltning i sonen samtidig som det er tatt hensyn til andre staters tidligere fiskemønstre.¹⁰⁵ På denne måten ble formålet med sonen oppnådd, nemlig å bevare de levende ressursene i havet og å kunne regulere fiske og fangst.¹⁰⁶

Konsekvensen av at Fiskevernsonen er en ikke-diskriminerende sone er dermed at alle regler gitt av norske myndigheter på fiskerirettens område skal være i samsvar med likebehandlingsprinsippet for å samtidig være i samsvar med folkeretten.

2.4 FNs tredje havrettskonferanse og vedtakelse av Havrettskonvensjonen

2.4.1 Behovet for en ny Havrettskonvensjon

Flere stater ønsket, som nevnt i punkt 2.2, en ny havrettskonferanse i regi av FN for å oppnå enighet i de spørsmålene som tidligere ikke hadde blitt avklart. I 1973 besluttet FNs Generalforsamling at det skulle holdes en tredje konferanse.¹⁰⁷ Før vedtakelsen av

¹⁰⁰ St.meld. nr. 40 (1985-1986), s. 9 og St.meld nr. 30 (2004-2005), s. 23.

¹⁰¹ *ibid* og Robin Churchill og Geir Ulfstein, "The disputed maritime zones around Svalbard", *Changes in the arctic environment and the law of the sea*, Panel IX Martinus Nijhoff, 2010 s. 551-593, (s. 565)

¹⁰² Ved resolusjon 25. september 1970 nr. 3390 om grensen for det norske sjøterritoriet ved Svalbard ble grunnlinjene rundt Svalbard fastlagt. Nå gjelder forskrift av 1 juni 2001 nr. 556 (Forskrift om norsk sjøterritorium ved Svalbard), hvor grunnlinjene er trukket i rette linjer, jf § 1.

¹⁰³ St.meld. nr. 40 (1985-1986), s. 9 andre spalte og Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 145.

¹⁰⁴ St.meld nr. 30 (2004-2005) s. 23

¹⁰⁵ *ibid*.

¹⁰⁶ Forskrift om fiskevernsoner ved Svalbard § 1 første ledd.

¹⁰⁷ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 34.

havrettskonvensjonen ble det holdt elleve forberedende sesjoner med 156 deltakende stater, og dette resulterte i 1982 i en endelig konvensjon.¹⁰⁸

Sesjonene var, som vist, med på å belyse statspraksisen som utviklet seg på flere kontinenter, og under disse sesjonene ble utvidelsen til 200-mils soner grundig diskutert. Da konvensjonen trådte i kraft kodifiserte den i stor grad gjeldende sedvanerett for de maritime sonene en kyststat kan opprette, slik som den økonomiske sonen på 200 nautiske mil.¹⁰⁹

Havrettskonvensjonen (HRK) trådte i kraft i november 1994, ett år etter at 60 stater hadde undertegnet den, slik kravet HRK art. 308 var. Norge ratifiserte konvensjonen 24. juni 1996.¹¹⁰ Per 7. januar 2015 var konvensjonen ratifisert av 167 land.¹¹¹

Havrettskonvensjonen av 1982 er i dag det sentrale folkerettslige regelverket for havretten, og denne konvensjonen går etter art. 311 (1) foran de fire konvensjonene fra 1958.¹¹²

Konvensjonen er i utgangspunktet bare bindende for partene som har ratifisert den, men den gir i stor grad uttrykk for folkerettslig sedvane, og sedvane binder alle verdens stater. Fordelen med at store deler av havrettens sedvanerett nå er kodifisert gjennom konvensjonen er at den uttrykkes presist og enhetlig, og den er langt mer tilgjengelig enn den var tidligere.

2.4.2 Havrettskonvensjonens maritime soner

Ved vedtakelse av Havrettskonvensjonen ble statene enige om hvilken adgang kyststatene skulle ha til å opprette ulike maritime soner, hvilken utbredelse disse kan ha og hvilken jurisdiksjon kyststaten har i de ulike sonene.

Grunnlinjene danner utgangspunktet for opprettelsen av alle de ulike sonene og trekkes langs kysten av landet. Normalt skal grunnlinjene etter HRK art. 5 følge kysten, men der kysten er preget av dype innbuktninger og innskjæringer eller det er mange øyer langs kysten kan det

¹⁰⁸ *ibid.*, s. 34-36.

¹⁰⁹ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 37.

¹¹⁰ http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

¹¹¹ http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

¹¹² Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 145

ifølge HRK art. 7 trekkes rette grunnlinjer. Innenfor grunnlinjene ligger det som defineres som indre farvann.¹¹³

Som beskrevet ovenfor er grunnlinjene rundt Svalbard trukket ved rette linjer fastsatt ved forskrift. Det samme gjelder for grunnlinjene rundt fastlands-Norge.¹¹⁴

Utenfor grunnlinjene kan territorialfarvannet etter art. 2 jf. 3 strekke seg ut til 12 nautiske mil, og danner yttergrensen for sjøterritoriet og statens suverenitet. Innenfor territorialfarvannet har kyststaten suverenitet og derav lovgivnings- og tvangsjurisdiksjon.¹¹⁵ Videre gir Havrettskonvensjonen etter art. 33 kyststatene rett til å opprette en tilstøtende sone på ytterligere 12 nautiske mil, og etter art. 55 jf. art. 57 kan kyststater opprette en eksklusiv økonomisk sone utenfor territorialfarvannet som kan rekke inntil 200 mil fra grunnlinjene. Her har kyststaten, blant annet, etter art. 56 nr. 1 bokstav a eksklusive rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte de levende ressursene.

Hver enkelt sone og kyststatens jurisdiksjon innenfor den enkelte sone reguleres nærmere i Havrettskonvensjonen.

Selv om Fiskevernsonen ikke er en eksklusiv økonomisk sone gir konvensjonen i stor grad uttrykk for gjeldene havrett, og konvensjonens bestemmelser vil kunne være av interesse for forvaltningen også av Fiskevernsonen. Dette støttes av at Høyesterett i Rt. 2006 s. 1498 ikke fant at ordningen med en ikke-diskriminerende sone er i strid med FNs Havrettskonvensjon.¹¹⁶

¹¹³ Havrettskonvensjonen art. 8.

¹¹⁴ Forskrift 14 juni 2002 nr. 626 om grunnlinjene for sjøterritoriet rundt Fastlands-Norge.

¹¹⁵ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 148

¹¹⁶ Rt. 2006 s. 1498, avsnitt 61.

3 FISKERIFORVALTNING OG KVOTEFASTSETTELSE I FISKEVERNSONEN

3.1 Oversikt

Formålet med dette kapittelet er å gi en kort innføring i samarbeidet mellom Norge og Russland angående de felles fiskebestandene som beveger seg mellom statenes 200-mils soner (punkt 3.2). I tillegg vil det kort bli gjort rede for forvaltningen av nordøstarktisk torsk, både den felles forvaltningen (punkt 3.3) og den som følger av norsk intern rett (punkt 3.4). Det er den norske interne forvaltningen som ligger til grunn for tildelingen av kvoter til tredjeland i Fiskevernsonen basert på historisk fiske.

3.2 Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon

Den sterkt økende beskatningen på fiskeressursene i Norskehavet og Barentshavet på 1970-tallet førte til at barentshavsstatene, Norge og Sovjetunionen, ble klar over behovet for en felles forvaltningen av bestandene som beveget seg utenfor deres territorialfarvann. Dette skjedde samtidig som de første sesjonene til den tredje havrettskonferansen var i gang, og den formelle folkerettslige aksepten for opprettelsen av 200-mils soner var nært forestående. Ved opprettelsen av nye maritime soner kom fisken til å bli et felles anliggende.

Sovjetunionen tok allerede i 1974 initiativ til en omfattende tosidig fiskeriavtale for et bredt samarbeid om de felles ressursene, og 11. april 1975 ble den første avtalen om samarbeid innen fiskerinæringen inngått med formål om å bevare ressursene i Barentshavet.¹¹⁷ Ved avtaleinngåelsen ble Den blandete norsk-russiske (tidligere norsk-sovjetiske) fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) opprettet. I 1976 ble samarbeidet supplert gjennom avtalen av 15. oktober om gjensidige fiskerisamarbeid som ga landene gjensidige adgang til fiske i hverandres soner.

Fiskerikommisjonen er i dag et bilateralt forvaltningsorgan som har til oppgave å forvalte fellesbestandene i Norskehavet og Barentshavet, og har gjort dette siden opprettelsen i 1975.¹¹⁸

¹¹⁷ Avtale av 11. april 1975 mellom Regjeringen Kongeriket Norge og Regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige fiskeriforbindelser.

¹¹⁸ Fiskerikommisjonens hjemmeside: <http://www.jointfish.no/OM-FISKERIKOMMISJONEN/HISTORIE>.

Fiskerisamarbeidet anses for øvrig for å oppfylle kravene i Havrettskonvensjonen artikkel 61 om bevaring av de levende ressursene og artikkel 63 om plikten til å samarbeide om forvaltningen av felles bestander innenfor to eller flere staters økonomiske soner.

3.3 Kvotefastsettelse for fellesbestander med særlig fokus på nordøstarktisk torsk

Fiskerikommisjonen, som består av representanter fra fiskerinæringen, fiskeriforvaltningen og fiskeriforskningsinstitusjoner fra de to landene, møtes hver høst til forhandlinger om neste års uttak av de levende ressursene i havet. På møtene fastsettes det totalkvoter (TAC) for hver av de delte bestandene nordøstarktisk tosk, nordøstarktisk hyse og lodde, og nå også for blåkveite og snabeluer.¹¹⁹ Totalkvotene er basert på råd fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES) og de nasjonale havforskningsinstituttene.¹²⁰

Av den totale fangstmengden for torsk settes det av en kvote til tredjeland. Av tredjelandskvoten settes det igjen av en egen andel til fiske etter torsk i Fiskevernsonen.¹²¹

Torskekvoten som ikke er satt av til tredjeland fordeles mellom Norge og Russland. Helt siden starten av samarbeidet har partene vært enige om en fordelingsnøkkel for hver av bestandene. Totalkvoten for torsk og hyse deles 50/50 mellom landene, mens det for lodde deles 60/40 i Norges favør og fra 2009 ble blåkveite fordelt med 45 til Russland, 51 til Norge og 4 til tredjeland.¹²²

I tillegg avtaler statene gjensidig fiskeadgang i hverandres soner, slik at norske og russiske fiskere kan fiske sin del av nasjonal kvote uavhengig av hvilken sone de befinner seg i. Fangsten avregnes likevel på nasjonal kvote mens kontrollvirksomheten bestemmes av hvilket lands sone fartøyet befinner seg i.¹²³ Ettersom utenlandske fiskere med kvoter i Fiskevernsonen er underlagt norsk fiskerijurisdiksjon må de forholde seg til norske lover og forskrifter.

¹¹⁹ *ibid.*, og Meld. St. 20 (2015-2016) s. 30

¹²⁰ Årlige protokoller fra Fiskerikommisjonen samt Jørgensen, *op. cit.*, s. 41.

¹²¹ Protokollene fra de årlige sesjonene i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon.

¹²² <http://www.jointfish.no/OM-FISKERIKOMMISJONEN/HISTORIE>

¹²³ Jørgensen, *op. cit.*, s. 41.

