

Norsk Tidsskrift for Sjøvesen



NORSK
TIDSSKRIFT FOR
SJØVESEN

UTGITT AV
SJØMILITÆRE SAMFUND

ODD GUNNAR SKAGESTAD
AMBASSADØR/SPELIALRÅDGIVER

*Hvordan gir havressursene Norge
påvirkningsmulighet i internasjonale fora*

Integrert og strategisk? • Det 8. sjømaktseminaret/presidenten ønsker velkommen • Faglig ansvarlig har ordet • Maritimt forsvar av norske interesser • Geopolitiske refleksjoner ved etterkaldkrigstidens slutt • Maritimt forsvar av norske interesser sett fra Stortinget • Hvilke trusler mot Norge? • Dagens trussel • Teknologiske muligheter • Det sjømilitære bidrag i en fellesoperativ virksomhet • Fregatt i STANAVFORLANT.

5

OKTOBER
2002

117. ÅRGANG





**NORSK
TIDSSKRIFT FOR
SJØVESEN**

**UTGITT AV
SJØMILITÆRE SAMFUND**

Redaksjonskomité:
Løytnant Øistein Helge Jensen
Kommandørkaptein
Thor S. Kristiansen
Viseadmiral
Leonhard Revang
Kommandørkaptein
Svein Carl Sivertsen (ansv.redaktør)
Redaksjonel medarbeider:
Kjell Arne Bratli

Postadresse redaksjon:
Boks 187, 4086 Hundvåg

Telefon redaktør 51 86 02 37
900 81 855

Telefax 51 86 02 17

E-mail: sv-c-siv@online.no

Forretningsfører 90 58 39 18

Postgirokonto: 0809 5506209

Bankgiro: 3624.07.16466

Tidsskriftet utkommer 6 ganger årlig.
Årsabonnement koster kr. 200,-
og tegnes ved innbetaling av
beløpet over giro.

Blader merket (F) er medlem av
Den Norske Fagpresses Forening

fagpressen (F)

Opplagskontrollert

Utgivelsesplan NTfS

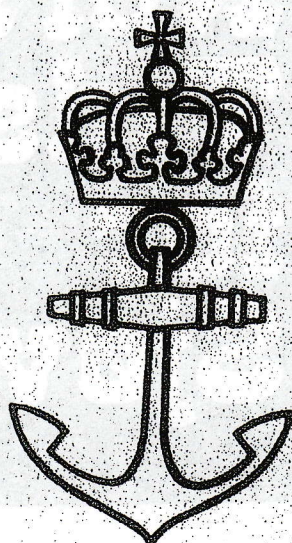
Nr.	Frist stoff og annonser	Utgivelse
6/2002	15/12	20/01
1/2003	10/02	10/03
2/2003	05/04	20/04
3/2003	01/07	25/07
4/2003	05/08	25/08
5/2003	05/10	05/11

Redaksjonen forbeholder seg rett til
mindre justeringer. Senere innlevering
av aktuelt stoff kan avtales særskilt.
Redaksjonen ønsker stadig å aktualisere
hver utgivelse og initiativ fra leserkret-
sen mottas med stor takk

ODD GUNNAR SKAGESTAD
AMBASSADØR/SPECIALRÅDGIVER

*Hvordan gir havressursene Norge
påvirkningsmulighet i internasjonale fora*

5
OKTOBER
2002
•
117. ÅRGANG



Hvordan gir havressursene Norge påvirkningsmulighet i internasjonale fora

Norge er et land for spesielt interesserte, derfor er vi samlet her idag. I globalt perspektiv fremstår Fedrelandet – Furet Værbitt – som en arktisk utpost, som en to og et halvt tusen kilometer lang steinrøys helt oppe mot Tåkeheimen og Den Evige Sne (...for å holde oss til våre trausteste nasjonale klisjéer og metaforer). Her skulle det jo knapt bodd folk, men vi er nå her likevel, og her bor vi godt – takket være den velsignede Golfstrømmen og ressursene i havet.

Havressursene er – og har alltid vært – vårt livsgrunnlag. Norges velstand – ja faktisk vår overlevelses-evne som nasjon – har alltid vært avhengig av at vi har kunnet høste av havets ressurser. Kysten er livsnerven i det norske samfunnet og utgangspunktet for store deler av verdiskapningen. Nær ni av ti nordmenn bor mindre enn 10 km fra kysten. Fiskerinæringen, skipsfarten, olje- og gassvirksomheten og oppdrettseventyret tar alle utgangspunkt i ressursene i havet, og de kunnskaper og ferdigheter som kystbefolkningen gjennom generasjoner har utviklet. Nest etter petroleumssektoren er fiskerisektoren vår største eksportnæring. Og når oljen og gassen i Nordsjøen og på de nyere feltene lenger nord en gang er borte, vil vi fortsatt være avhengig av vår fiskerinæring. Derfor vil ivaretagelsen av våre fiskeripolitiske interesser alltid måtte være et prioritert anliggende i norsk utenrikspolitikk, hva enten det skjer på énsidig grunnlag eller gjennom samarbeid med andre land – bilateralt, regionalt eller gjennom brede internasjonale avtaler.

