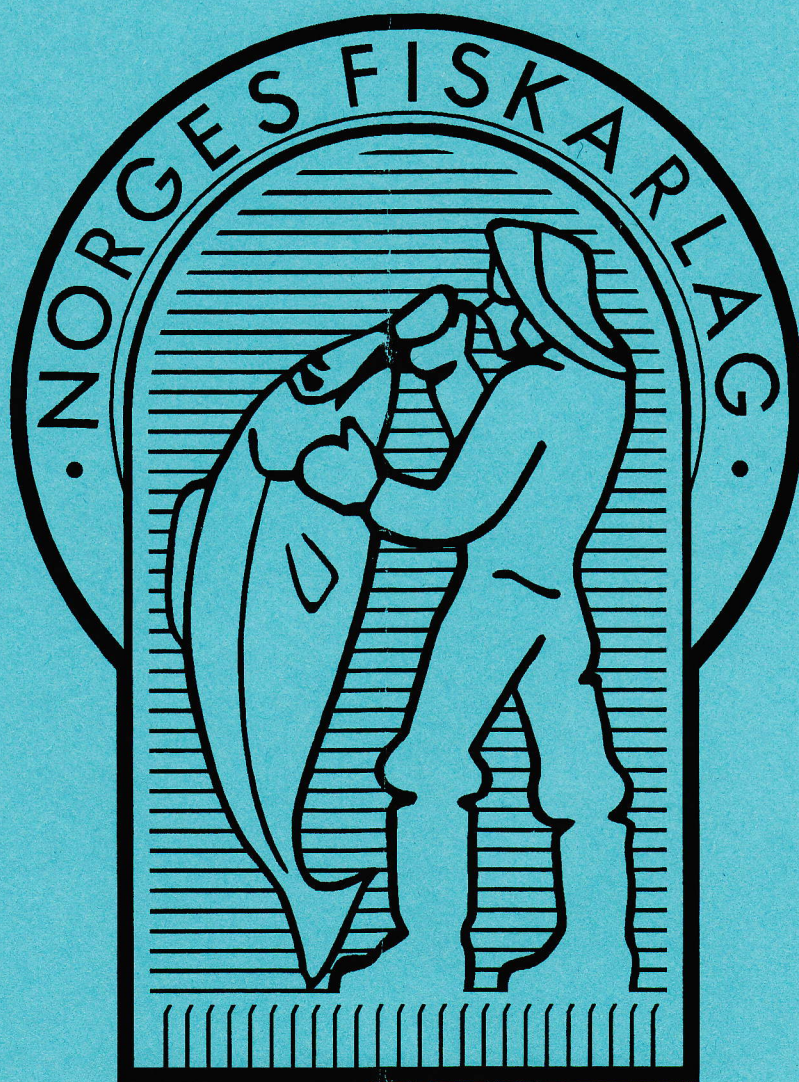


Sekretærkonferansen 2004

M/S Prinsesse Ragnhild

Oslo – Kiel – Oslo

29. – 31. mars 2004



Odd Gunnar Skagestad:

Internasjonale ressursforhandlinger

Ærede forsamling, - gode venner.

Som introduksjon til temaet *Internasjonale ressursforhandlinger* faller det naturlig å nevne ett navn. For en måneds tid siden kunne vi lese i avisene at Jens Evensen var død. For å si det kort: Ingen annen enkeltperson kom i den grad som Evensen til å sette sitt preg på det havrettsregime og det avtaleverk på fiskeriområdet som vi kjenner idag. Først som ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet, deretter som handelsminister, havrettsminister og som sjef for UD's havrettssekretariat stod Evensen sentralt i arbeidet med å utvikle grunnlaget for dagens norske fiskerijurisdiksjonsområder og for å fremforhandle de fiskeriavtaler som vi har med andre land.

Ved en anledning som denne kan det derfor være på sin plass i minne om det storverk som denne mannen alt i alt utrettet - til beste for Fedrelandet og ikke minst til beste for norsk fiskerinæring.

Det er knapt nødvendig, for denne forsamling, å minne om fiskerinæringens betydning for det norske samfunn - for Fedrelandets ve og vel. Men jeg gjør det nå likevel:

I globalt perspektiv er Norge en arktisk utpost – landet er egentlig en to og et halvt tusen kilometer lang steinrøys oppunder Nordpolen. 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 ikke bare vår velstand men faktisk vår overlevelsessevne 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.

Nest etter petroleumssektoren er fiskerisektoren vår største eksportnæring. Og når utvinningen av olje og gass i Nordsjøen og på de nyere feltene lenger nord en gang dabber av, vil vi fortsatt være avhengig av vår fiskerinæring. Derfor vil ivaretagelsen av våre

fiskeripolitiske interesser alltid være en prioritert sak for norsk utenrikspolitikk, hva enten det skjer på énsidig grunnlag eller gjennom samarbeid med andre land - tosidig, regionalt eller gjennom brede internasjonale avtaler.