3.4 Intern norsk forvaltning av tredjelandskvoten for nordøstarktisk-torsk i

Fiskevernsonen

Når tredjelandskvoten for torsk i Fiskevernsonen er fastsatt av Fiskerikommisjonen følger det av norsk intern rett hvordan denne skal forvaltes og fordeles i sonen. Hvilke fiskerireguleringer Nærings- og fiskeridepartementet kan gi for Fiskevernsonen følger av vernesoneforskriften, med hjemmel i soneloven. Regler for sjøterritoriet, herunder territorialfarvannet, gis med hjemmel i Svalbardloven.

Vernesoneforskriften gir i § 3 departementet fullmakt til å fastsette en mengde nærmere opplistede fiskerireguleringer. Med en ikke-diskriminerende sone som utgangspunkt har Norge valgt å gi torskekvoter til de landene som kunne vise til et historisk fiske ved Svalbard i en gitt referanseperiode forut for opprettelsen av sonen. Hjemmelen til å bestemme hvilke lands fartøy som kan delta i fisket følger av vernesoneforskriften § 3 nr. 4.

Norge fastsetter hvert år, med hjemmel i verneforskriften, forskrift for kommende fangstår om regulering av torskefisket i fiskevernsonen ved Svalbard. Utgangspunktet følger av torskeforskriftens § 2 som fastslår at det er forbudt å fiske torsk i sonen med mindre annet er uttrykkelig fastsatt. Videre fremkommer det i § 3 annet ledd hvilke tredjeland som er tildelt torskekvoter:

”Uten hensyn til forbudet i § 2 kan fartøy fra stater som tradisjonelt har fisket norsk-arktisk torsk i fiskevernsonen ved Svalbard, fiske innenfor fastsatt kvantum. Dette er fartøy fra EU og Færøyene.”

Videre er kvotene for henholdsvis EU og Færøyene spesifisert i tonn i § 3 tredje og fjerde ledd.¹²⁴ Torskekvoten avsatt til tredjeland utgjør ca. 4 % av TAC. Denne kvoten har i praksis vært fordelt etter hvor stor andel av TAC landene fisket før Fiskevernsonen ble opprettet. Dette har gitt en fordeling hvor Færøyene har fått 0,207 % og EU (etter at Polen og DDR (fra 1990 Tyskland) ble medlemmer) 3,770 % av TAC.¹²⁵ EU fordeler selv internt kvoten mellom sine medlemsstater.

¹²⁴ Forskrift om regulering av fisket etter torsk i fiskevernsonen ved Svalbard i 2016, § 3.

¹²⁵ Notat og e-post fra Peter Gullestad.

4 HISTORISK FISKE SOM TILDELINGSKRITERIUM FOR TORSKEKVOTER TIL TREDJELAND

4.1 Oversikt

I dette kapittelet er det Norges anvendelse av kriteriet ”historisk fiske” i Fiskevernsonen i norsk intern rett som står sentralt. Kriteriet og dets begrunnelse må undersøkes nærmere før det i kapittel 5 kan vurderes opp mot folkeretten.

I det følgende skal det undersøkes hvilke stater som historisk sett har drevet med torskefiske i Fiskevernsonen (punkt 4.2), hvordan kriteriet har utviklet seg i norsk intern rett (punkt 4.3) og hva som begrunner bruken av akkurat ”historisk fiske” som tildelingskriterium for torskekvoter (punkt 4.4).

4.2 Hvilke stater har historisk sett fisket i området som nå utgjør Fiskevernsonen?

Innledningsvis er det gjort rede for hva historiske rettigheter til fiske innebærer. Spørsmålet her er om noen stater kan vise til et historisk fiske av torsk i Fiskevernsonen.

Fiske og fangst rundt Svalbard har, som nevnt tidligere, generelt vært omfattende og strekker seg langt tilbake i tid, i alle fall når det kommer til hval-, sel- og hvalrossfangst. Havområdet rundt Svalbard ble først et stabilt fiskefelt for nordøstarktisk torsk på slutten av 1960-tallet. Dette skyldtes dels et svært kaldt klima med mye is, dels i form av fiskens biologi og bestandsutvikling og dels fiskefartøyenes teknologi i ved at eldre fartøy hovedsakelig var beregnet for det kystnære fisket.¹²⁶

Det har i enkelte perioder vært et spesielt godt torskefiske ved Svalbard hvor norske og andre staters fartøy har deltatt. Første gang i 1873, men dette tok slutt etter ti år.¹²⁷ Femti år senere, rundt 1930, dukket torsken igjen opp rundt Svalbard og her deltok også blant annet Island. Dette fiske ble imidlertid aldri bærekraftig, og fisken var helt borte fra området allerede i 1939.¹²⁸ Det var også et godt torskefiske over en treårsperiode fra 1949-52, hvor Island var en av nasjonene som deltok.¹²⁹

¹²⁶ Arlov, *op. cit.*, s. 334.

¹²⁷ *ibid.*, s. 334-335.

¹²⁸ *ibid.*, s. 335 og 343.

¹²⁹ Kristiansen, *op. cit.*, s. 12.

I perioden 1960-1970, hvor havfiske kom under press fra en stadig større og mer effektiv internasjonal fiskeflåte, utviklet fartøyenes teknologi seg til i større grad å kunne utøve fjernfiske, og fisket rundt Svalbard ble langt mer interessant for flere aktører. Fra slutten av 1960-tallet og inn mot begynnelsen av 1970-tallet ble fiske etter torsk et stabilt fiske rundt Svalbard.¹³⁰ De statene som fisket torsk rundt Svalbard på denne tiden var Norge, Russland, Polen, Færøyene, Spania og enkelte EU-land.¹³¹

Fra opprettelsen av Fiskerikommisjonen og utvidelsen til 200-mils sonen rundt Svalbard i 1977 har Norge og Russland som kyststater, forvaltet torskebestanden og fordelt kvoter mellom seg og tredjeland. Ingen nye stater har etter dette tidspunktet kunnet starte opp fiske i sonen uten at det er inngått bilaterale avtaler med kyststatene i Barentshavet.

Her var det altså fra slutten av 1960-tallet og frem til begynnelsen av 1970-tallet fisket etter torsk ble stabilt rundt Svalbard. I dette fisket deltok, i tillegg til Norge og Russland, Polen, Færøyene, Spania og enkelte EU-land.

4.3 Utviklingen av kriteriet ”historisk fiske” i norsk intern rett

4.3.1 Oversikt

Ved opprettelsen av eksklusive økonomiske soner utenfor territorialfarvannet til de ulike kyststatene i Europa ble fiskere på tvers av landegrenser berørt av nye soner som ikke tilhørte deres opprinnelsesland. Fartøy opplevde at deres tradisjonelle fiskesteder nå befant seg innenfor en annen stats sone.

Store havområder som tidligere hadde vært åpent hav og kun var underlagt reguleringer fra regionale organisasjoner, som NEAFC, ble nå underlagt kyststatens fiskerijurisdiksjon med de reglene og begrensningene for utenlandske fiskere som kunne følge.

Et spørsmål som reiste seg var hva kyststatene skulle gjøre med de eksisterende fiskeriene, både det fiske utenlandske fiskere utøvet i deres nyopprettede soner og hva de kunne gjøre med egne fiskeres fiske i andres soner.

¹³⁰ Arlov, *op. cit.*, s. 343.

¹³¹ St.meld. nr. 9 (1999-2000) s. 102.

4.3.2 Opprettelse av Fiskevernsonen og ressursavklaring med andre stater

Utviklingen av et felles forvaltningsregimet for nordøstarktisk torsk i Fiskevernsonen startet med samarbeidet med Sovjetunionen og opprettelsen av Fiskerikommisjon. I norsk intern rett åpnet opprettelsen av Fiskevernsonen i 1977 muligheten for reguleringer utenfor Svalbards territorialfarvann.

Ved opprettelsen av Norsk økonomiske sone og Fiskevernsonen i 1977 var Norge og de statene som ble berørt av sonene enige om at fiskeriene skulle forsøkes opprettholdt på samme nivå som tidligere, og dette skulle fastsettes i rammeavtaler.¹³² I Fiskevernsonen var dette, som vist i punkt 4.2, i tillegg til Russland, Polen, Færøyene, Spania og enkelte EU-land. Norge var opptatt av at balansen burde bestemmes ut fra statenes tradisjonelle fiske, både det Norge hadde utøvet i andre soner og det andre stater hadde utøvet i det som nå var norsk sone.¹³³

Norge inngikk blant annet avtaler med Russland gjennom Fiskerikommisjonen, EU og Færøyene. Et sentralt punkt i disse avtalene var at partene fastsatte omfanget av den andre statens rett til å fiske i sonen.¹³⁴ Mange av avtalene var tidsbegrenset, og måtte senere fornyes. Hvis ikke opphørte de av seg selv.¹³⁵ Et sentralt punkt i avtalene var at dersom det, ut fra tidligere fiskemønstre, var ubalanse i et gjensidig fiske skulle det skje en gradvis nedtrapping til et balansert kvotebytte, noe som gjaldt Norges forhold til EU, Færøyene og Russland.¹³⁶

Tanken bak disse avtalene var at ressursene som ble tatt ut av egen sone skulle kunne fiskes i en annen stats sone, for slik å ikke tape inntekter eller gi andre stater en begunstigelse uten å få noe tilbake. Samtidig var det en fordel å kunne bytte arter og opprettholde næringer slik de de nå var etablert. Norge hadde selv store fiskeinteresser i EF-sonen, og da først og fremst til fisket inntil 12 mil ut fra Storbritannia. Godt over 80 % av Norges historiske fiske utenfor egne soner har vært innenfor britisk sone.¹³⁷

¹³² Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 54.

¹³³ *ibid.*, s. 62 og notat fra Peter Gullestad, se vedlegg.

¹³⁴ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 54.

¹³⁵ *ibid.*, s. 55. Avtalen med EF, nå EU, har vært løpende siden mens avtalen med Færøyene har vært sporadisk. Siste avtale med Færøyene om gjensidig kvoter ble inngått i 2014, se Meld.st. nr. 20 (2015-2016), s. 27

¹³⁶ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 62 og notat og e-post fra Peter Gullestad med videre henvisning til vedlegg 1 i Rammeavtalen mellom Norge og EU av 27. Februar 1980, se vedlegg.

¹³⁷ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 63 med videre henvisninger.

Rundt 1977 var det en klar tendens til at andre fiskerinasjoner hadde større andeler av fiske i norske farvann enn hva norske fiskere hadde i andre staters soner. På bakgrunn av forutsetningen om et balansert kvotebytte reduserte Norge gradvis etter 1976 tredjelandts andel av TAC for torsk i Fiskevernsonen ned til 1,8 %.¹³⁸ Denne reduksjonen i fiske ble ikke akseptert hos enkelte tredjeland som ønsket å fiske på samme nivå som tidligere, og spesielt Spania utfordret det norske regimet og fisket sommeren 1986 over kvoten.¹³⁹

For å løse den politiske utfordringen rundt tildeling av torskekvotene besluttet Norge å fastsette en egen torskekvote til tredjeland i Fiskevernsonen som tilsvarte den andelen av fiske statene kunne vise til i en tiårsperiode før sonen ble opprettet i 1977.¹⁴⁰ I 1986 fastsatte Norge i forskrift for første gang den maksimale fangstmengden som kunne fiskes av torsk i Fiskevernsonen.¹⁴¹ Forskriften nevnte ikke hvilke lands fartøy som kunne fiske på kvoten eller noen fordeling mellom tredjeland, men praksisen var at torskekvotene skulle tildeles de statenes fartøy som kunne vise til et historisk torskefiske.