Til forskjell fra petroleumssektoren er våre fiskeresurser – eller de *levende marine ressurser* som vi gjerne sier når vi inkluderer sjøpattedyr (hval og sel) og skalldyr – såkalt *fornybare ressurser*. Dette betyr at vi har å gjøre med ressurser som vi med fornuftig forvaltning og den nødvendige porsjon flaks kan fortsette å høste av i det uendelige. Forutsetningen, som er nedfelt som en bærebjelke i vår fiskeriforvaltning, er at høstingen er *bærekraftig*, dvs. at vi ikke tar ut mer av avkastningen på havets kapital enn at kapitalen også i fremtiden kan fortsette å gi en tilfredsstillende avkastning.

Når vi i utenrikspolitisk sammenheng er opptatt av å ivareta våre fiskeripolitiske interesser, omfatter dette således også de interesser vi har i et fornuftig forvaltningssamarbeid, som kan tjene den overordnede målsetting om bærekraftig høsting – i våre egne farvann og nærområder såvel som ellers i den verden vi lever i.

Det er nemlig så at vår avhengighet av en fornuftig forvaltning av fiskeresursene ikke er et rent lokalt anliggende. Norge er – som vår daværende statsminister Lars Korvald så elegant uttrykte det for snart trede år siden – ”et land i verden”. Vår avhengighet har gjort at vi alltid har måttet ta hensyn til at det ligger en verden utenfor fjæresteinene, - vi har alltid vært en internasjonal *havaktør*. Vi har lange og stolte tradisjoner som fiskerinasjon. Det nye som har skjedd i løpet av en generasjon, er at vi også er blitt en fiskeri- og havbruks *stormakt*. Det har skjedd gradvis, og konsekvensene er kan hende ikke fullt så dramatiske som noen vil ha det til. I vurderingen av Norges rolle som internasjonal havaktør må vi ikke miste kontinuiteten og de lange linjer av syne. Enkelte forhold tåler likevel å bli minnet om:

Gjennom det som populært benevnes som det ”store havnåmet” i slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-årene ble et hovedgrunnlag lagt for Norges status som fiskeristormakt i Nord-Atlanteren. Gjennom opprettelsen av en eksklusiv økonomisk sone på 200 nautiske mil rundt fastlandet, fiskevernsonen rundt Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen, kom store deler av fiskeresursene i Atlanterhavet under norsk kontroll og kunne underlegges et forsvarlig forvaltningsregime basert på havretten. I desember 1982 lyktes man dessuten etter 14 år med internasjonale forhandlinger, der Norge spilte en fremtredende rolle, å vedta FNs Havrettskonvensjon.

Etableringen av 200-milssonene, inngåelsen av Havrettskonvensjonen samt våre naturgitte forutsetninger har alle vært viktige faktorer bak oppbyggingen av en stor, moderne og effektiv fiskeflåte i Norge – en flåte som i tillegg til å videreutvikle de etablerte fiskeriene også har bidratt til å utvikle nye. Både i nære og fjerne farvann har norske fiskere vist at de har utstyr og kunnskap som er fullt på høyden med det beste andre lands fiskere kan fremvise.

Samtidig er fiskerinæringen blitt supplert med en ny og formidabel sektor – *havbrukssektoren* - med en oppdrettsnæring som har medført en verdiskapning på høyde med de tradisjonelle fiskerier.

Resultatet av disse utviklingstrekk er at Norge ved inngangen til det 21. århundre er verdens største eksportør av fisk og fiskeprodukter. Det er en utvikling som

også gjør at vi med rette kan kalle oss en fiskeri- og havbruksstormakt.

I temaet for dette foredraget blir det spurt om hvordan havressursene gir Norge *påvirkningsmulighet* i internasjonale fora. Ressurser av ethvert slag – det være seg materielle eller åndelige herunder moralske ressurser – vil nødvendigvis gi den part som besitter eller kontrollerer slike ressurser en viss påvirkningsmulighet i de fora hvor slike ressurser betyr noe. Men i så måte er det mange faktorer som spiller inn. Ressurser er i seg selv ikke nok, det kommer også an på ens evne og vilje til å benytte ressursene for påvirkningsformål. Det kommer dermed også an på hva man ønsker å oppnå, videre hvilke rammebetingelser – herunder forpliktelser, spilleregler og kjøreregler – som gjelder, samt hvilke med- og motspillere vi har å gjøre med. Hvis man velger feil prioriteringer eller strategi, kan konsekvensen lett bli at ressursene istedenfor å gi påvirkningsmulighet kan bli en belastning. At Norge er en stor fiskeeksportør har også et avhengighetsaspekt. Det kan gi markedsrett, men også fallhøyde med større sårbarhet overfor de disposisjoner som importørlandenes myndigheter eller forbrukere måtte treffe. For at ressursrikdom skal gi uttelling i form av påvirkningsmulighet i internasjonale fora, gjelder derfor at man kjenner sine interesser og sine begrensninger (så man ikke gaper for høyt eller forskrever seg).