Til forskjell fra petroleumssektoren er våre fiskeressurser - 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. For det er nå engang slik at vår avhengighet av en fornuftig forvaltning av fiskeressursene ikke er et rent lokalt anliggende. Norge er - som vår daværende statsminister Lars Korvald så elegant uttrykte det for over tredve 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*.

Gjennom det som populært omtales som "*Det store Hav-nåmet*" i slutten av 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene ble det lagt et hovedgrunnlag for Norges status som fiskeristormakt i Nord-Atlanteren. Jeg skal ikke ramse opp alt som skjedde i denne sammenheng, men rent konkret vil jeg nevne følgende milepæler:

- 1975: Opprettelsen av en norsk Kystvakt.
- 1975 og 1976: Inngåelse av to fiskeriattaler med Sovjetunionen, som grunnlaget for det norsk-sovjetiske og senere norsk-russiske forvaltningssamarbeid om fiskeressursene i Barentshavet.
- 1976: Lov (av 17. desember 1976) om opprettelse av en norsk 200 n. miles eksklusiv økonomisk sone.
- 1977: Etableringen av Fiskevernsonen ved Svalbard (Kgl. res. av 3. juni 1977).

- 1978: Inngåelsen av den norsk-sovjetiske avtalen "Om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet" (den såkalte "Gråsoneavtalen", 11. januar 1978).
- 1980: Etableringen av Fiskerisonen rundt Jan Mayen (Kgl. res. av 23. mai 1980).
- 1981: Avgrensningsavtale med Island vedrørende Jan Mayen-sonen.
- 1982: Fremforhandlingen av FNs Havrettskonvensjon (Undertegnet 10. desember 1982 etter 14 år med internasjonale forhandlinger, der Norge spilte en fremtredende rolle, men ikke ratifisert av Norge før 11. juni 1996).
- Og som en tilleggssak - så å si i forlengelsen av de tiltak som ble truffet på 70-80-tallet – vil jeg også nevne at Norge pr. 1. januar i år utvidet sitt territorialfarvann fra 4 til 12 nautiske mil.

I dette bildet er det ett viktig element som mangler - og det er etableringen av en avtalefestet grense mot den russiske delen av Barentshavet. Forhandlinger om en slik avgrensning ble startet allerede i 1970, uten at vi ennå er i mål. Dette er et problem som vi, i påvente av en løsning, har søkt å avhjelpe gjennom det praktiske forvaltningssamarbeid som vi har utviklet i forholdet til Russland. Dette er et samarbeid hvor som kjent "Gråsoneavtalen" er et sentralt innslag. Vi vet også at selv om vårt norske hav-regime er omfattende, er ikke alle elementer like robuste. Spesielt Vernesonen ved Svalbard har vært utsatt for utfordringer fra parter som ikke anerkjenner legitimiteten i dette spesielle forvaltningsregimet. Når så er sagt, må det likevel ikke underslås at vernesoneregimet gjennom mer enn et kvart århundre har gjort det mulig for Norge å drive en fornuftig fiskeriforvaltning, - en forvaltning som alt i alt har vært tjenlig både for oss selv og for andre fiskeriaktører i området.

Gjennom opprettelsen av 200-milssonene kom store deler av fiskeressursene i Nord-Atlanteren under norsk kontroll og kunne underlegges et forsvarlig forvaltningsregime basert på havretten. Etter Havrettskonvensjonen har kyststatene suverene rettigheter til å utnytte ressursene i havet innenfor de økonomiske sonene. De kyststatene som deler en eller flere fiskebestander, skal samarbeide om regulering og vern av bestandene. Kyststatene har en plikt til å fremme en forsvarlig ressursforvaltning som samtidig skal ta hensyn til kystbefolkningens økonomiske behov. Dette er noe som norske myndigheter legger vekt på ved utformingen av den norske fiskeripolitikken. I tråd med dette fører Norge årlig tosidige og flersidige forhandlinger med en rekke land om forvaltning og vern av fiskebestander, om gjensidig fangstadgang og fiskekvoter, og om énsidig

adgang for enkelte lands fiskere til å fiske i de norske 200-mils-sonene. FN-avtalen av 1995 om fiske på det åpne hav forplikter også til samarbeid om forsvarlig forvaltning av vandrende og langtmigrerende bestander. Norge har derfor i økende grad deltatt i samarbeidet i ulike relevante internasjonale organisasjoner.

Allerede i 1966 hadde Norge inngått en trepartsavtale med Danmark og Sverige om reguleringene i Skagerak og det nordlige Kattegat. Dette var – i likhet med de senere fiskeritavtaler som jeg straks skal nevne – en rammeavtale som forutsetter årlige forhandlinger om det konkrete innhold – TAC'er, kvoter osv. (etter at Sverige ble medlem av EU er denne avtalen fra og med 1996 gjenstand for bilaterale forhandlinger mellom Norge og EU).