Torskekvoten til tredjeland i Fiskevernsonen har fra 1988, i forståelse med Russland, ligget stabilt på 4 % av TAC.¹⁴² De fire prosentene tilsvarer andelen tredjeland fisket i referanseperioden før sonen ble opprettet. Referanseperioden for det historiske fiske statene måtte vise til er årene 1967-1976.¹⁴³ Referanseperioden Norge har lagt til grunn er for øvrig i samsvar med perioden fra da torskefisket ble stabilt rundt Svalbard til opprettelsen av Fiskevernsonen i 1977.

Denne noe enkle og lite uttrykkelige reguleringsformen med en avsatt tredjelandskvote ble stort sett respektert og var uproblematisk, sett med norske øyne, inntil begynnelsen av 1990-tallet. I intern norsk forvaltning var det ikke tvil om at tildelingskriteriet for torskekvoter i Fiskevernsonen var at vedkommende stat måtte ha fisket torsk i referanseperioden. Dette var imidlertid et kriterium som var vanskelig synlig utad.

¹³⁸ Notat fra Peter Gullestad, se vedlegg.

¹³⁹ Ulfstein 1995, *op. cit.*, s. 448.

¹⁴⁰ Notat fra Peter Gullestad. Problemet løste seg også ved at Spania gikk inn i EU i 1986 og deretter fisket på deres kvote.

¹⁴¹ Ulfstein 1995, *op. cit.*, s. 448 og Forskrift om fiske i Fiskevernsonen ved Svalbard 30 juli 1986, melding fra Fiskeridirektøren J-95-86.

¹⁴² *ibid.*, samt analyse av protokollene fra fiskerikommisjonens årlige kvotefastsettelse.

¹⁴³ Notat fra Peter Gullestad, se vedlegg.

4.3.2 Norsk forvaltningsregime utfordres av uregulert fiske i Fiskevernsonen

Ved inngangen til 1990-tallet var den kalde krigen over, og sentrale vestlige stater som hadde vært forsiktede med å utfordre det norske synet på Svalbardtraktatens anvendelsesområde på grunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen, anså det nå som enklere å utfordre det norske regimet.¹⁴⁴

Grønlandske fiskere var i 1991 de første til å starte opp et uregulert fiske etter torsk i Fiskevernsonen. Norge inngikk raskt en avtale med Grønland som innebar et gjensidig kvotebytte og at Grønland skulle respektere at Fiskerikommisjonen forvalter torskebestanden i Barentshavet.¹⁴⁵ Avtalen baserte seg på historisk fiske i den andre statens eksklusive økonomiske sone, og Grønland fikk i tillegg en egen torskekvote for Fiskevernsonen.¹⁴⁶ Med avtalen opphørte det uregulerte grønlandske fisket, og grønlandske fiskere forholdt seg til avtalen.

To år senere startet islandske trålere et relativt omfattende uregulert torskefiske i Smutthullet og i Fiskevernsonen.¹⁴⁷ Norsk fiskeriforvaltning innså nå at mangelen på nøyaktig regulering av hvilke land som kunne fiske torsk i sonen kunne bli et alvorlig problem for Norge. Norge var ikke interessert i å inngå noen avtale med Island om fiskekvoter, og avviste islendingenes krav om fiskerettigheter og kvoter i Fiskevernsonen.

Noe av bakgrunnen for det omfattende islandske fjernfisket var at Island på begynnelsen av 1990-tallet opplevde at torskebestanden innenfor egen 200-mils sone sank betraktelig.¹⁴⁸ Stort uttak av torsk over flere år førte til at myndighetene reduserte kvotene betydelig.¹⁴⁹ Landets flåtekapasitet var svært høy, og med torsk som bærebjelken i den islandske økonomien, fikk kvotereduksjonen store økonomiske konsekvenser.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Kristensen, *op. cit.*, s. 8.

¹⁴⁵ *ibid.*

¹⁴⁶ ”Norsk fiskeriforvaltning”, foredrag utarbeidet av Fiskeri- og kystdepartementet 2011: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/brosjyrer-og-veiledninger/norskfiskeriforvaltning_tiltrykk.pdf?id=2278746

¹⁴⁷ *ibid.*

¹⁴⁸ Kristensen, *op. cit.*, s. 8

¹⁴⁹ *ibid.*

¹⁵⁰ *ibid.*

Norge hadde, i likhet med Island, opplevd fall i torskebestanden på slutten av 1980-tallet, men etter strenge forvaltningstiltak som lave kvoter og støtte til både fjernfiske og kondemnering av fartøy var bestanden igjen i vekst. Totalkvoten for torsk fra Fiskerikommisjonen og norske myndigheter økte igjen på begynnelsen av 1990-tallet.¹⁵¹

Sommeren 1993 gikk to dominikansk-registrerte trålere, eid av et færøysk selskap, uten torskekvoter inn i Fiskevernsonen og Smutthullet på fiske etter nordøstarktisk torsk.¹⁵² I Smutthullet, som er et åpent havområde omgitt av Fiskevernsonen, NØS og RØS, men som faller utenfor noen stats sone, kunne Norge gjøre lite for å forhindre fisket. Den nordøstarktiske torsken oppholder seg også i dette havområdet, og det uregulerte fisket oversteget de kvotene Fiskerikommisjonen hadde satt for bestanden. Advarsler hjalp ikke, og den norske kystvakten avfyrte 19. juni 1993 et varselskudd for å få de dominikansk-registrerte trålerne til å stanse det uregulerte fisket.¹⁵³

Island hadde på denne tiden også fisket i Smutthullet og mente de var berettiget til kvoter i Barentshavet.¹⁵⁴ Norge nektet å tildele torskekvoter til islendingene fordi de ikke kunne vise til et historisk fiske rundt Svalbard, slik kriteriet var i norsk forvaltning. Islendingene hadde ikke latt seg skremme av den norske kystvaktens skudd i juni, og etter dårlig fangst i Smutthullet kom tre islandske trålere inn i Fiskevernsonen 22. oktober 1993. På dette tidspunktet ga ikke norske forskrifter for Fiskevernsonen hjemmel til å foreta arrest av trålere som fisket ulovlig i sonen. Norge svarte med å sende offisielle protester til Island.¹⁵⁵ To dager etter protestene var trålerne på vei ut av sonen.

Konflikten var imidlertid ikke over og allerede i mai 1994 var islendingene tilbake.¹⁵⁶ Nå hadde Island tiltrådt Svalbardtraktaten, og krevde torskekvoter begrunnet i likebehandlingsprinsippet som følger av traktaten. Norge fastholdt avslaget ettersom islendingen ikke kunne vise til et historisk fiske i den gitte referanseperioden.

¹⁵¹ Undersøkelse av protokollene fra Fiskerikommisjonen årene 1980-1994.

¹⁵² Kristensen, *op. cit.*, s. 10.

¹⁵³ *ibid.*

¹⁵⁴ *ibid.*

¹⁵⁵ *ibid.*

¹⁵⁶ *ibid.*

Islendingene ga seg ikke og fortsatte fisket. Kystvakten oppdaget 9. mai 1994 flere islandske trålere i Fiskevernsonen, men disse avsluttet fisket idet de ble oppdaget. Norske myndigheter innførte da at alle kystvaktfartøyene skulle utstyres med trålkuttere, som et mottiltak mot det uregulerte fisket i håp om at islendingene da ville stanse fisket frivillig. Advarsler og bortvisninger fungerte imidlertid ikke, og i juni kuttet kystvakten for første gang trålen til fire islandske fartøy som tidligere hadde fått advarsler om å stanse fisket.¹⁵⁷

Konflikten nådde sitt høydepunkt 5. august samme år da Kystvakten gikk til arrestasjon av den islandske tråleren Hågangur II.¹⁵⁸ Den vedvarende konflikten fikk norske myndigheter til å forstå at de behøvde mer presise reguleringer av hvem som hadde tillatelse til å fiske torsk i Fiskevernsonen, og i tillegg regler som kunne sanksjoneres med straff og åpne for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler.

Vernesoneforskriften inneholdt opprinnelig ikke straffebestemmelser eller hjemmel til å fastsette hvilke tredjeland som kunne fiske på tredjelandskvoten. Som nevnt tidligere, er soneloven § 3 om forbud mot å drive fiske og fangst ikke gitt anvendelse i Fiskevernsonen.

Ved en forskriftsendring 12. august 1994 ble vernesoneforskriften endret slik at straffebestemmelsene som gjaldt i NØS også skulle gjelde i Fiskevernsonen. Det ble også, ved samme endring, gitt hjemmel til å gi ”bestemmelser om hvilke lands fartøy som har adgang til å drive fiske” i vernesonen.¹⁵⁹ Samme dag ble det fastsatt i forskriften for fisket etter torsk for året 1994, at bare fartøy fra land som tradisjonelt har fisket norsk arktisk torsk i vernesonen ved Svalbard kunne fiske innenfor tredjelandskvoten. Deltakerne i dette fisket var, utenom Norge og Russland, oppgitt til å være fartøy fra EU, Færøyene og Polen¹⁶⁰.¹⁶¹ Denne presiseringen av hvilke land som kan delta basert på deres tradisjonelle fiske i Fiskevernsonen har, for øvrig, siden 1994 vært uttrykkelig gjentatt i hvert års torskeforskrift.

Etter at den nye forskriften trådte i kraft trakk islendingene seg først ut av sonen, men 24. september 1994 gikk Kystvakten til arrestasjon av to trålere for ulovlig fiske i Fiskevernsonen. Et fartøy var islandsk registrert og et var registrert i Panama. Begge var eid

¹⁵⁷ *ibid.*, s. 11.

¹⁵⁸ *ibid.*, s. 12.

¹⁵⁹ Endring av forskrift om Fiskevernsonen ved Svalbard av 12 august 1994 nr. 802 ny § 3 nr. 4.

¹⁶⁰ Polen ble medlem av EU i 2004 og fisker nå på EUs kvote, <https://snl.no/Polen>.

¹⁶¹ St.meld. nr. 9 (1999-2000) s. 102.

av islandske fiskebåtredere. Rederiene ble tiltalt for ulovlig fiske i sonen, og saken endte i norsk Høyesterett, hvor rederiene ble idømt bøter og inndragning.¹⁶²

4.3.3 Oppsummering

Basert på norsk forvaltningspraksis og forskriftsendringen Norge gjorde i 1986 må ”historisk fiske” anses for å ha blitt et kriterium – etter norsk rett – for tildeling av torskekvoter til tredjeland i Fiskevernsonen allerede i 1986.

Utviklingen av kriteriet stanser imidlertid ikke der. Reguleringsformen Norge hadde valgt, med å fastsette en totalkvote for uttak av nordøstarktisk torsk i Fiskevernsonen, kan vanskelig sies å ha skapt en klar rettsregel. Fordelingen til tredjeland og hvilke kriterier de måtte fylle for å få torskekvoter fremkom verken i lov eller forskrifts form, eller noen andre rettskilder for øvrig.

Først ved forskriftsendringen i 1994 kom det klart til uttrykk hvordan den avsatte tredjelandskvoten skulle fordeles. Her kom det klart frem i vernesoneforskriftens § 3 at norske myndigheter hadde hjemmel til å fastsette hvilke lands fartøy som kunne delta i fisket. I forskriften for torskefisket ble det så presisert at bare fartøy fra de statene som kunne vise til et ”tradisjonelt fiske” av nordøstarktisk torsk i Fiskevernsonen kunne få tildelt kvoter. Disse statene er uttrykkelig listet opp til å være fartøy fra EU, Færøyene og Polen (nå EU-medlem). Denne listen er uttømmende. Videre er tredjelandskvoten fordelt med antall tonn til hver stat basert på deres fiske i referanseperioden.