Det seminarheftet som vi har fått tilsendt, er spekket med muntre sitater. Blant annet kan vi lese at Oliver Cromwell skal ha uttalt at "A man-of-war is the best ambassador", m.a.o. at et krigsskip er den beste ambassadør. Utsagnet sier vel litt om ambassadørens rolle på Cromwells tid, men det sier også noe om at ens evne til å påvirke internasjonalt til syvende og sist beror på evnen og viljen til å sette *makt* bak kravene. Det er ikke alltid spørsmål om hvem som *har rett*, men hvem som kan tvinge seg til å *få rett*. På dette punkt må vi erkjenne at Norge er beheftet med visse begrensninger. Vel kan vi smykke oss med betegnelsen havressurs-stormakt, men noen *sjømiliter stormakt* er Norge ikke (og det har vi vel heller ikke hatt ambisjoner om å være i hvert fall ikke siden Napoleonskrigene, og vel egentlig ikke siden 1260-årene). Det norske sjøforsvar med sin skjærgårdsmarine og sitt kystartilleri, er en del av vårt invasjonssvar. Dets oppgaver er rent defensive, ikke å drive noen form for kanonbåt diplomati. Det gjelder også kystvaktkomponenten, skjønt nettopp Kystvakten illustrerer hvordan vår ressursrikdom har en kostnadsside – hvordan ressursrikdommen stiller oss overfor kravet om effektiv håndhevelse av jurisdiksjon og forvaltningsoppgaver, noe som igjen til syvende og sist stiller

krav til vår evne og vilje til om nødvendig å anvende sjømilitære maktmidler.

Dette er en diskusjon som ligger et stykke hinsides mitt tildelte tema og som jeg derfor skal avstå fra å utbrodere nærmere. Det kan imidlertid tjene som en nærliggende påminnelse om at ressursrikdom ikke alltid automatisk gir påvirkningsrett. Ressursrikdom kan også medføre nye byrder, herunder forpliktelser, komplikasjoner, konflikter og sårbarhet.

Så langt de mer generelle betraktninger omkring Norges status som havressurs-stormakt. La oss imidlertid se nærmere på hvilke saksfelter vår status i så måte har medført at vi engasjerer oss i, og hvor vi derfor gjerne skulle gjøre våre påvirkningsmuligheter gjeldende. Men først en repetisjon av hvilke ramme-elementer som Norge har å forholde seg til med hensyn til våre marine nærrområder etter "det store havnåmet" på 1970-tallet:

Det store havnåmet – aktive og passive

For det første skaffet vi oss, ved Lov nr. 91 av 17. desember 1976, en såkalt eksklusiv økonomisk sone – i gjengs terminologi *NØS* (for Norges Økonomiske Sone) – med en utstrekning som det fremgår av dette kartet (*vises på overhead*) på 200 nautiske mil.

For det annet opprettet vi – ved forskrift av 3. juni 1977 (*NB!*) med hjemmel i loven om økonomisk sone – en såkalt ikke-diskriminerende fiskevernsonesone ved Svalbard (utstrekning, jfr. kartet).

For det tredje opprettet vi – ved forskrift av 23. mai 1980 med hjemmel i loven om økonomisk sone – en såkalt Fiskerisonesone ved Jan Mayen (utstrekning, jfr. kartet).

For det fjerde har vi – til tross for at forhandlinger har pågått siden 1970 – ennå ikke klart å inngå noen avtale med Russland om en delelinje mellom de to nabolandenes respektive økonomiske soner i Barentshavet.

For det femte inngikk vi – i mangel av en avtalt delelinje mot Russland – i 1977 en midlertidig avtale med Russland (Sovjetunionen) om fiskeriovervåkning og kontroll i et såkalt "tilstøtende område" i Barentshavet – den såkalte "Gråsoneavtalen", som ble inngått for ett år ad gangen, men har vært forlenget hvert år siden.

For det sjette ble vårt fiskeripolitiske forhold til Island regulert gjennom den såkalte "Smutthullavtalen" mellom Norge, Russland og Island i 1999. Dermed fikk Island torskekvoter i *NØS* og *RØS* mot at de avstod fra ytterligere fiske på denne bestanden – også i det internasjonale farvann "Smutthullet", der islandske fiskere tidligere på 90-tallet hadde tatt ut

flere titalls tusen tonn torsk og således truet med å undergrave det norsk/russiske fiskeriregimet.

Opprettelsen av 200-milssonene utvidet vårt ressursgrunnlag og skaffet oss samtidig sterkt utvidede forvaltnings-, overvåknings- og kontrollforpliktelser. Hva angår forholdet til andre stater, må også sies at opprettelsen av sonene ved fastlandet og Jan Mayen har forløpt rimelig smertefritt. For fiskevernsonen ved Svalbard er forholdet mer komplisert. En rekke andre land - inkludert de viktigste fiskeriaktørene EU og Russland - har hele tiden gjort det klart at de ikke anerkjenner rettsgrunnlaget for opprettelsen av fiskevernsonen, idet de påberoper seg Svalbardtraktaten av 1920 som en angivelig hjemmel for slik ikke-erkjennelse. Fra norsk side har vi hatt visse vanskeligheter med å vinne frem med vår argumentasjon, som går ut på at vi ikke anser Svalbardtraktaten for å være anvendbar i denne sammenheng, men at vi allikevel - nettopp for ikke å gi grunnlag for denne type innvendinger - har valgt å opprette et særskilt ikke-diskriminerende regime istedenfor en ordinær eksklusiv økonomisk sone (som vi prinsipielt mener vi har rett til å kunne gjøre). Vi opererer altså her med en type selv-pålagt restriksjon for å unngå å sette et konfliktema på spissen.