Senere har Norge - dels parallelt med og dels i kjølvannet av "Det store Hav-nåmet" - inngått en serie fiskeritavtaler (gjerne kalt "rammeavtaler om gjensidige fiskeriforbindelser") med en rekke andre land. De viktigste av disse er avtalene med Russland (daværende Sovjetunionen) - henholdsvis av 11. april 1975 (opprettelsen av den blandede fiskerikommisjon) og av 15. oktober 1976 - og med EU fra 27. februar 1980. I tillegg vil jeg særlig nevne følgende:

- For det første en serie avtaler som ble inngått i 1977 med henholdsvis Polen, DDR, Sverige, Portugal og Spania. Avtalene med Spania og Portugal opphørte i 1986 da disse landene ble medlem av EU. Avtalene med Polen og DDR gav disse landene ensidig fiskeadgang i norske soner, men var ment å være såkalte "nedtrappings-" eller "utfasings-avtaler", hvor kvotene gradvis skulle avvikles. Avtalen med DDR opphørte da DDR i 1990 ble innlemmet i Forbundsrepublikken Tyskland. Avtalen med Polen eksisterer fortsatt, men er i disse dager blitt sagt opp - den ville uansett gå med i dragsuget etter at Polen i neste måned blir medlem av EU. Avtalen med Sverige er en såkalt "nabolands-avtale", hvor Sverige vederlagsfritt får ensidig fiskeadgang i norsk sone. Denne avtalen er ikke ment å utfases, men siden 1996 er det EU som på Sveriges vegne har forhandlet med Norge om sammensetningen av den norske gavepakken.
- For det andre, har vi en avtale av 7. februar 1979 med Færøyene (om gjensidige fiskerettigheter).
- Dernest skal nevnes en avtale av 28. mai 1980 med Island om kontinentalsokkel og fiskeriforbindelser. Den fiskerimessige del av denne avtalen har ikke lenger noen praktisk betydning, idet det norsk-islandske fiskerisamarbeidet i senere år først og fremst har funnet sted i henhold til trepartsavtalen av 15. mai 1999 mellom Norge,

Island og Russland om visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet ("Smutthullavtalen") samt den tilhørende protokoll av samme dato mellom Norge og Island. I tillegg har deler av de norsk-islandske fiskeriforbindelser vært regulert innen rammen av bredere avtalefestede arrangementer som de norsk-islandsk-grønlandske loddeavtaler som har vært inngått periodisk siden 1989, samt fempartsavtalen fra 1996 om norsk vårgytende sild (NVG-avtalen).

- For det fjerde må vi ta med den avtalen som ble inngått i september 1991 mellom Norge og Grønland om gjensidig fiskerisamarbeid.
- Og endelig vil jeg nevne at vi siden 19. november 1999 har hatt en trepartsavtale mellom Norge, EU og Færøyene om forvaltningen av makrell i Nordøst-Atlanteren.

I tillegg til de de tosidige og tresidige fiskeriavtalene deltar Norge også i bredere internasjonalt fiskeriforvaltningssamarbeid gjennom medlemskap i regionalt baserte forvaltningsorganisasjoner. Disse omfatter NAFO (Den nordvest-atlantiske Fiskeriorganisasjon, fra 1977), NEAFC (Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjon, fra 1980), CCAMLR (Konvensjonen for bevaring av levende marine ressurser i Antarktis, fra 1982) samt SEAFO (Den syddøst-atlantiske fiskeriorganisasjon, fra 2003). Dessuten har Norge siden 1998 deltatt som observatør i - og fra 1. januar 2004 som fullt medlem av ICCAT (Kommisjonen for forvaltning av atlantisk tunfisk).

Men havressurser er ikke bare fiskerier. Til forskjell fra visse kretser som øyensynlig betrakter hval og sel som kjæledyr, anser iallfall vi nordmenn sjøpattedyrene som en naturressurs, - en ressurs som skal høstes bærekraftig i likhet med andre marine ressurser. Derfor har Norge siden inngåelsen av Hvalfangstkonvensjonen av 1946 vært med i Den Internasjonale Hvalfangstkommisjon (IWC), selv om dette er en organisasjon som etter hvert er blitt dominert av krefter som – for å si det riktig mildt og pent - opererer med en annen dagsorden enn det opprinnelige formålet. Derfor var også Norge i 1992 med på å stifte Den Nordatlantiske Sjøpattedyrkommisjon NAMMCO, som iallfall var ment å være et organ for regionalt forvaltnings-samarbeid i tråd med Havrettskonvensjonens forutsetninger.