Ved å fastsette reguleringene i forskrifts form, og uttømmende liste opp de statene som kunne vise til et historisk fiske og hvilken andel av dette fiske de kan fiske, må Norge anses for å ha anført dette kriteriet som en rettsregel i 1994.

Oppfatningen av at det er skapt en rettsregel støttes av Høyesterett i Rt. 1996 s. 624. Her prøvde retten det norske tildelingskriteriet om at tredjeland må vise til et tradisjonelt fiske for å få torskekvoter i Fiskevernsonen både opp mot intern norsk rett og folkerettslige betraktninger. Førstvoterende fant at kriteriet verken var i strid med norsk intern rett eller folkeretten.

¹⁶² Rt. 1996 s. 624.

Det må således, etter denne høyesterettsavgjørelsen, kunne sies at det foreligger en rettsregel i norsk rett for at gjeldende kvotekriterium i Fiskevernsonen er at fartøy fra vedkommende stat må vise til et historisk fiske i området i den gitte referanseperioden for å få tildelt torskekvote.

4.4 Begrunnelsen for bruk av ”historisk fiske” som tildelingskriterium

Her er det av interesse å undersøke hvilken begrunnelse norske myndigheter har for å benytte ”historisk fiske” som kriterium for torskekvoter. Begrunnelsen vil ha videre ha betydning for drøftelsen i kapittel 5.

4.4.1 Lov, forarbeider og forskrifter

Verken i relevante lover, forarbeider eller forskrifter for Fiskevernsonen sies det noe om hvorfor kriteriet er valgt eller bakgrunnen og begrunnelsen for dette. Forskriftene viser til ”tradisjonelt fiske” uten at det sies noe mer om verken innholdet eller hva som begrunner kriteriet.

Disse rettskildene gir dermed lite bidrag til hva som begrunner der norske kvotekriterium.

4.4.2 Høyesteretts praksis

Høyesterett har ved flere anledninger behandlet saker med spørsmål om norske fiskerireguleringer har vært i strid med Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp.

Den tidligere nevnte saken med arrestasjon av to trålere grunnet ulovlig fiske i Fiskevernsonen er inntatt i Rt. 1996 s. 624.

Et av de sentrale spørsmålene var om gjeldende norske fiskeriregulering for torsk var i strid med Svalbardtraktaten, herunder dens krav til likebehandling. Retten bemerker imidlertid også noe angående det norske kriteriet for kvoter.

Førstvoterende slår innledningsvis fast at kvoten som er avsatt til tredjeland i Fiskevernsonen er en kvote som skal disponeres av land med ”tradisjon for fiske i dette havområdet. Det er Færøyene, Polen og enkelte land i EU.”¹⁶³ Dette kom, som nevnt, til uttrykk ved

¹⁶³ Rt. 1996 s. 624, s. 634-635.

forskriftsendringene i 1994, og Høyesterett uttaler: ”Island er ikke med blant disse landene, nettopp fordi Island ikke har utøvd tradisjonelt fiske i området”.

Retten uttaler at kvoter basert på tradisjonelt fiske sikrer fortsatt fiske til de statene som tradisjonelt har fisket i området, samtidig nektes de landene som ikke kan vise til et slikt fiske å få starte opp, noe som ivaretar de etablerte statenes næring. Førstvoterende påpeker at formålet med reguleringen er å verne de etablerte næringene, ikke å diskriminere næringsutøvere begrunnet i deres opprinnelsesland.¹⁶⁴

I Rt. 2006 s. 1498, hvor to spanske skippere var ilagt bot for unnlatt føring av fangst dagbok under fiske av torsk i Fiskevernsonen og en i tillegg var bøtelagt for feilrapportering, nevner førstvoterende kort at det bare er fartøyer fra stater med tradisjonelt fiske som kan fiske torsk på tredjelandskvoten i Fiskevernsonen.¹⁶⁵ I denne dommen går ikke retten nærmere inn på noen begrunnelse for kriteriet, noe som heller ikke var nødvendig i og med at Spania fisker på EUs kvote, tildelt etter kriterier om historisk fiske. Dette var derfor ikke noe retten tok stilling til.

I Rt. 2014 s. 272 ble en islandsk skipper og et tysk rederi domfelt for å ha hatt et større innslag av hyse som bifangst under fisket etter torsk enn det gjeldende forskrift tillot. Fartøy fra EU har ikke egen hysekvote, og kan bare ta denne arten som bifangst.

Tiltalte anførte at denne reguleringen medførte en forskjellsbehandling av EU-fartøyene begrunnet i nasjonalitet, og at den dermed var i strid med Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. Fra tiltalte ble det også anført at EU-fartøyene måtte tildeles hysekvoter basert på deres tradisjonelle fiske, slik at de kunne delta i fisket etter torsk på like vilkår som de andre statene i Fiskevernsonen med torskekvoter.

Dommen omhandler gyldigheten av en norsk hyseforskrift, sett opp mot Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp, og dens resultat er derfor ikke direkte relevant for oppgaven, men førstvoterende sier likevel noe om tradisjonelt fiske som kriterium som er av generell interesse.

¹⁶⁴ *ibid.*, s. 635

¹⁶⁵ Rt. 2006 s. 1498, avsnitt 41.

Høyesterett fremhevet at tradisjonelt fiske, og det å bevare etablerte næringer er saklige hensyn begrunnet i objektive kriterier.¹⁶⁶ Da Høyesterett kom til at reguleringen ikke var i strid med likebehandlingsprinsippet var dette først og fremst begrunnet i at forskriftsreguleringen som skulle bevare hysebestanden kunne gjøres raskt og unilateralt, i motsetning til kvoter som må avklares i Fiskerikommisjonen først.¹⁶⁷ Retten fremhevet også at bifangstprosenten fastsatt i forskriften tilsvarte EU-fartøyenes tradisjonelle fiske i sonen.¹⁶⁸

Selv om Høyesterett ikke eksplisitt uttrykker hva som begrunner et kvotekriterium som tradisjonelt fiske, kan det trekkes noen slutninger fra det som faktisk sies. Akkurat det å *verne etablerte næringer* og å sikre disse fiskerne et *fortsatt fiske*, må anes som en formulering som begrunner kriteriet. I tillegg er det et moment fra Høyesterett at tildelingen er i samsvar med den andelen statene med tradisjonelt fiske fisket tidligere, slik at nivået i næringen opprettholdes.

Når torskekvote fordeles og rasjoneres ut fra et kriterium om tradisjonelt fiske gir det nettopp etablerte næringer muligheten til å beholde sitt næringsgrunnlag ved fortsatt fiske i området eller sonen.

4.4.3 Juridisk teori

Det henvises flere steder i juridisk litteratur til historisk- og tradisjonelt fiske som tildelingskriterium for kvoter når uttaket av en bestand skal fordeles mellom flere stater.

Ulfstein trekker frem at tradisjonelt sett har fiskerettigheter vært fordelt ut fra historisk fiske, og at dette er et godt egnet kriterium der fangstinnsetningen har vært relativt lik i et havområde i en gitt tidsperiode.¹⁶⁹

Samme forfatter trekker også frem, i en senere utgivelse, at ved å benytte historisk fiske som tildelingskriterium reserveres kvoten til de som har vært avhengig av et slikt fiske.¹⁷⁰ Dette sikrer livsgrunnlaget for de som har etablert seg i næringen.

¹⁶⁶ Rt. 2014 s. 272, avsnitt 58.

¹⁶⁷ *ibid.*, avsnitt 61.

¹⁶⁸ *ibid.*, avsnitt 55 og 56.

¹⁶⁹ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 167.

¹⁷⁰ Ulfstein 1995, *op. cit.*, s. 452.

Noe lignende fremheves også av Churchill og Ulfstein, som trekker frem at ved kvotetildeling i Fiskevernsonen er det nettopp statene som har gjort fiske rundt Svalbard til en del av deres livsgrunnlag som har fått kvoter.¹⁷¹

Det som kan trekkes ut her, er at en viktig begrunnelse for å benytte historisk fiske som kriterium er at tildelingsmetoden sikrer de som har etablert et livsgrunnlag og en næring, og dermed er avhengig av et spesifikt fiskeri sikres et *fortsatt fiske* og dermed et *fortsatt livsgrunnlag*. I tillegg er det et kriterium som egner seg når fangsten i et område har vært lik over en periode, altså der det er snakk om stabilitet i fisket over en gitt periode som igjen danner referanseperioden.

4.4.4 Norsk forvaltningspraksis

I norsk forvaltningspraksis er det, som tidligere nevnt i punkt 4.3, benyttet en fordeling ut fra hvilke stater som fisket torsk i en gitt referanseperiode på ni år fra fisket ble noenlunde stabilt og frem til Fiskevernsonen ble opprettet. Praksisen har vernet det etablerte fisket og sikret næringsgrunnlaget til de statene som har gjort investeringer i fartøy og utstyr tilpasset torskefisket og basert sitt livsgrunnlag på dette. Den har også nektet stater som ikke kan vise til et slikt fiske å starte opp.

Hvilke stater som får tildelt torskekvoter i Fiskevernsonen basert på ”tradisjonelt fiske” har siden 1994 vært forskriftsfestet, og har siden vært gjentatt i hvert års forskrift.

Denne forvaltningspraksisen med forskriftsendringen fra 1994 har også fått støtte av Høyesterett i Rt 1996 s. 624, og er gjentatt i senere avgjørelser.¹⁷²

4.4.5 Oppsummering

Som et overordnet moment er det å kvoteregulere torskebestanden et bevaringstiltak som sikrer en bærekraftig forvaltning av bestanden, og noe kyststaten er berettiget og folkerettslig forpliktet til å gjøre.

¹⁷¹ Churchill og Ulfstein, *op. cit.*, s. 586.

¹⁷² Se Rt. 2006 s. 1498 og Rt. 2014 s. 272.

Samlet sett synes begrunnelsen for å benytte historisk fiske som kriterium for kvotetildelinger i norsk intern rett å være et ønske om å beskytte etablerte næringer, herunder sikre et fortsatt fiske for de som har startet opp. I tillegg ligger det et effektivitetshensyn bak reguleringer, sett fra Norges side.

Det å beskytte en etablert næring fremstår som en rimelig begrunnelse, som ser ut til å gå igjen i de ovennevnte kildene. De som har etablert seg som torskefiskere i sonen, før sonen ble opprettet, fikk mulighet til å fortsette. Når noen har etablert en næringen kan det ligge en rekke investeringer til grunn, slik som tilpassing av fartøy til fisket, relevant utstyr, mannskap med kunnskap og erfaring fra fisket og muligens også relevant utdanning for hele eller deler av besetningen. At disse statene får fortsette fisket, og dermed er sikret sitt livsgrunnlag gjennom å opprettholde aktiviteten i egen fiskeflåte fremstår som rimelig.

Samtidig kan dette tildelingskriteriet skape gunstige ringvirkninger for kyst- og lokalsamfunn, idet fiske kan generere arbeid også på landsiden. På mindre steder langs kysten kan man tenke seg kystsamfunn som i stor grad er basert på torskefiske, i form av mottak- og foredlingsanlegg i tillegg til de aktive fiskerne. Således er det ikke bare fiskernes livsgrunnlag som sikres, men i forlengelsen også deler av et lokalsamfunn.

I tillegg er kriteriet effektivt å forvalte for Norge. Med en gitt referanseperiode, hvor fisket var stabilt over tid, er det relativt enkelt å konstatere om en stat kan tildeles torskekvote basert på historisk fiske eller ikke. Enten kan staten vise til et slikt fiske innenfor referanseperioden, eller så kan den ikke det. Kriteriet er således enkelt anvendelig.