Takket være iherdig diplomatisk arbeide - og Kystvaktens påpasselighet - har det hittil lyktes å unngå ødeleggende konfrontasjoner i dette område. Vår politikk må også sies å ha vært vellykket for såvidt som vi stort sett har fått aksept i praksis for de konkrete reguleringene - også fra Russland og EU, til tross for disse partenes prinsipielle negative holdning.

Vi må imidlertid erkjenne at Vernesonen er et skjørt regime som vi fortsatt har en viktig oppgave i å konsolidere og vinne aksept for.

Når det gjelder delelinjeproblematikken i Barentshavet skal den ikke drøftes nærmere her. Det uløste avgrensningsspørsmålet og det "Gråsoner"-arrangement som vi her har måttet ty til, kan imidlertid illustrere den sårbarhet som havressursforvaltningen er beheftet med i små staters forhold til større og mektigere naboer. Det er samtidig et problemkompleks som illustrerer det behov ikke minst små stater har for en trygg internasjonal rettsorden, hvor man har klart avtalte grenser, alment anerkjente forvaltningsregimer og hensiktsmessige internasjonale kjøreregler.

Internasjonal rettsorden - nasjonale forvaltningsregimer og internasjonalt samarbeid

Havrettskonvensjonen kodifiserte prinsippet om 200-milssonene, og introduserte samtidig grunnleggende nyvinninger på havrettens område. Kort sagt kan vi si at

Havrettskonvensjonen etablerte et omfattende og integrert system for moderne havforvaltning, som fremfor alt bygget på konseptet om nasjonale forvaltningsregimer og i så måte knesatte prinsippet om kyststatens ansvar og rettigheter.

Men etableringen av de nasjonale eksklusive økonomiske sonene betydde ikke at behovet for internasjonalt samarbeid om forvaltningen av fiskeressursene falt bort. Tvertimot forutsetter Havrettskonvensjonen uttrykkelig slikt samarbeid. I tillegg oppstod det på enkelte områder behov for å videreutvikle og styrke det regelsett og de prinsipper som Havrettskonvensjonen fastsatte, spesielt når det gjaldt fiske på det åpne hav.

Uregulert fiske på det åpne hav utgjør fortsatt et stort problem. Dette fisket har fortsatt opp til våre dager i de mange "smutthull" og "smutthav" som finnes utenfor 200-milsgrensene. De første regionale organisasjoner for fiskeriforvaltning ble riktignok opprettet allerede for flere tiår siden. Men erfaringene fra arbeidet i disse organisasjonene viste at både den politiske viljen til, og det havrettslige grunnlaget for, regulering av fiskeriene på det åpne hav, var for svakt til å stå imot det økende presset på fiskeressursene.

Utvikling av internasjonale kjøreregler

FNs konferanse for miljø og utvikling i 1992 gav arbeidet med å utforme internasjonale kjøreregler ny dynamikk og fremdrift. Rio-konferansen gav blant annet støtte til utarbeidelsen av FN-avtalen om fiske på bestander som vandrer eller forflytter seg mellom økonomiske soner og det åpne hav, en prosess som ble sluttført i 1995 og som Norge deltok aktivt i. Denne avtalen, som trådte i kraft ifjor, markerer innledningen til en ny tid i internasjonalt samarbeid om reguleringen av fisket på det åpne hav.

I løpet av 90-tallet har man i så måte hatt en positiv utvikling på det globale nivå både i FN i New York, og innen FNs organisasjon for ernæring, skogbruk og fiske (FAO). FAO er gitt en sentral rolle i det internasjonale arbeidet for å utvikle generelle "kjøreregler" og prinsipper for ansvarlig fiske, og i operasjonaliseringen av disse. FAO har dessuten fått en stadig viktigere rolle som forum for utvikling av regler i form av konkrete internasjonale handlingsplaner på fiskeriforvaltningsområdet. På dette feltet skjedde det noe av et gjennombrudd i 2001, da FAOs fiskerikomité COFI vedtok en adferdskodeks for ansvarlig fiske

Norge har hele tiden støttet opp under arbeidet i FAO. Vi ser det også som en svært viktig oppgave for norske myndigheter å følge opp de enkelte handlingsplanene som der meisles ut. I dette arbeidet er Norge en pådriver - både i kraft av å være en stor fiskerinasjon, og ikke



minst i kraft av å være en de største bistandsyttere og finansieringskilder til COFI.

Det er imidlertid først på det regionale nivå at FN-avtalen kan sies å ha vært en av de mer direkte årsakene til den nye giv i det internasjonale fiskerisamarbeidet i de senere år. Dette fordi avtalen gir veiledning og anvisning for de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene når det gjelder fiske på det åpne hav.