Og for å fullføre denne oppramsingen må jeg nevne enda et viktig forum for internasjonale havressursforhandlinger - nemlig de jevnlig partskonferanser under Konvensjonen av 1973 vedrørende internasjonal handel med truede dyre- og plantearter - CITES.

Så langt det vi kan kalle de formelle rammer, eller det *institusjonelle grunnlaget*, for de ulike forhandlingsprosessene. Og nettopp "ulike" kan

være et nyttig stikkord for beskrivelsen og forståelsen av den forskjelligartede praksis som etterhvert har utviklet seg i så måte. Forskjellene ligger på flere plan, men jeg skal prøve å gi en kortfattet oversikt:

- For det første: Saksansvaret for de fleste av de avtaler som her er nevnt - og dermed også ansvaret for å lede de årvisse kvoteforhandlingene m.v. innenfor de respektive rammeavtaler - ligger i all hovedsak i Fiskeridepartementet, som i noen tilfeller har delegert denne funksjonen til Fiskeridirektoratet. Et unntak i så måte er CCAMLR, hvor Norge tradisjonelt har vært representert ved Utenriksdepartementet. Likeledes når det gjelder Hvalfangstkommissjonen (IWC), har den norske forhandlingsleder (Hvalfangstkommissæren) vanligvis kommet fra Utenriksdepartementet. Når det gjelder CITES, er det Miljøverndepartementet som er fagdepartement.
- For det andre: Et hovedmål ved de ulike fiskeriavtaler - og spesielt i den grad de dreier seg om gjensidig fiskeadgang i hverandres soner - er å opprette en rimelig *balanse* mellom partenes rettigheter og ytelser. For å kunne få dette til, vil det være nødvendig å ta utgangspunkt i en felles forståelse av partenes eierskap til ressursene - hva enten det dreier seg om *eksklusive* eller *deltede bestander*. I sistnevnte tilfeller - når en bestand vandrer eller oppholder seg på tvers av sonegrensene, vil det være behov for å fastslå bestandens *relative sonetilhørighet*. Selv med stor forskningsinnsats er dette noe som det ofte kan være vanskelig å enes om, og på dette området har det utviklet seg noe ulik praksis mellom enkelte av våre fiskeriavtaler. Et godt eksempel i så måte har vi i to av hovedkomponentene i vår fiskeriavtale med EU - henholdsvis makrell og Nordsjø-sild. Her har partene etter over 20 års forhandlinger ennå ikke klart å bli enige om en permanent fordelingsnøkkel, og derfor har måttet nøye seg med årlige såkalte *ad hoc*-fordelinger. Samtidig er EU-avtalen et godt eksempel på en avtale hvor partene, med utgangspunkt i en (for de fleste av komponentenes vedkommende) felles forståelse av eierskap basert på bestandenes sonetilhørighet, iallfall i prinsippet forsøker å få til årlige avtaler som er balanserte med hensyn til gjensidige kvotetildelinger. Og fordi denne avtalen rommer et så uhorvelig stort antall ulike komponenter (bestander), må man, for å oppnå en slags bokholdermessig balanse, også ta i bruk slike verktøy som omregningstabeller basert på torskeekvivalenter. Nå er man jo i denne forsamling vel kjent med at de avtalene som år om annet inngås, også kan ha et betydelig innslag av såkalt "*papirfisk*", og at de

derfor ikke (sett med norske øyne) er så balanserte som de burde være. Hvilke forhold det er som her spiller inn og skaper slik ubalanse, er noe som jeg ikke skal komme nærmere inn på her. Mitt poeng er imidlertid at de årlige forhandlinger med EU iallfall har som målsetting å oppfylle prinsippene om *balanserte* tildelinger på grunnlag av *sonetilhørighet*. Til forskjell fra EU-avtalene, har de avtalene som inngås innen rammen av den blandede norsk-russiske fiskerikommissjon ingen formell balanse-struktur, og de er heller ikke basert på noen klart definert relativ sonetilhørighet. For de viktigste komponenters vedkommende (torsk og hyse) har partene således tradisjonelt lagt seg på en jevn 50/50 fordeling, for andre bestander kan man si at skjønnsmessige rimelighets-avveininger i større eller mindre grad har spilt inn.