Kriteriet er sist, men ikke minst utformet som et rent objektive kriterium, noe som skal sikre likhet blant statene slik at kriteriet, uavhengig hvilken nasjonalitet fartøyene har, er likt for alle statene som ønsker å delta i det aktuelle fisket.

I norsk intern rett ser kriteriet dermed ut til å være forankret i staters aktivitet og deltakelse i torskefisket forut for opprettelsen av Fiskevernsonen.

5 ER DET NORSKE KVOTEKRITERIET ”HISTORISK FISKE” I SAMSVAR MED FOLKERETTEN?

5.1 Oversikt

I dette kapitlet skal oppgavens hovedspørsmål forsøkes besvart, nemlig om Norges kriterium for kvoter til tredjeland i Fiskevernsonen ved Svalbard er i samsvar med folkeretten.

For å besvare dette spørsmålet må det undersøkes om kriteriet, slik det er benyttet i norsk rett, finner støtte i folkeretten, eller om det motsatt kan påvises motstrid.

Denne undersøkelsen må basere seg på folkerettslige kilder som kan bidra til løsningen. Først vil Havrettskonvensjonens regulering av fiske innenfor den eksklusive økonomiske sonen gjennomgås (punkt 5.2). Deretter vil EU-domstolens praksis innenfor felleskapets fiskerirett behandles (punkt 5.3), etterfulgt av andre staters praksis (punkt 5.4) og juridisk teori (punkt 5.5). Til slutt vil det bli gitt en oppsummering og konklusjon (punkt 5.6).

5.2 Havrettskonvensjonen

Norge har, som kyststat, både i kraft av Svalbardtraktaten og Havrettskonvensjonen rett til å sikre og bevare de levende ressursene i Fiskevernsonen.

Selv om Fiskevernsonen ikke er en eksklusiv økonomisk sone i tråd med Havrettskonvensjonens oppbygning, vil det være relevant å undersøke hvilke kriterier som er styrende for tildeling av fiskeressurser innenfor de eksklusive økonomiske sonene. Funn i Havrettskonvensjonen kan gi bidrag til om norsk tildelingskriterium er i samsvar med folkeretten.

Spørsmålet er derfor om norsk anvendelse av ”historiske rettigheter” som tildelingskriterium finner støtte i Havrettskonvensjonen.

Havrettskonvensjonen inneholder ingen artikler som direkte omhandler rettigheter stater med historisk- eller tradisjonelt fiske har eller kan ha i andre staters havområde utenfor territorialfarvannet.

I en eksklusiv økonomisk sone har kyststaten suverene rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte levende og ikke-levende naturforekomster i sonen.¹⁷³ Selv om kyststaten har suverene rettigheter, legger Havrettskonvensjonen noen føringer for forvaltningen av fisket i egen sone, herunder fordelingen til andre stater.

Etter artikkel 61 pålegges statene en forvaltnings- og foredlingsplikt, hvor statene blant annet skal fastsette den totale tillatte fangstmengde (TAC) og andre bevarings- og forvaltningstiltak for å sikre at bestandene ikke overbeskattes.

Artikkel 62 nr. 1-4 omhandler utnyttelse av de levende ressurser. Det følger av nr. 1 at kyststaten plikter å fremme en optimal utnytting av fiskeressursene. Dette følger trolig også av alminnelig folkerett.¹⁷⁴

Havrettskonvensjonen inneholder i artikkel 62 nr. 2 en *overskuddsregel* ("surplus").

Av artikkel 62 nr. 2 følger det at kyststaten skal fastsette sin kapasitet for fangst i egen eksklusive økonomiske sone. Videre fremgår det at når kyststatens egen fiskeflåte ikke har kapasitet til å ta opp hele den fastsatte TAC, har den plikt til å "give other States access to the surplus of the allowable catch" gjennom avtaler eller andre ordninger. Kyststaten skal altså gi andre stater adgang til *overskuddet* av den tillatte fangsten dersom staten selv ikke klarer å fiske opp fastsatt TAC. Dette overskuddet skal særlig gis med hensyn til artikkel 69 og 70.

Artikkel 69 og 70 omhandler kystløse og geografisk vanskeligstilte staters rettigheter. Disse skal ha rett til en del av overskuddet til ressursene i økonomiske soner tilhørende kyststater i samme subregion eller region.

Artikkel 62 nr. 3 inneholder nærmere kriterier for hvordan tildelingen av et overskudd etter bestemmelsen skal gjennomføres. Kyststaten skal ta hensyn til relevante faktorer slik som hvilken betydning de levende ressursene i området har for vedkommende kyststats økonomi og dens nasjonale interesser, bestemmelsene i artikkel 69 og 70 og de behov utviklingsland i subregionen eller regionen har for å kunne høste av overskuddet.

¹⁷³ HRK art. 56.

¹⁷⁴ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 178.

En annen faktor som skal hensyntas er ”the need to minimize economic dislocation in States whose nationals have habitually fished in the zone”. Altså skal det tas hensyn til stater som tradisjonelt har fisket i området, særlig med tanke på behovet for å begrense økonomiske forstyrrelser hos disse statene.

Det følger av bestemmelsen at det er kyststaten som, ved avtaler eller andre ordninger, skal gi adgang for andre stater til å fiske i deres økonomiske sone. Hvilke stater som skal få en slik tillatelse er opp til kyststaten å avgjøre innenfor de kriteriene som fremkommer i nr. 3. Det fremkommer imidlertid ikke om det er noen forrang eller prioritet for noen av disse faktorene fremfor andre. Kyststaten må trolig derfor ha et skjønn innenfor rammen av artikkel 62 nr. 3.

Etter ordlyden er det bare overskuddet av TAC som står til disposisjon for videre fordeling fra kyststaten. En kyststat, slik som Norge, vil i stor grad selv kunne regulere om det vil foreligge et overskudd når det fastsettes TAC.

Norge fastsetter TAC for nordøstarktisk torsk i samarbeid med Russland, og fastsetter selv fordelingen av nasjonal kvote i Fiskevernsonen. Slik situasjonen er i dag, med overkapasitet i den norske fiskeflåten, foreligger det ikke noe overskudd i torskefisket til fordeling.¹⁷⁵

Fordelingen til tredjeland i Fiskevernsonen er basert på et helt annet grunnlag enn at det foreligger et overskudd av ressurser, nemlig en fordeling til tredjeland basert på det historiske fiske de aktuelle statene hadde før Fiskevernsonen ble etablert.

Det interessante er derfor ikke i denne sammenhengen hvilke stater som i teorien ville ha krav på et eventuelt overskudd i Fiskevernsonen. Det virkelig interessante er at Havrettskonvensjonen, i art. 62 nr. 3, anerkjenner at når en kyststat gir andre stater adgang til fiske i sin eksklusive økonomiske sone, skal det blant annet tas hensyn til behovet for å begrense økonomiske forstyrrelser til stater med et tradisjonelt fiske.

Selv om artikkel 62 er en overskuddsregel, må innholdet kunne tolkes slik at tradisjonelt fiske også mer generelt er et relevant kriterium ved fordeling av ressurser. Når det spesifikt fremheves at det er ønskelig å begrense økonomiske forstyrrelser til et minimum understrekes

¹⁷⁵ Ruud og Ulfstein, *op. cit.*, s. 153.

viktigheten av å bevare de etablerte næringene og opprettholde livsgrunnlaget for kystsamfunn som har basert seg på det aktuelle fisket.

I Havrettskonvensjonens sluttbestemmelser er det i artikkel 311 nr. 2 fastsatt at konvensjonen ikke endrer staters rettigheter og forpliktelser overfor hverandre som er nedfelt i andre avtaler som er forenelig med konvensjonen og som ikke berører andre staters utøvelse av sine rettigheter og plikter etter konvensjonen.

Avtalene Norge har inngått med de statene som får fiske i Fiskevernsonen basert på deres historiske fiske kan vanskelig sies å være i strid med konvensjonen. For det første fordi grunnlaget for tildelingen ikke er basert på fordeling av overskudd, og for det andre fordi kriteriene for tildeling og iverksettelsen av disse ble utviklet før Havrettskonvensjonen trådte i kraft.

Havrettskonvensjonen er, som nevnt tidligere, i stor grad ment å kodifisere gjeldene sedvanerett på havrettens område. I fortalet til konvensjonen er det i siste setning uttalt at det med konvensjonen bekreftes at for spørsmål som ikke er regulert i konvensjonen, vil folkerettens alminnelige regler og prinsipper gjelde, herunder dens sedvanerett.

Fortalens fremheving av at der spørsmål ikke er regulert i konvensjonen vil alminnelig folkerett og dens prinsipper gjelde åpner for å si at havretten er i utvikling. Dette gir ikke så mye bidrag til oppgavens problemstilling, men sier i alle fall at havretten er dynamisk, noe som medfører at andre kilder enn selve konvensjonen vil være av relevans i spørsmål som omfattes av havretten.

Samlet sett er det ikke noe i Havrettskonvensjonen av 1982 som er til hinder for en tildeling basert på historiske rettigheter, når dette fiske ikke er av kyststatens overskudd. Konvensjonen gir en plikt til å fordele overskuddet etter nærmere angitte kriterier, men regulerer ikke på hvilke vilkår andre tildelinger innenfor TAC skal gjøres.

Dette taler for at norsk tildelingskriterium i alle fall ikke er i direkte strid med Havrettskonvensjonen, og selv om det er uttalt i forbindelse med overskuddsregelen anerkjenner konvensjonen at det skal tas spesielt hensyn til stater med et tradisjonelt fiske ved fordeling av ressurser.

5.3 Praksis fra Den europeiske unions domstol

EU-domstolen har behandlet spørsmålet om lovligheten av å benytte historisk fiske som kriterium ved tildeling av fiskerettigheter innad i EU. I det følgende vil tre saker bli behandlet. Den første dommen ble avsagt i 1978 i saken Kommissjonen mot Irland, den andre i 1982 etter en anmodning fra Østre Landsret (Danmark) angående fortolkningen av Romatraktaten¹⁷⁶ artikkel 7 i saken Anklagemyndigheten mot Jack Nobel Kerr, og den tredje i 1987 i en sak mellom Albert Romkes mot Anklagemyndigheten.

Før avgjørelsene gjennomgås skal det kort gjøres rede for utgangspunktet i dagjeldende fiskerirett i EU.

På 1970-tallet begynte EU å utvikle en felles fiskeripolitikk. I perioden hvor disse saken var oppe for EU-domstolen var situasjonen innen fiskeriretten slik at lovgivningen ikke var fullstendig utviklet. I 1976 ble det inngått en resolusjon om utvidelse til 200-mils fiskerisoner, og at tredjelands adgang til fiske i disse sonene skulle reguleres ved særskilte avtaler mellom EU og det enkelte tredjeland. Ved denne resolusjonen fulgte en tiltredelsesakt med en overgangsperiode for ny fiskeripolitikk i sonene på 200 nautiske mil. Innen denne periodens slutt skulle Rådet (lovgivende organ sammen med Parlamentet¹⁷⁷) ha fastsatt nødvendige bevaringstiltak.¹⁷⁸

Med resolusjonen fulgte en erklæring fra Kommissjonen (utøvende organ som kommer med lovforslag¹⁷⁹) som Rådet også tiltrådte. Av denne fulgte det at inntil det forelå en fellesskapsrett fra Rådet på fiskerifeltet skulle medlemsstatene ikke ensidig vedta lover og regler med mindre dette ble gjort som forebyggende tiltak for å sikre beskyttelse av de marine ressursene. Innenfor fellesskapets interesse og materielle og formelle krav, kunne den enkelte medlemsstat vedta de nødvendige bevaringstiltakene gjeldende for fiskerisonene som hørte inn under deres stats jurisdiksjon. Disse reglene kunne imidlertid ikke forskjellsbehandle, og måtte være i samsvar med traktaten, herunder særlig likebehandlingsprinsippet i Romatraktaten artikkel 7.