"IUU-fiske" – Ulovlig, urapportert og uregulert fiske
Både i Nordvest- og Nordøst-Atlanten, i Sydishavet og i andre farvann har det skjedd mye når det gjelder å utvikle nye og effektive tiltak mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske – såkalt "IUU-fiske". En annen viktig side har vært arbeidet med å få på plass nye forvaltningsregimer for arter som tidligere har vært uregulerte.

Norge har i denne sammenheng vært et foregangsland. Dette gjelder ikke minst innenfor regionale forvaltningsorganisasjoner som Den Nordøstatlantiske Fiskerikommisjonen (NEAFC), Den Nordvestatlantiske Fiskeriorganisasjonen (NAFO), og Kommissjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR). Norge gjennomfører på nasjonalt nivå de regulerings- og kontrolltiltak som disse regionale organisasjonene har vedtatt. Samtidig intro-

duserer vi på internasjonalt nivå nye tiltak som vi har utformet nasjonalt.

Blant tiltak som hittil er vedtatt på regionalt nivå mot ulovlig og uregulert fiske, kan spesielt nevnes landingsnektelse, satellittsporing av fiskefartøyer, og fangstsertifisering. Selv om alle disse er relativt nye tiltak, har de allerede vist seg å kunne være effektive midler mot tyvfiske. I årene som kommer vil vi trolig se en ytterligere utvikling av disse og andre virkemidler. Norge vil fortsatt være en pådriver i dette arbeidet.

Det mest kjente og mest effektive norske tiltaket mot uregulert fiske på det åpne hav så langt må vel sies å være lisensnekt basert på en såkalt "svarteliste" som vi har utarbeidet over fartøyer som har fisket i strid med forvaltningsvedtak vedtatt av norske myndigheter eller regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner. Dette virkemiddelet kan synes drastisk, og har foreløpig fått en blandet mottagelse internasjonalt. Men det er et tiltak som er plassert på den internasjonale agenda i FN og enkelte regionale fiskeriorganisasjoner.

Fra Utenriksdepartementets side har vi benyttet enhver naturlig anledning til å vinne støtte for tiltaket. Vi mener dette er helt i tråd med vår linje om å arbeide for en ansvarlig forvaltning av fiskeriressursene på det åpne hav – det være seg i våre nærområder eller i mer fjerne farvann.

Ansvarlig ressursfordeling

Det er ikke bare tidligere sovjet-russiske ubåtkapteinere som har hatt problemer med å se grensene under vann. Også sei, hyse og torsk har åpenbare problemer med dette. Det har nødvendiggjort et samarbeid kyststatene imellom – bilateralt, regionalt og multilateralt. Som en sentral kyststat i denne delen av verden har derfor Norge etterhvert utviklet et godt og nært fiskerisamarbeid med nesten samtlige av de landene som omkranser Nordøst-Atlanteren.

Også i denne sammenheng er **fordelingen** av felles bestander vanskelig, - ja det er trolig det vanskeligste spørsmålet vi står overfor. Det sier seg selv at det sjelden er lett å komme frem til løsninger som alle kan leve med når alle parter ønsker seg et størst mulig kakestykke samtidig som størrelsen på "kaken" som skal deles opp ikke vokser så mye som man kunne ønske seg (men kanskje tvertimot skrumper inn).

Til grunn for vår fordeling av fiskeressursene med våre naboer har vi inngått en rekke tosidige eller flersidige fiskeriattaler, således bl.a. med Russland, EU, Færøyene, Island, Grønland og Polen. Disse avtalene består gjennomgående av to komponenter, hhv. en *rammeavtale* av mer generell og prinsipiell karakter, samt årlige *kvoteavtaler*, hvor man i et mer kortsiktig perspektiv er gått mer konkret til verks med å fordele de andeler som hver part skal kunne fiske. Idéelt sett søker man å finne stabile og forutsigbare løsninger ved å fordele *eierandeler*, basert på prinsippet om *sonetilhørighet*, dvs. i hvilke lands soner de respektive prosentandeler av fiskebestandene (stort sett) befinner seg. Dette kan det være vanskelig å enes om, og man vil da kunne ty til *ad-hoc*-arrangementer, hvor man kan bli enige om en eller annen kortsiktig og vilkårlig fordeling av ikke-prejudiserende karakter. I tillegg vil de årlige kvoteavtalene kunne omfatte gjensidige kvotebytter.

Jeg vil understreke at dette er avtaler av enorm økonomisk betydning for Norge. For eksempel skal nevnes at våre årlige kvoteavtaler såvel med EU som med Russland dreier seg om adgangen til å høste fiskeressurser av en verdi på flere milliarder kroner.

I forbindelse med enkelte av disse forhandlingene er det blitt sagt at norske myndigheter har vært for ettergivende. Men vi skal her huske på at Norge kontrollerer enorme havområder, havområder som dessuten er blant de rikeste i verden. Ansvarlighet er et førende prinsipp for norsk ressurs- og miljøpolitikk. Også våre spesielle naturgitte forutsetninger vil ofte gjøre det naturlig for oss å innta den ansvarlige rollen i disse forhandlingene. Dette innebærer at man fra norsk side av og til – for i det hele tatt å få til noen avtale - må akseptere løsninger som

i utgangspunktet ikke oppfattes som matematisk rettfærdige sett med våre øyne. Ved å bidra til en løsning som sikrer en forsvarlig totalforvaltning og et høyest mulig langtidsutbytte av den aktuelle fiskebestand, vil det imidlertid i det lange løp kunne vise seg at det lønner seg å betale det som oppleves som et høy pris på kort sikt, fremfor å fokusere ensidig på å skaffe Norge en størst mulig kortsiktig gevinst.