- For det tredje: Ulikhetene mellom de forskjellige fiskeriavtalene kommer også til uttrykk i de ulike forhandlingsmønstre og forhandlingstradisjoner som har utviklet seg. Igjen kan vi ta avtalene med EU og Russland som motsatte eksempler. I forhandlingene med Russland har vi én motpart, som må antas å operere med et klart forhandlingsmandat. I forhandlingene med EU er vår motpart Kommisjonens representant, som burde antas å operere med et mandat som er godkjent av alle medlemslandene - men så enkelt er det ikke alltid. Her er Kommisjonen og dens forhandlingsleder undertiden prisgitt det maktspill som foregår mellom EUs toneangivende fiskerinasjoner, og de har slett ikke alltid sammenfallende prioriteringer. Og det gjør ikke saken enklere for EUs forhandlingsleder at han i sin delegasjon har med seg representanter for de ulike EU-lands fiskerimyndigheter. Det kan vel forekomme at de sitter og vokter både på sin egen forhandlingsleder og på hverandre, og at dette kan skape spenninger innad i EUs forhandlingsdelegasjon. Samtidig er EUs beslutningsstruktur - og EU-fiskernes behov - av en slik karakter at det på EU-siden gjerne gjør seg gjeldende et tidspress mht. å få en avtale med Norge i havn. Mens forhandlingene med Russland vanligvis kommer i mål etter ett sammenhengende kommisjonsmøte av én ukes varighet (fra mandag til lørdag), finner forhandlingene med EU sted stykkevis og delt, med kortvarige sesjoner hvor partene går fra hverandre for å forberede seg til nye runder (og f.eks. innhente nye instruksjoner) inntil man til slutt kommer i mål. Normalt klarer man det før jul, men siste gangen måtte partene gå fire runder før avtalen endelig var i boks 24. januar i år.

Om det er ulikheter mellom de forskjellige forhandlingene, ser vi også en rekke fellestrekk. La oss f.eks. se på spørsmålet om *deltagelse* i forhandlingsprosessene, og da både med hensyn til (1) det forberedende arbeid, og (2) forhandlingsdelegasjonenes sammensetning.

Det normale mønster når det gjelder de årlige fiskeriforhandlinger, som stort sett foregår om høsten, er at Fiskeridepartementet i god tid i forveien begynner det foreberedende arbeid. Dette omfatter bl.a. innhenting av biologisk rådgivning (de såkalte ACFM-rapporter fra ICES), innhenting av fangstoppgaver og annen relevant informasjon (fra Fiskeridirektoratet) samt innhenting (bl.a. fra våre utenriksstasjoner/fiskeriråder) av informasjon om forhold av interesse hos de partene som vi skal forhandle med. I tillegg vil man måtte ta i betraktning de ulike "føringer" som måtte være lagt i tidligere inngåtte avtaler og eventuelle relevante beslutninger. Videre innkaller Fiskeridepartementet til ett eller flere forberedende møter, med deltagelse fra UD, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og næringen, for å gjennomgå den biologiske rådgivning, drøfte næringens behov og prioriteringer osv. På bakgrunn av denne prosessen utarbeider FIDs forhandlingsleder et utkast til *mandat* for forhandlingsdelegasjonen, og dette utkastet forelegges Fiskeriministeren for klarering. På dette stadium er man omsider klar til å sette igang, og forhandlingsdelegasjoner blir oppnevnt og trer i virksomhet.

Med hensyn til forhandlingsdelegasjonenes sammensetning, vil en typisk delegasjon til forhandlingene med EU omfatte ca. et dusin deltagere, som følger:

- Forhandlingslederen samt en saksbehandler fra FID;
- En deltager fra UD;
- Norges fiskeriråd i Brussel;
- En eller to deltagere fra Fiskeridirektoratet;
- En eller to deltagere fra Havforskningsinstituttet;
- Tre deltagere fra næringen, hvorav én fra Norges Fiskarlags sekretariat samt to av Fiskarlagets tillitsvalgte (én representant fra hver av de to hoved-flåtegrupper, eventuelt også fra Fiskebåtrederne forbund);
- En deltager fra Norges Sjømannsforbund.

En lignende sammensetning vil man også finne i den norske delegasjon til møtene i den norsk-russiske blandede fiskerikommisjon.

I de øvrige fiskeriforhandlinger vil Norge gjennomgående stille med noe mindre delegasjoner, men også her i hovedsak med deltagelse av de samme aktører.

Så langt når det gjelder de forhandlingsprosesser som Fiskeridepartementet har ansvaret for.

For de forhandlingene som ledes av UD (IWC, CCAMLR) og Miljøverndepartementet (CITES) er bildet ikke noe særlig annerledes. Også her vil man i god tid før forestående forhandlingsmøter (dvs. årsmøter eller partskonferanser) avholde forberedende møter med bred deltagelse, for gjennomgang av saker som kommer opp på dagsordenen, og for innhenting av informasjon og forslag som bakgrunn for utarbeidelse av forhandlingsmandat.

Når det gjelder delegasjonenes sammensetning, vil en typisk norsk delegasjon til et IWC-møte telle inntil et dusin deltagere, eksempelvis som følger:

Delegasjonsleder (Hvalfangstkommissær) samt én saksbehandler fra UD, eventuelt også én deltager fra den stedlige utenriksstasjon;

To deltagere fra Fiskeridepartementet;

To deltagere fra Fiskeridirektoratet;

To-tre forskere/vitenskapelige eksperter;

To deltagere fra næringen; hvorav én fra Norges Fiskarlags sekretariat og én fra Norges Småkvalfangerlag.