¹⁷⁶ Traktat av 25. mars 1957 om opprettelsen av Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (senere endret og utfyllt av andre traktater).

¹⁷⁷ https://snl.no/Den_europeiske_union

¹⁷⁸ Sak C-287/81, *Anklagemyndigheten vs. Jack Noble Kerr*, Sml. s. 4045, avsnitt 17.

¹⁷⁹ https://snl.no/Den_europeiske_union

EU-domstolen har, gjennom en fast praksis¹⁸⁰, lagt til grunn at likebehandlingsprinsippet i Romatraktaten artikkel 7 må forstås slik at det ikke foreligger diskriminering i strid med traktaten dersom en forskjellsbehandling er begrunnet i objektive og saklige kriterier. Også enhver form for skjult forskjellsbehandling omfattes av forbudet. Sagt på en annen måte innebærer dette at medlemsstatene skal likebehandles, med mindre en forskjellsbehandling er begrunnet i objektive og saklige kriterier.

Likebehandlingsprinsippet i EU-retten er sammenlignbart med fortolkningen av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten. Dette gjør at praksis fra EU-domstolen på fiskerirettens område vil være relevant som sammenligningsmateriale. Praksisen vil kunne kaste lys over den folkerettslige stillingen til kriteriet ”historisk fiske” ved fordeling av fiskeressurser til andre stater, også utenfor EU-rettens anvendelsesområde.

5.3.1 Sak C-61/77 *Kommisjonen mot Irland*

I den første saken for EU-domstolen i 1978 var spørsmålet hvorvidt nasjonale fiskerireguleringer innført av Irland var i strid med forbudet mot forskjellsbehandling begrunnet i nasjonalitet.¹⁸¹

Da Rådet ikke hadde gitt felles regler for å bevaring av fiskebestandene i 200-mils sonene, innførte Irland i februar 1977 forskrifter som fastsatte kriterier for fiskefartøyenes størrelse og motorkraft ved ethvert fiske i irsk 200-mils sone. Forskriften gjaldt for alle medlemsstatene, uavhengige av fartøyenes opprinnelsesland.

I Irland ble det reist straffesak mot flere nederlandske trålere, anklaget for å fiske med fartøy som var større og med kraftigere motor enn forskriftene tillot. Nederland anførte, på sin side, blant annet at forskriften var i strid med likebehandlingsprinsippet i Romatraktaten.

Domstolen slo innledningsvis fast at det ikke var tvilsomt at medlemsstatene kunne treffe bevaringstiltak nasjonalt så lenge Rådet ikke hadde fattet felles regler innenfor fiskeriretten.¹⁸² Retten vurderte kriteriene i de irske forskriftene dithen at de i utgangspunktet så ut til å være

¹⁸⁰ Se blant annet sak C-152/73 Sml. 1974 s. 153.

¹⁸¹ Sak C-61/77, *Kommisjonen vs. Irland*, Sml. 1978 s. 418.

¹⁸² *ibid.*, avsnitt 64-65 med videre henvisninger.

objektive, men de medførte i praksis en forskjellsbehandling av medlemsstatene.¹⁸³ Dette fordi den nederlandske fiskeflåten i hovedsak besto av fartøy større enn tillatt i forskriften, og det samme gjaldt i stor grad for den franske flåten mens den britiske flåten, på grunn av sin sammensetning av fartøy av flere størrelser hadde tilgang til fiske i sonen.¹⁸⁴ Også den irske fiskeflåten gikk nesten utelukkende klar av kriteriene. Kriteriet virket dermed diskriminerende idet den ekskluderte den moderniserte nederlandske fiskeflåten.

Domstolen konkluderte med at forskriften stred mot likebehandlingsprinsippet i Romatraktaten artikkel 7 som forbyr forskjellsbehandling med grunnlag i nasjonalitet, da det her dreide seg om skjult forskjellsbehandling i form av at en vesentlig andel av fartøyene fra stater med et tradisjonelt fiske i den irske sonen nå ble utestengt fra fiske.¹⁸⁵ Dette sto i motsetning til irske fartøy som etter samme forskrift ikke hadde tilsvarende begrensninger og således innebar forskriften en diskriminering på grunnlag av nasjonalitet.

5.3.2 Sak C-287/81 Anklagemyndigheten mot Jack Noble Kerr

I 1982 behandlet EU-domstolen en sak som gjaldt gyldigheten av en dansk forskrift som tildelte rekekvoter i fiskerisonen utenfor Grønland til enkelte andre medlemsstater basert på deres historiske fiske i havområdet.¹⁸⁶

Kapteinen på en britisk tråler, Jack Noble Kerr, ble i Danmark tiltalt for overtredelse av en danske forskrift av 10. mars 1978 om begrensninger i fisket etter reker i fiskerisonen utenfor Grønland. Danske myndigheter hadde i forskriften fastsatt TAC for reker og fordelt kvoter til Grønland, Danmark, Frankrike og Færøyene. Færøyene fikk tildelt kvoter etter avtale mellom EU og den danske regjeringen og det færøyske hjemmestyret.

Etter at Færøyene var tildelt sin andel av TAC fordelte ikke Danmark det resterende til alle medlemsstatene, men til de medlemsstatene som kunne vise til et historiske fiske i sonen. Dette var, foruten om Danmark, Grønland og Frankrike. Fiskefeltet var relativt nytt, og kvotene baserte seg på fangster for årene 1976 og 1977.

¹⁸³ *ibid.*, avsnitt 79.

¹⁸⁴ *ibid.*, avsnitt 79 og 72-74.

¹⁸⁵ *ibid.*, avsnitt 79 og 80.

¹⁸⁶ Sak C-287/81, *Anklagemyndigheten mot Jack Noble Kerr*, Sml. s. 4045

Storbritannia hadde ikke fått rekekvoter av Danmark ettersom de ikke kunne vise til et historisk fiske. Til tross for manglende kvote fisket det britiske fartøyet etter reker. Dette førte til at danske myndigheter oppbrakte skipet 16. juni 1978, hvor kapteinen vedtok en bot og inndragning satt til fangstens verdi.

Den danske domstolen, Østre Landsret, ba EU-domstolen om en prejudisiell avgjørelsen vedrørende blant annet tolkningen av Romatraktaten artikkel 7. Et sentralt spørsmål var om den danske forskriftens fordeling av kvoter til enkelte medlemsland, og som utelukket andre, var i strid med kravet til likebehandling som fulgte av artikkel 7.

Domstolen fastslo innledningsvis at medlemsstatene hadde kompetanse til å fastsette fangstbegrensninger i form av kvotetildelinger så lenge Rådet ikke hadde utøvet denne kompetansen¹⁸⁷, noe de ikke hadde gjort, og i en slik situasjon var det den enkelte kyststat som sto nærmest til å vurdere behovet og grunnlaget for fastsettelse av TAC og fordelingen av denne mellom medlemsstatene.¹⁸⁸

Retten kom frem til at det hadde vært nødvendig for den danske regjeringen å innføre beskyttelsestiltak overfor rekebestanden i fiskerisonen.¹⁸⁹ Disse ordningene måtte både være effektive og praktiske for å kunne beskytte bestanden umiddelbart.

Videre la retten vekt på at danske myndigheter hadde foretatt en fordeling av kvotene ut fra objektive kriterier hvor kystbefolkningens interesser i de statene som hadde fisket etter reker særlig var blitt vektlagt.¹⁹⁰ Særlig på Grønland var lokalbefolkningen avhengig av fiskeriet i de nære farvann.¹⁹¹ I tillegg hadde regjeringen ved fordelingen av kvoter ønsket å opprettholde ”status quo” i området, selv om fisket var relativt nytt.¹⁹² Dette gjaldt både med hensyn til å bevare rekebestanden og hensynet til å opprettholde næringen til de fiskerne som hadde startet opp sitt fiske etter reker i akkurat dette havområdet.

¹⁸⁷ *ibid.*, basert på domstolens tidligere praksis, se forente saker C-3, 4 og 6/76, *Kramer m.fl.* Sml. s. 1279.

¹⁸⁸ Sak C-287/81, avsnitt 22.

¹⁸⁹ *ibid.*, avsnitt 29.

¹⁹⁰ *ibid.*, avsnitt 30.

¹⁹¹ *ibid.*, avsnitt 26.

¹⁹² *ibid.*, avsnitt 30.

Fordelingen av kvoter basert på historisk fiske ble av retten ikke ansett for å stride mot likebehandlingsprinsippet i Romatraktaten artikkel 7, 1 eller 2. Fordelingen var, slik retten hadde påpekt, begrunnet i objektive og saklige kriterier hvor de statene med historisk fiske fikk fortsette fisket, og ikke en fordeling som innebar forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet i strid med Romatraktaten.¹⁹³

5.3.3 Sak C-46/86 Albert Romkes mot Anklagemyndigheten

Retten behandlet i 1987 en sak som gjaldt gyldigheten av Rådets forordning nr. 1/85 av 19 desember 1984 som i bevaringsøyemed fastsatte TAC for enkelte fiskebestander for året 1985 i Fellesskapets fiskerisone, samt betingelser for fordelingen av fangstmengder til den enkelte medlemsstat. En nederlandsk fisker hadde, etter at den nederlandske kvoten var fisket opp, fortsatt fiske etter rødspette og blitt tatt for ulovlig fiske.

Spørsmålet var om forordningens fordeling av TAC var i samsvar med EU-rettens krav til likebehandling, og forordningens krav om relativ stabilitet i fisket. Forordningen fastsatte at TAC skulle fordeles mellom medlemsstatene slik at hver medlemsstat ble sikret et ”relativt stabilt fiske”.¹⁹⁴ Medlemsstatene hadde siden 1983 blitt tildelt samme prosentandel av TAC basert på fangstkapasiteten i nasjonal fiskeflåte i perioden 1973-1978.¹⁹⁵

Retten fant at en fordeling basert på tidligere deltakelse, herunder statens kapasitet i fisket etter en bestemt art ikke var i strid med Romatraktaten artikkel 7 og dens krav til likebehandling.¹⁹⁶ Begrensningen sikret et ”relativt stabilt fiske” ettersom det gjenspeilet statenes tidligere fiske, og det var et bevaringstiltak med adgangsbegrensninger som ikke var begrunnet i nasjonalitet, men bevaring av fiskebestandene.¹⁹⁷ Det forelå derfor ikke brudd på likebehandlingsprinsippet.

¹⁹³ *ibid.*, avsnitt 31.

¹⁹⁴ Sak C-46/86 Albert Romkes vs. Anklagemyndigheten, avsnitt 4 og 5.

¹⁹⁵ *ibid.*, avsnitt 7.

¹⁹⁶ *ibid.*, avsnitt 23.

¹⁹⁷ *ibid.*, avsnitt 23.

5.3.4 Oppsummering

Det som kan trekkes ut fra EU-domstolens avgjørelser er for det første at statene i bevaringsøyemed kan begrense uttaket av en bestand for å sikre en bærekraftig utvikling dersom det anses som nødvendig. Reguleringer for å bevare en bestand vil ikke, i seg selv, være i strid med likebehandlingsprinsippet.