Når så er sagt, må det også legges til at det også i fremtiden bør være en viktig målsetting for norske myndigheter å arbeide for at vi fortsatt sikres en rettfærdig andel av ressursene som skal fordeles. Sentralt i denne sammenheng er sonetilhørighetsprinsippet. Dette prinsippet er godt forankret i havretten og har vært førende for norske posisjoner tidligere. Det vil det være også i fremtiden.

Kontroll og overvåkning

Fordeling av bestandene er imidlertid bare en del av det totale bildet. Kontroll og overvåkning er like viktig i kyststatssammenheng som på det åpne hav. Dette blir også i stadig større grad reflektert i det fiskeri-samarbeid vi har utviklet med andre kyststater i Nord-Atlanteren. I tillegg til det stadig mer institusjonaliserte kontroll- og overvåkningssamarbeid vi har utviklet med våre to viktigste samarbeidspartnere på fiskeriområdet – Russland og EU – har Norge også avtalt bilaterale ordninger med flere av EUs medlemsland, samt de andre kyststatene i våre nærområder.

Dette samarbeidet omfatter blant annet utveksling av personell og relevante data, og i stadig større grad også satellittovervåkning. Det har allerede gitt synlige resultater og vil forhåpentligvis føre til en enda mer effektiv og rasjonell forvaltning av våre felles fiskebestander i årene som kommer. I denne sammenheng gjør Fiskeridirektoratet og det norske kontrollverket en betydelig innsats. Norske kontroll- og reguleringsmyndigheter innehar en kompetanse helt i verdenstoppen. Dette har da også blitt en viktig eksportvare for Norge, både til land i våre nærområder og til mer fjerne strøk av verden.

I den norske modellen utgjør kontroll på sjøen et sentralt element. Dette stiller spesielt krav til den virksomhet som utøves av Kystvakten. Både når det gjelder overvåkning og håndhevelse av reguleringsiltak på fiskefeltene, og i forbindelse med utøvelsen av vår suverenitet er Kystvakten blitt stadig viktigere for Norge og norske interesser. Den norske Kystvakten er også i ferd med å få en viktig rolle når det gjelder samarbeid om kontroll og håndhevelse på det åpne hav. Det bør være et fremtidig mål for norske myndigheter at vi klarer å oppfylle våre internasjonale forpliktelser og ambisjoner

i så måte, samtidig som det ikke går på bekostning av kontroll og overvåkning i nasjonale farvann.

Kystvaktloven, som trådte ikraft i 1999, bygger på de mest moderne havrettslige prinsipper for kyststatenes jurisdiksjon i ulike havområder. Den vil også kunne tilpasses nye kontroll- og håndhevelsesoppgaver som bl.a. vil følge av ikrafttreddelsen av FN-avtalen av 1995.

Norge – et foregangsland på havforskning

Forskning er selve fundamentet for all forvaltning av de levende marine ressursene. En bærekraftig forvaltning av ressursene avhenger av et best mulig vitenskapelig grunnlag. Også i så måte er Norge blant de toneangivende land internasjonalt. Vi har solide tradisjoner som bygger på det arbeid som i sin tid ble utført av pionérer som G.O. Sars, Fridtjof Nansen og Johan Hjort. Sentralt i så måte står den ekspertise og det erfaringsgrunnlag som Havforskningsinstituttet har opparbeidet seg gjennom mer enn 100 år. Men også internasjonalt, ikke minst gjennom Det Internasjonale Råd for Havforskning (ICES), har norske forskeres innsats hatt stor betydning. Sammen med sine utenlandske kolleger har de hvert eneste år utarbeidet den biologiske rådgivning - selve grunnlaget for forvaltningen av fiskebestandene i Nord-Atlanteren. Den enorme arbeidsmengden som dette utgjør, forutsetter samarbeid over landegrensene. Dette internasjonale samarbeidet er også nødvendig i lys av behovet for en felles, og omforent forståelse av omfanget av de ressurser som vi skal forvalte i fellesskap – en forståelse basert på et vitenskapelig grunnlag.

Fra Utenriksdepartementets side har vi lenge sett betydningen av utveksling av kunnskap og erfaringer mellom havforskere i Norge og andre land. Derfor ønsker vi også å legge forholdene til rette for et godt samarbeid mellom norske og utenlandske forskningsmiljøer. Dette er et arbeid som vi vil styrke i årene som kommer.

Havforskningens utvikling i løpet av det århundret vi har lagt bak oss, har bidratt til å fremskaffe et mer helhetlig bilde av det marine miljø. Dette bildet utviser samtidig en viss fokusforskyvning – fra et enkeltbestands-perspektiv til et flerbestandsperspektiv til et økosystemperspektiv. To viktige problemstillinger som denne nye kunnskapen har reist er *flerbestandsforvaltning* og *havmiljøets* betydning for fiskeriene.