Våre delegasjoner til årsmøtene i NAMMCO har vanligvis vært ledet av Fiskeridepartementet. Delegasjonene har stort sett bestått av folk fra de samme etater og organisasjoner som delegasjonene til IWC, men gjennomgående med færre personer.

Når det gjelder årsmøtene i CCAMLR, har Norges delegasjon gjennomgående begrenset seg til å omfatte én deltager (delegasjonsleder) fra UD, samt én deltager fra hver av de to institusjonene Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet, samt eventuelt supplert med ytterligere én forsker/rådgiver. (Her må det imidlertid tilføyes at Norge i senere år ikke har drevet aktivt fiske i CCAMLR-området; - om så skulle skje, ville det ventelig være naturlig med deltagelse også fra FID og fra næringen).

Norges deltagelse i CITES håndteres som nevnt av Miljøverndepartementet, som tidligere har brukt å delegert dette til Direktoratet for naturforvaltning (DN). Våre delegasjoner til CITES'

partskonferanser har, foruten MD/DN, omfattet deltagere fra bl.a. UD, FID, HI og Norges Fiskerlag. CITES' anliggende er egentlig ikke ressursforvaltning, men handelsregulering (restriksjoner). Virksomheten i CITES berører likevel i høy grad de internasjonale rammebetingelsene for vår hjemlige marine ressursforvaltning. I så måte vil jeg spesielt fremheve to forhold:

1. Forbudet mot internasjonal handel med hvalprodukter, som Norge har reservert seg mot, og som vi i en årrekke har ført en hittil forgjeves kamp mot; og
2. De pågående forhandlingene om såkalt listing av kommersielt utnyttede marine arter - noe som eventuelt vil kunne få alvorlige konsekvenser for norsk fiskeeksport.

Når det gjelder *mønsteret* i de ulike forhandlingsprosesser, går det et hovedskille mellom på den ene siden de rene fiskeriforhandlinger, som i hovedsak er av tosidig karakter og som dreier seg om konkrete fordelingspørsmål, og på den annen side deltagelse i møter i internasjonale eller regionale ressursforvaltningsorganisasjoner. Av sistnevnte slag har jeg spesielt nevnt IWC, NAMMCO, CCAMLR og CITES, men også fiskeriorganisasjoner som NAFO og NEAFC hører med i dette bildet.

Førstnevnte type forhandlingsprosesser – altså de rene fiskeriforhandlinger - vil vanligvis ha det man kan kalle en kronologisk struktur med følgende elementer:

- Oppnå enighet om dagsorden.
- Gjennomgang av den biologiske rådgivning.
- Utveksling av fangstdata og evt. annen relevant informasjon.
- Gjensidig presentasjon av behov, prioriteringer og ønskemål.
- Forhandlinger, i første rekke om fastsettelse av TAC for eventuelle fellesbestander, men viktigst av alt, de konkrete fordelingspørsmål - herunder eierskap/sonetilhørighet (når det ikke allerede i forveien hersker enighet om dette), videre gjensidige kvotetildelinger (inkl. betalingsspørsmål), osv. Disse sentrale forhandlingsfasene vil undertiden ha elementer av tautrekking, spillfekteri, frisk retorikk og snedige taktiske disposisjoner.
- Og så til slutt, når det omsider lykkes å få de viktigste brikkene i puslespillet til å falle på plass, foretas de nødvendige salderinger for at man kan få finalisert en avtaletekst.

Møter i internasjonale (eller regionale) organisasjoner vil ha en annen struktur, hvor forhandlingene (drøftelsene) vil være knyttet til ulike

dagsordenpunkter, som ikke nødvendigvis vil følge et sammenhengende spor rettet mot et konkret enkelt mål (som f.eks. å få på plass en kvoteavtale). De rene fordelings spørsmål vil her gjerne bare utgjøre en mindre del av helheten. Mye av drøftelsene vil her dreie seg om prinsipper og om å identifisere felles mål (samt om å enes om midler for å arbeide mot slike mål). Det forhindrer likevel ikke at man også i slike møter kan oppleve både tautrekking, spillfekteri, frisk retorikk og snedige taktiske disposisjoner i stort monn. I slike fora kommer ofte også det forhold i tillegg at møter er åpne for deltagelse av observatører. Spesielt i organisasjoner som IWC og CITES har vi erfaring for at nærvær av observatører i form av allehånde aktivistiske NGO'er har kunnet øve betydelig påvirkning på en rekke lands forhandlingsadferd (uten at dette behøver å konkretiseres nærmere).