For det andre viser praksisen at historiske- eller tradisjonelle rettigheter til fiske er en anerkjent rettighet, og at det er et objektivt og saklig tildelingskriterium ved fordeling av villlevende marine ressurser når det ikke er tilstrekkelig til alle som ønsker å delta i fisket.

En slik fordeling er slik retten påpeker i Romkes mot Anklagemyndigheten, ikke en fordeling som diskriminerer på bakgrunn av nasjonalitet, men tidligere deltakelse i fisket, noe som ble ansett som et objektivt kriterium. Tildelingskriterier er også fremhevet som rimelig da det sikrer de som har etablert en næring og et livsgrunnlag et fortsatt fiske.

Samlet sett viser disse avgjørelsene fra EU-domstolen at fordelinger basert på tradisjonelt fiske ikke vil være i strid med kravet til likebehandling når reguleringen ikke er begrunnet i nasjonalitet, men i bevaringshensyn og tidligere deltakelse i fisket. Dette innebærer at kriteriet finner støtte i EU-domstolens praksis.

5.4 Andre staters praksis

En vidtgående undersøkelse av andre staters praksis når det kommer til tildeling av fiskerettigheter basert på historisk fiske ville bli så omfattende at det faller utenfor rammene for denne oppgaven. Samtidig er det vanskelig å påvise parallelle og sammenlignbare situasjoner fra andre staters praksis i forhold til den situasjonen Norge befinner seg i med Fiskevernsonen og Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp.

Enkelte funn vil imidlertid kort nevnes for å vise omfanget av andre staters praksis.

Regler som beskytter tradisjonelle fiskerettigheter er gitt av, i tillegg til Norge og EU, New Zealand, USA, Bahamas, Spania og Russland.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 180

I Asia inngikk Kina og Japan i 1997 en gjensidig avtale om fiske i hverandres økonomiske soner i Øst-Kina-havet, basert på deres historiske fiske forut for opprettelsen av sonene.¹⁹⁹

Andre stater synes å ha valgt andre løsninger for tildeling av ressurser, og noen synes å ha valgt ulike typer avtaler avhengig av hvilken stat avtalen er inngått med.

Både USA og New Zealand synes, i tillegg til avtaler basert på tradisjonelle fiskerettigheter, å fremheve graden av samarbeid med vedkommende stat som et kriterium for tildeling av fiskerettigheter.²⁰⁰ En mengde bilaterale avtaler har vært inngått med overskuddsregelen som tildelingsfaktor, slik som Canada, EU, USA og Australias avtaler.²⁰¹ Andre avtaler har benyttet gjendisighetsregelen, slik som avtalene mellom Canada og Frankrike, og Island og Færøyene.²⁰²

Selv om oppgavens omfang ikke tillater en nærmere analyse av andre staters praksis viser disse enkle funnene at bruken av historisk eller tradisjonelt fiske som tildelingskriterium ikke er særegent for Norge. Kriteriet synes tvert om benyttet av flere stater, flere steder i verden.

Dette taler for at kriteriet ikke synes å stå i motstrid til andre staters praksis, men derimot finner støtte i hvordan andre stater håndterer lignende forvaltningsproblemer.

5.5 Juridisk teori

Flere juridiske forfattere har uttalt seg både generelt om på hvilke grunnlag kyststater kan tildele fiskeressurser til andre stater, og om hvilke folkerettslige begrensninger Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp oppstiller for norske reguleringer.

Fleischer uttrykker at det er vanskelig å si at noen stater skal ha rett til å fiske mer enn overskuddet i en annen stats sone, og er således enig i Havrettskonvensjonens overskuddsregel.²⁰³ Samtidig fremhever han muligheten for at tradisjonelle fiskenasjoner har spesielle rettigheter til fiske. Dette begrunner han i at kyststaten har en plikt til å ta et visst

¹⁹⁹ Zou Keyuan, *Law of the Sea in East Asia – Issues and prospects*, Singapore 2005, s. 100, 106-107.

²⁰⁰ *ibid.*

²⁰¹ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 180

²⁰² *ibid.*, s. 180.

²⁰³ Carl August Fleischer, *State practice in zones of Special Jurisdiction*, Law of the Sea Institute 13th Annual Conference, 1979 s. 85-120.

hensyn til de statene som har utøvet et tradisjonelt fiske forut for at området staten har fisket i ble en del av kyststats eksklusive økonomiske sone.²⁰⁴

Ulfstein peker på at verken Havrettskonvensjonen fra 1982 eller internasjonal sedvanerett inneholder regler for fordelingen av fiskeressurser ut over overskuddsregelen, og at fordelinger derfor er et resultat av forhandlinger mellom de involverte statene.²⁰⁵ Likevel påpeker han at to kriterier er av spesiell interesse, nemlig tradisjonelt fiske og geografisk fordelingen av fiskebestandene i området.²⁰⁶ En fordeling basert på tradisjonelt fiske vil harmonere med det tidligere åpne-hav regimet, mens en fordeling etter hvordan bestanden har fordelt seg geografisk harmonerer best med bakgrunnen for 200-mils soner, hvor kyststaten får et "eierskap" til ressursene i sonen.²⁰⁷

En kombinasjon av disse er i hovedsak slik torskefisket er regulert i Fiskevernsonen, der Norge og Russland har de største kvotene og en særlig avsatt del av TAC fordeles av Norge etter kriteriet om tradisjonelt fiske.

Ulfstein har også tidligere påpekt at tradisjonelt fiske som tildelingskriterium for fiskerettigheter må antas å være akseptert i folkeretten, se særlig punkt 5.4 om avtaler andre stater har inngått.²⁰⁸

Samme forfatter uttrykker at tradisjonelle fiskerinasjoner trolig står sterkere som rettighetshavere til fiske i andre staters soner, basert på alminnelig folkerett, enn det som følger av Havrettskonvensjonen. Dette baserer han på alle de bilaterale fiskeriavtalene som inngås på bakgrunn av historisk fiske uten at det foreligger noe overskudd hos kyststaten.²⁰⁹

Churchill og Ulfstein trekker frem at avhengigheten til det tradisjonelle fisket må anses for å være et velbegrunnet utgangspunkt for et kriterium, og det må anses for å være i samsvar med kravet om å unngå diskriminering på grunnlag av nasjonalitet.²¹⁰

²⁰⁴ *ibid.*

²⁰⁵ Ulfstein 1995, *op. cit.*, s. 450

²⁰⁶ *ibid.*, s. 451.

²⁰⁷ *Ibid.*, s. 451.

²⁰⁸ Ulfstein 1982, *op. cit.*, kapittel VIII Fordeling av fiskeressursene, særlig s. 189.

²⁰⁹ Ulfstein 1982, *op. cit.*, s. 191.

²¹⁰ Churchill og Ulfstein, *op. cit.*, s. 586.

Når det gjelder Norges folkerettslige posisjon i Fiskevernsonen, mener Ulfstein myndighetene står fritt til å bestemme hvilke reguleringer og kriterier de ønsker i fordelingen av ressurser, så fremt kriteriene ikke gir uttrykk for forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonalitet.²¹¹

Ulfstein viser i den forbindelse til de tidligere nevnte EU-dommene, Anklagemyndigheten mot Jack Noble Kerr og Romkes mot Anklagemyndigheten, som støtte for sitt syn, og konkluderer med at kvotereguleringen i Fiskevernsonen ikke er i strid med likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten artikkel 2.²¹²

Selv om en kvotetildeling til alle traktatstatene ville gi *formell* likebehandling uttrykker Ulfstein at Svalbardtraktaten bør anses for å inneholde et krav om at formell forskjellsbehandling bør kunne benyttes for å oppnå *reell* likebehandling.²¹³

Den samme tolkningen finnes hos Churchill og Ulfstein som viser at like kvoter til alle traktatpartene riktignok ville gi formell likhet, men rent faktisk ville en slik løsning diskriminere de statene og kystsamfunnene som har gjort fiske rundt Svalbard til deres næringsgrunnlag. Dette fordi deres kvoteandel trolig ville måtte reduseres for at alle traktatpartene skulle få en lik andel av TAC. Kvotetildeling basert på historisk fiske er dermed en måte å behandle like tilfeller likt, og forhindrer indirekte diskriminering.²¹⁴

Ved å fordele kvotene ut fra tradisjonelt fiske vil Norge praktisere ikke-diskriminering akkurat ved å reservere fisken til de statene som er avhengig av ressursene som livsgrunnlag.²¹⁵

5.6 Oppsummering og konklusjon

Slik Havrettskonvensjonen er utformet er det ikke noe som tilsier at en fordeling av fiskerettigheter i form av kvoter, basert på en stats historiske fiske i en kyststats havområde, strider mot konvensjonen. Konvensjonen regulerer bare direkte hvilke kriterier som skal hensyntas ved fordelingen av kyststatens overskudd av TAC, og her er tradisjonelt fiske

²¹¹ Ulfstein 1995, *op. cit.*, s. 450.

²¹² *ibid.*, s. 453.

²¹³ Ulfstein 1995, *op. cit.*, s. 452.

²¹⁴ Churchill og Ulfstein, *op. cit.*, s. 587.

²¹⁵ Ulfstein 1995, *op. cit.*, s. 451-452.

fremhevet som et relevant kriterium. Hvordan kyststaten fordeler ressursene innenfor TAC, slik situasjonen er i Fiskevernsonen, er ikke direkte regulert.

Fortalen til konvensjonen anerkjenner at der spørsmål ikke er direkte regulert i konvensjonen vil alminnelig folkerett gjelde, og således supplere konvensjonen.

Fortalen og det faktum at kriteriet faktisk er anerkjent i Havrettskonvensjonen tilsier at historisk- eller tradisjonelt fiske som kriterium for kvoter i alle fall ikke er i strid med Havrettskonvensjonen.

Ut fra andre staters praksis synes kriteriet å ha en bredere oppslutning blant verdens stater, enn det som fremgår av Havrettskonvensjonen direkte. Praksisen med at kyststater anerkjenner andre staters historiske fiske og tildeler fiskerettigheter deretter har støtte på flere kontinenter, noe som taler for at kriteriet har støtte i folkeretten.

I dette tilfellet er det særlig relevant å se til EU-domstolens avgjørelser, da Romatraktaten artikkel 7 inneholdt et likebehandlingsprinsipp som er direkte sammenlignbart med likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten.

Et kriterium som tilgodeser stater med historiske fiskerettigheter, herunder tidligere deltakelse i fisket, fremfor stater som før kvoteregulering ikke har fisket i området, er av EU-domstolen ansett for å være et objektivt tildelingskriterium. Kriteriet er av domstolen ansett for å være i samsvar med likebehandlingsprinsippet ettersom det ikke diskriminerer enkelte stater basert på deres nasjonalitet, men tar utgangspunkt i fartøyenes tidligere deltakelse i fisket, uavhengig av deres opprinnelsesland.

Kriteriet ivaretar og beskytter det etablerte og behandler like tilfeller likt og ulike tilfeller ulikt, noe som sikrer likebehandling i praksis. Dette taler for at et tilsvarende kriterium benyttet av Norge i Fiskevernsonen heller ikke er i strid med det lignende likebehandlingsprinsippet Norge har lagt til grunn for utformingen av gjeldende regler i sonen. Kriteriet må således sies å finne støtte i EU-domstolens praksis.

Tildelingskriteriet finner også bred støtte i juridisk teori for å være i samsvar med folkeretten, og Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp.

Kriteriet ”historisk fiske”, begrunnet i statenes tidligere aktivitet og deltakelse i fisket og ikke i deres nasjonalitet, kan etter dette ikke anses for å være i strid med Havrettskonvensjonen og finner støtte i andre staters praksis, rettspraksis fra EU-domstolen og i juridisk teori.