Forvaltning av sjøpattedyr

Førstnevnte problemstilling – flerbestandsforvaltning – bringer oss over til spørsmålet om forvaltning av sjøpattedyr – hval og sel. Tradisjonelt har hvalfangst og sel-fangst vært en viktig del av grunnlaget for bosettingen

langs norskekysten – hvilket fortsatt er tilfellet. Vel så viktig er det imidlertid at disse to næringene også utgjør en nødvendig del av en ansvarlig samlet forvaltning av de levende marine ressurser i våre nærområder. I et slikt bilde kan man ikke utelate hval- og selartene, hvis man skal få til et balansert og bærekraftig ressursuttak.

Dette er et budskap som det er viktig å formidle ut over landets grenser. Det er dessverre så at norsk sjøpattedyrforvaltning fremdeles møter lite forståelse i mange land. Dette til tross for at vi kan dokumentere at våre fangstnæringer utøves på solid vitenskapelig grunnlag, i tråd med prinsippene for ansvarlig ressursforvaltning.

Ikke minst innenfor Den Internasjonale Hvalfangst-kommisjon (IWC) og innenfor Konvensjonen for internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES), har Norge kjempet en tålmodig kamp for å få gjennomslag for prinsippet om bærekraftig ressursforvaltning tuftet på et vitenskapelig grunnlag. I denne kampen har vi også gjort felles sak med alle de land som kjemper for sin rett til å utnytte sine egne naturressurser på en fornuftig og bærekraftig måte.

Selv om det til tider kan synes å være et langt stykke igjen før vi har oppnådd full internasjonal aksept for vår sjøpattedyrforvaltning, kan jeg forsikre om at vi ikke på noen måte har gitt opp den kampen. I norsk utenrikspolitikk er hvalsaken en *merkesak*. Om man noe flåsete sier at vi har et internasjonalt markeringsbehov, er det riktig: Vi har flere overordnede prinsipper eller hensyn som vi ønsker å markere. Jeg skal spesielt nevne to:

1. Hevde vår nasjonale handlefrihet – innenfor rammen av avtalefestede internasjonale forpliktelser – når det gjelder spørsmål av vital betydning for vårt land.
2. Hensynet til å ha en helhetlig og konsistent politikk på områdene miljøvern og ressursforvaltning.

Når det gjelder det første, er forholdet at hvalfangsten nok er en liten del av vår fiskerinæring, men det er en prinsipielt viktig del. De problemstillinger som gjelder hvalfangsten, er de samme som gjør seg gjeldende i andre sammenhenger hvor vår forvaltning av havets ressurser står på spill. Den type anslag som vår hvalfangst utsettes for, kan i neste omgang true med å underminere andre deler av vår fiskerinæring. Hvis vi i hvalsaken gir avkall på vår nasjonale handlefrihet – avkall på de rettigheter som vi har og som også er nedfelt i internasjonalt forpliktende avtaleverk – ville vi svekke både vår egen posisjon og det avtaleverk som vi mener er nødvendig for å ha ordnede forhold internasjonalt med hensyn til forvaltningen av havets ressurser.

Jeg nevnte videre hensynet til å ha en helhetlig politikk på områdene miljøvern og ressursforvaltning. Her må det være en troverdig sammenheng. En rasjonell miljøpolitikk – som Norge gjerne ønsker å bli identifisert med – må også omfatte rasjonell ressursforvaltning, som en helt nødvendig komponent. Hvis vår miljø- og ressurspolitikk skal være seriøs og troverdig – og det ønsker vi at den skal være – må den være konsekvent og helhetlig. Sjøpattedyrene utgjør en viktig del av det samlede marine økosystem, og hvalfangst er derfor et nødvendig element i en flerbstandsforvaltning eller en økosystemforvaltning av våre havressurser.

Også i årene som kommer vil Norge gjøre sitt ytterste for å få gjennomslag for at miljø- og ressursforvaltning skal være basert på fornuft, og ikke utformes ved knefall for vrangforestillinger som visse pressgrupper har sett seg tjent med å fremme. Som tidligere vil Utenriksdepartementet delta aktivt i arbeidet for å vinne internasjonal forståelse for vår hval- og selfangst. Her vil også vår ytre etat – utenriksstasjonene – ha en nøkkelrolle. Gjennom våre ambassader, delegasjoner og konsulater vil vi fortsatt spre saklig og nøktern informasjon og imøtegå kritikk.

Havmiljøets betydning

Den andre problemstillingen jeg nevnte – havmiljøets betydning for fiskeriene – er kanskje kommet litt i skyggen av enkelte sider ved sjøpattedyrforvaltningen. Selv om forandringer i havmiljøet kan komme langsommere enn endringer i bestandsnivået på viktige fiskeslag, er det likevel grunn til å ta marin forurensning på alvor. Konsekvensene av at man ikke er føre-var i forhold til menneskeskapt endringer av det marine miljø, kan i det lange løp være like ødeleggende som overfiske og feilslått forvaltning. Det internasjonale samarbeidet for å bevare det marine miljø i Nordøst-Atlanteren – i første rekke gjennom OSPAR- og Nordsjø-prosessen – vil derfor være viktig i årene som kommer. Ulykken med atomubåten "Kursk" for to år siden understreket også behovet for et enda sterkere og tettere samarbeid mellom Norge og Russland om miljøovervåking og tiltak mot atomforurensning i Barentshavet. Utenriksdepartementet vil fortsette bestrebelsene for å få sterkere fremdrift i dette samarbeidet.