Jeg vet ikke om det har noe for seg at jeg sier noen ord om selve "forhandlings-spillet" - som jeg var inne på tidligere er det betydelige ulikheter mellom de forskjellige forhandlingsprosessene som vi finner innenfor rammene av de forskjellige avtalene. Derimot kan det være nyttig se litt på et annet spørsmål, nemlig hva som skal til for å lykkes - for at de forhandlingene som vi legger så mye arbeid i skal gi resultater som vi kan være fornøyd med.

Akkurat dette er egentlig det viktigste men også det vanskeligste spørsmål å kunne svare på.

Vi vet av bitter erfaring at uansett hvor god sak vi har, uansett hvor gode argumenter vi har på vår side, så er det ikke nok "å ha rett", - det gjelder også "å få rett". Og enten det er tale om bilaterale kvoteforhandlinger eller konferanser i multilaterale organisasjoner, så vil vi ofte være aktører i et hardt internasjonalt maktspill - hvor det ikke gis ved dørene og vi ikke får noe gratis. Og noen ganger er det bare slik at uansett hvor god jobb vi kan synes vi har gjort, så vender vi tomhendte hjem igjen (ikke minst er dette noe vi har opplevd i fora som IWC og CITES, hvor vi står overfor en massiv flertallsblokk som synes det er mer høyverdig å totalfredede havets ressurser enn å utnytte dem, og som er uimottagelige for rasjonelle argumenter).

Men uansett hvor dystre utsiktene enn måtte være til å få gjennomslag for våre ønskemål og krav, så må vi alltid stå på og gjøre vårt beste. Og for å kunne gjøre en så god innsats som mulig, er det viktig at følgende hensyn blir ivaretatt:

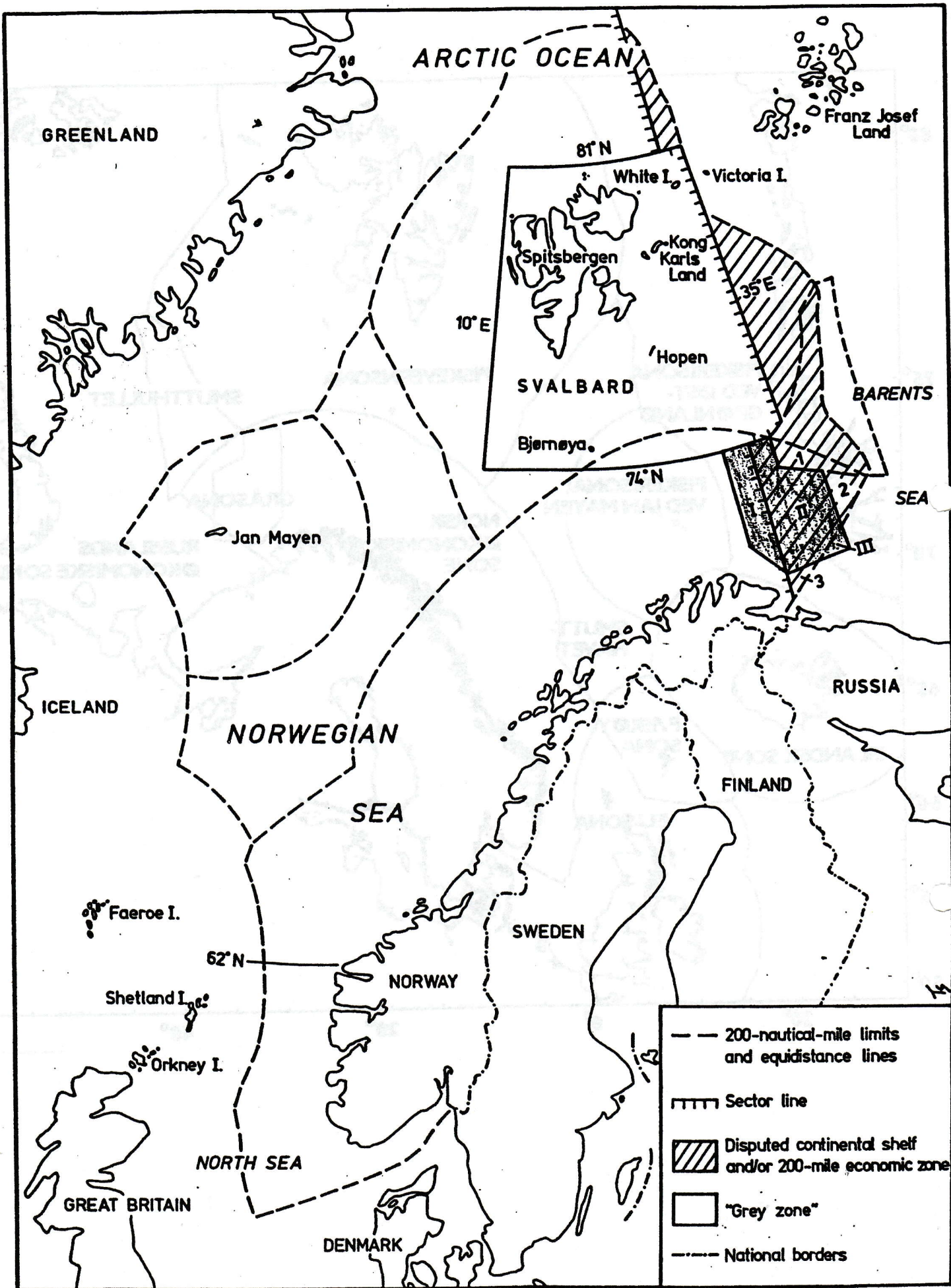
- *Målbevissthet:* Vi må vite hva vi vil - vi må ha en klar strategi, og ikke minst, vi må ha klare instruksjoner fra våre oppdragsgivere (våre hjemlige myndigheter).