Samlet sett viser dette at historisk eller tradisjonelt fiske som tildelingskriterium for (torske)kvoter til tredjeland anses for å være et objektivt kriterium som finner støtte i folkeretten og statspraksis, og således synes å være i samsvar med gjeldende folkerett.

6 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Helt avslutningsvis i oppgaven vil jeg forsøke å gi noen vurderinger av hvordan kriteriet fungerer i Fiskevernsonen, og hvordan det kan utvikle seg i fremtiden.

Det positive med denne tildelingsmåten er at den ivaretar etablerte næringer og skaper stabilitet i fisket. Et fast kvotekriterium sikrer også et fortsatt livsgrunnlag for de fartøyeierne og kystsamfunnene som har basert sitt nærings- og livsgrunnlag på torskefisket i Norske- og Barentshavet.

I tillegg er det, sett fra norsk forvaltnings side, effektivt å benytte et objektivt kriterium til fordeling av ressurser. Samtidig som anvendelsen av kriteriet skaper effektivitet er det viktig for Norge at kriteriene som benyttes er i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser. Kanskje er det særlig viktig at kvotekriteriet i Fiskevernsonen har støtte i folkeretten, slik at Norge unngår å havne i konflikt med traktatpartene i Svalbardtraktaten. Det har også en viktig politisk side, ved at Norge har kunne inngå kvotebytter med statene som har fått tilkjent kvoter innenfor norske soner.

Det negative med et slik tildelingskriterium er at det hindrer fartøy fra andre stater enn de med historisk fiske å starte opp. Kvoter i Fiskevernsonen kan være en unik mulighet til en yrkesvei for fiskere fra stater med begrenset fiske i egen sone, eller for stater uten kystlinje. Torskekvoter er, som nevnt innledningsvis, av stor kommersiell verdi. Tildelingskriteriet, slik det er nå, kan virke spesielt negativt for stater som har ratifisert Svalbardtraktaten, men likevel opplever å ikke få tildelt kvoter, slik som Island.

Slik situasjonen er i Fiskevernsonen i dag er det, sett med norske øyne, ikke et alternativ å gi torskekvoter til alle traktatpartene. En slik løsning ville for det første åpne for at enhver stat kan ratifisere Svalbardtrakten og umiddelbart få torskekvoter i Fiskevernsonen. Dette ville gi svært små kvoter til hver enkelt stat så lenge bestanden forsøkes opprettholdt på et bærekraftig nivå. En slik løsning ville ikke gi noen av traktatpartene et tilstrekkelig næringsgrunnlag eller et fortsatt fiske.

For det andre kan det å gi kvoter til alle traktatpartene i realiteten innebære en faktisk diskriminering av de statene som har basert sitt næringsgrunnlag på torskefisket i sonen. Disse ville trolig få så små kvoter at de ikke lenger ville kunne leve av dette fisket.

Torsken er som kjent en villlevende ressurs, og ingen kan, helt sikkert, forutse hvordan bestanden vil utvikle seg i fremtiden. Selv de statene som hvert år får tildelt torskekvoter basert på deres historiske fiske i Fiskevernsonen kan aldri være sikre på at dette vil vare for alltid.

I dag har forskere fra blant annet norsk og russisk havforskningsinstitutt sett en utvikling hvor torsken årlig beveger seg lengre og lengre mot nordøst i Fiskevernsonen.²¹⁶ Klimaendringer medfører at havtemperaturen stiger, noe som igjen kan medføre endringer i fiskens bevegelsesmønster. Torsken trives best i kaldt vann, og dersom havtemperaturen rundt Svalbard fortsetter å øke vil torsken trolig stadig trekke lengre nordøstover og potensielt ut av Fiskevernsonen på sikt. Hva vil dette gjøre med det norske kvotekriteriet?

Det er mye som tyder på at historisk fiske i Fiskevernsonen er en artsrettighet fremfor å være en områderettighet ettersom kvoter basert på historisk fiske benyttes for nordøstarktisk torsk, ikke nordøstarktisk hyse eller noen av de andre kvoteregulerte artene. Konsekvensen av at torsken gradvis forsvinner ut av sonen er, i verste fall, at kriteriet ikke lenger vil være anvendelig. Muligheten for at andre arter kommer inn i sonen og skaper et ”nytt fiske” er til stede, men her vil det være vanskelig for enhver stat å påberope seg historiske rettigheter til en art.

Det er imidlertid ikke sikkert at forskernes antakelser slår til, og så lenge den nordøstarktiske torsken befinner seg i Fiskevernsonen er norsk kvotekriterium å foretrekke slik det anvendes i dag.

Antall ord: 17 722

²¹⁶ <http://www.nrk.no/troms/torsken-trekker-stadig-nordover-1.8341135>

7 KILDELISTE

LOVER

Lov 17 juli 1925 nr. 7 om Svalbard (Svalbardloven).

Lov av 17 desember 1976 om Norges økonomiske sone (soneloven).

Lov 27 juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven).

FORSKRIFTER

Forskrift 17 desember 1976 nr. 15 om iverksettelsen av Norges økonomiske sone.

Forskrift 3. juni 1977 nr. 6 om fiskevernsonene ved Svalbard.

Forskrift 3. mai nr. 4 om opprettelsen av fiskerisone ved Jan Mayen.

Forskrift 14 juni 2002 nr. 626 om grunnlinjene for sjøterritoriet rundt Fastlands-Norge.

Forskrift 9. desember 2015 nr. 1421 om regulering av torskefisket i Fiskevernsonen ved Svalbard i 2016.

STORTINGSMELDINGER

St.meld. nr. 39 (1974-1975) Vedrørende Svalbard

St.meld. nr. 40 (1985-1986) Svalbard

St.meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard

St.meld. nr. 30 (2004-2005) Muligheter og utfordringer i nord

Meld. St. nr. 20 (2015-2016) Noregs fiskeriavtaler for 2016 og fisket etter avtalene i 2014 og 2015

FORARBEIDER

St.prp. nr. 36 (1924) Om godkjenning av traktaten om Spitsbergen (Svalbard).

Ot.prp. nr. 4 (1976-1977) Om lov om Norges økonomiske sone.

Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova)

NORSK RETTSPRAKSIS

Rt. 1996 s. 624

Rt. 2006 s. 1498

Rt. 2014 s. 272

INTERNASJONAL RETTSPRAKSIS

Rettspraksis fra EU-domstolen:

Sak C-61/77, *Kommisjonen vs. Irland*, Sml. 1976 s. 418

Sak C-287/81, *Anklagemyndigheten vs. Jack Noble Kerr*, Sml. 1982 s. 4054

Sak C-46/86, *Anklagemyndigheten vs. Romkes*, Sml. 1987 s. 2681

Rettspraksis fra ICJ:

Fisheries Jurisdiction (Storbritannia v. Island), Merits, Judgement, I.C.J. Reports 1974, s. 3.

Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya) ICJ reports 1982, s. 18.

TRAKTATER OG KONVENSJONER

Treaty between Norway, The United State of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British overseas Dominiond and Sweden concerning Spitspergen, 9. februar 1920 (Svalbardtraktaten)

Statute for the International Court of Justice, 26. juni 1945 (Statuttene for den internasjonale domstol (ICJ-statuttene))

Treaty establishing the European Economic Community, 25. mars 1957 (Traktat om opprettelsen av Det Europeiske Økonomiske Fellesskap)

Vienna Convention on the Law of Treaties, 23. mai 1969 (Wien-konvensjonen om traktatrett)

United Nations Convention on the Law of the Sea, 10. desember 1982 (Havrettskonvensjonen)

JURIDISK TEORI

Bøker:

Arlov, Thor B., *Svalbards historie*, 2. utgave (Trondheim 2003)

Dahl, Irene, *Norsk fiskerijurisdiksjon overfor utenlandske fartøy*, (Tromsø 2008).

Jensen, Øystein, *Noreg og havets folkerett*, (Trondheim 2014)

Jørgensen, Jørgen Holten, *Russisk svalbardpolitikk. Svalbard sett fra den andre siden*, (Bergen 2010).

Keyuan, Zou, *Law of the Sea in East Asia – Issues and prospects* (Singapore 2005).

Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgåve (Bergen 2004).

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 4. utgave (Oslo 2011).

Tanaka, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, (Cambridge 2. utgave 2015).

Ulfstein, Geir, *The Svalbard Treaty: From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty* (Oslo 1995)

Ulfstein, Geir, *Økonomiske soner – hva nå? Om folkerett og fiskeriforvaltning*, (Tromsø 1982)

Artikler:

Bernhard, Leonard, ”*The Effect of Historic Fishing Rights In Maritime Boundaries Delimitation*”, *LOSI Conference Papers*, 2012.

Publisert: <https://www.law.berkeley.edu/files/Bernard-final.pdf>

Churchill, Robin og Ulfstein, Geir, ”The disputed maritime zones around Svalbard”, *Changes in the arctic environment and the law of the sea*, Panel IX Martinus Nijhoff, 2010 s. 551-593
Fløisland, Brit, *Controversy over the Legal Regime outside Svalbards Territorial Waters*, *Focus North* 6-2008 utgitt av Den norske atlantehavskomiteé.

Fleischer, Carl August, ”State practice in zones of Special Jurisdiction”, *Law of the Sea Institute 13th Annual Conference*, 1979 s. 85-120.

Huan-Sheng, Tseng og Ching-Hsiewn, Ou, ”The evolution and trend of the traditional fishing rights”, *Ocean & Coastal Management*, Februar 2010 s. 270-278.

Kristensen, Yngve Næss, ”Torsk, ”pirater” og kalde granater. Striden mellom Norge og Island om Fiskevernsonen ved Svalbard 1993”, *Institutt for forsvarsstudier Info 6/2005*.

DEN BLANDETE NORSK-RUSSISKE FISKERIKOMMISJON

Avtale av 11. april 1975 mellom Regjeringen Kongeriket Norge og Regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige fiskeriforbindelser.

Protokoll for den 45. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen, 2016.

ANNET

Bakketeig, Ingunn E. m.fl., *Havforskningsrapporten 2015 Fisken og havet*, Særnummer 1-2015 Havforskningsinstituttet.

Notat fra Peter Gullestad til forvaltningen skrevet 25. mars 2009, fagdirektør i Fiskeridirektoratet i utviklingsseksjonen i ressursavdelingen, i e-post av 25 februar 2016 (se vedlegg).

INTERNETTSIDER

Utenriksdepartementets traktatregister

<http://emeritus.lovddata.no/traktater/>

FNs liste over ratifikasjonstidspunkt for Havrettstraktaten

http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonens hjemmeside.

<http://www.jointfish.no/OM-FISKERIKOMMISJONEN/HISTORIE>

Om historiske fiskerettigheter, av Leonard Bernard stipendiat ved National University of Singapore, Law of the Sea.

<https://www.law.berkeley.edu/files/Bernard-final.pdf>

Fra FN avdeling for "Ocean Affairs and the Law of the Sea", om historisk/tradisjonelle fiskerettigheter, 2011

http://www.un.org/depts/los/nippon/unff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/dyspriani_1011_indonesia.pdf

Foredrag utarbeidet av Fiskeri- og kystdepartementet om norsk fiskeriforvaltning, 2011.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/brosjyrer-og-veiledninger/norskfiskeriforvaltning_tiltrykk.pdf?id=2278746

<http://www.nrk.no/troms/torsken-trekker-stadig-nordover-1.8341135>

<https://snl.no/Polen>

<https://snl.no/Sovjetunionen>

https://snl.no/Den_europeiske_union