Med en utvikling som trolig i stadig større grad går i retning av *økosystemforvaltning*, vil det etterhvert også bli vanskeligere å definere grensene mellom vern av det marine miljø og mer tradisjonell fiskeriforvaltning. Ikke minst spørsmålet om marine verneområder aktualiserer denne problemstillingen.

I St.meld. nr. 12 (2001-2002) "Rent og rikt hav" bebudet Regjeringen å ville utvikle en mer helhetlig og

økosystembasert forvaltning av våre havområder. Som et første skritt i så måte er det nedsatt en styringsgruppe under Miljøverndepartementet for å utarbeide en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet. Uten å behøve å problematisere dette nærmere, kan vi uten videre slå fast at tiltak av denne art også har internasjonale aspekter.

At miljøhensyn i økende grad blir integrert i fiskeriforvaltningen er en nødvendig og ønsket utvikling, også sett med norske øyne. Det er likevel viktig at norske myndigheter i disse prosessene er våkne og offensive, slik at vi ikke ender opp med løsninger som ikke tjener våre interesser, eller som strider mot det forvaltnings- og bevaringssystem som allerede er etablert gjennom Havrettskonvensjonen og andre relevante internasjonale miljøavtaler.

Samarbeid med utviklingsland

I tillegg til vår deltagelse i internasjonalt samarbeid om forvaltning av levende marine ressurser, på det åpne hav og mellom "likestilte" kyststater, har Norge også et utstrakt samarbeid på fiskeriområdet med flere land i den såkalte "Tredje verden". Faktisk var det et fiskerifaglig prosjekt – Kerala-prosjektet i India på begynnelsen av 1950-tallet – som markerte begynnelsen på norsk offisiell utviklingsbistand. I de senere år har Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet gjort en stor innsats for å bygge opp forvaltningskapasiteten til land i Afrika og Asia. I tillegg til den bistandspolitiske siden, vil et slikt samarbeid også bidra til å fremme mer generelle og prinsipielle målsettinger om ansvarlig ressursforvaltning.

Et nært og tett samarbeide med utviklingslandene, og da særlig u-land med klare kyststatsinteresser, var av stor viktighet for å få gjennomslag for norske synspunkter under havrettsforhandlingene på 1970- og 80-tallet. Ved å bidra til at stadig flere kyststater får en reell mulighet til å forvalte egne ressurser i de økonomiske sonene, vil man også bidra til en mer rasjonell og ansvarlig ressursforvaltning globalt sett. Dette er klart i norsk interesse, og burde etter vårt syn også være i alle lands interesse.

Konkluderende betraktninger

Det er ingen tvil om at Norge kommer til å spille en viktig rolle som internasjonal havaktør også i fremtiden. Vi vil fortsette å være en viktig bidragsyter i arbeidet for å få slutt på uregulert, urapportert og ulovlig fiske, det være seg på det åpne hav eller i de økonomiske sonene. Vi vil også i fremtiden ha mye å tilføre andre land både når det gjelder kontroll og overvåking, og når det gjelder havforskning.

Norge vil trolig også i årene som kommer spille en

sentral rolle internasjonalt når det gjelder å fremme prinsippet om bærekraftig utnyttelse av naturressursene. Vi vil herunder også delta aktivt i utviklingen av økosystemperspektivet i forvaltningen av de marine levende ressursene, og i utnyttelsen av de nye muligheter som denne tilnærmingen åpner for.

Tilbake til spørsmålet om våre påvirkningsmuligheter i internasjonale fora: Om forholdet stater i mellom er det blitt sagt at **"en stat har ingen venner, kun interesser"** (uttalelsen er vekselvis blitt tillagt den russiske feltherre Suvorov, den prøyssiske militærteoretiker von Clausewitz, og den tyske statsmann von Bismarck).

Et stykke på vei er denne observasjonen riktig. I sitt internasjonale samkvem søker stater – legitimt nok – å fremme sine nasjonale interesser, og inngår allianser med dette perspektivet for øye. Men dette er ikke hele

virkeligheten. Internasjonal politikk er ikke bare et nullsum-spill hvor den enes død er den annens brød. Stater har ikke bare snevre interesser, som kan tjene som grunnlag for pragmatiske allianser og kortsiktige samarbeidsrelasjoner. Stater kan også ha et **verdifellesskap**, som kan tjene som grunnlag for samarbeidsrelasjoner av mer langsiktig og stabil karakter.

For et lite land, som ikke kan gjøre regning med å kunne fremme sine nasjonale interesser på en effektiv måte gjennom maktpolitikk eller bruk-og-kast-baserte samarbeidsformer, er det av vital betydning å kunne dyrke frem et genuint og robust verdifellesskap med andre stater. Anvendt på denne måten har havressursene lenge gitt Norge en betydelig påvirkningsmulighet i internasjonale fora, og det vil også i fremtiden være vår bevisste og langsiktige politikk.