- **Sakkunnskap:** Vi må ha gjort hjemmeleksen og sørge for at forhandlingsdelegasjonen omfatter den nødvendige fagkompetanse.
- **Tillit, autoritet, lojalitet og lagarbeid:** Det er viktig at forhandlingslederen kan opptre med den nødvendige autoritet og trygghet. Dette fordrer lojalitet og støtte fra delegasjonens øvrige medlemmer. Det er viktig at både formannen og de menige medlemmer er bevisst på at forhandlingsarbeid er lagarbeid, at alle trekker sammen i samme retning, og at forhandlingslederen også har evnen til å lytte til alle delegasjonsmedlemmene og aktivt trekke på de ressurser som hvert enkelt medlem representerer.

Om jeg nå avslutningsvis skal peke på enkelte generelle trekk som er særlig viktige når det gjelder norske myndigheters politikk og målsettinger i internasjonale ressursforhandlinger, vil jeg spesielt - og stikkordmessig - nevne følgende:

- **Samarbeidsløsninger:** Som et lite land i en stor verden - og til tross for at vi kan kalle oss en "havressurs-stormakt" - er vi avhengig av et konstruktivt samarbeid med andre land og parter for å oppnå resultater som tjener våre nasjonale interesser. Vår ressurspolitikk er - og vil fortsatt være - trygt forankret i prinsippet om nøktern ivaretagelse av våre egne, nasjonale interesser. Og dette er interesser som samtidig også omfatter forpliktende internasjonalt samarbeid tuftet på felles verdier og grenseoverskridende utfordringer.
- **Bærekraftig bruk:** Prinsippet om bærekraftig høsting av fornybare ressurser, basert på beste vitenskapelige rådgivning, er - som jeg nevnte innledningsvis - selve bærebjelken i vår fiskeriforvaltning. Dette er også et prinsipp som ligger i bunnen av de instruksjoner som våre delegasjoner til internasjonale ressursforhandlinger blir utstyrt med.
- **Deltagelse av de berørte næringer og fagmiljøer:** Prinsippet om demokratisk og faglig relevant deltagelse i viktige beslutningsprosesser har vært nedfelt i norsk forvaltningspraksis lenge før det kom på moten i internasjonal sammenheng å snakke om såkalte "stakeholders". Og fordi vi her taler om forhandlingsprosesser som direkte eller indirekte berører selve livsgrunnlaget for de mennesker som har sitt levebrød i høstingen av havets ressurser, er det norsk praksis at næringen ikke bare tas med på råd, men også - når det er naturlig - trekkes med i selve forhandlingsprosessene.

Takk for oppmerksomheten!



NØS - Norges Økonomiske Sone

FAO - Food and Agriculture Organization of the UN

COFI - (FAO) Committee on Fisheries

IUU - Illicit, Un-reported and Un-regulated fisheries

NEAFC - North-East Atlantic Fisheries Commission

NAFO - North-West Atlantic Fisheries Organization

**CCAMLR - Commission for the Conservation of
Antarctic Marine Living Resources**

**ICES - International Council for the Exploration of
the Sea**

IWC - International Whaling Commission

**CITES - Convention on International Trade in
Endangered Species (of Wild Fauna and Flora)**

**NAMMCO - North Atlantic Marine Mammals
Commission**

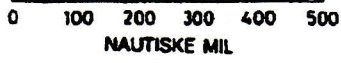
**ICCAT - International Commission for the
Conservation of Atlantic Tunas**

SEAFO - South East Atlantic Fisheries Organization

OSPAR - Oslo and Paris Conventions

ICES FISKERISTATISTISKE OMRÅDER
(Gjengitt med tillatelse av ICES)

MÅLESTOKK



90° 75° 60° 45° 30° 15° 0° 15°

80° 75° 70° 65°

XIVa

IIb

IIa

Va

XIVb

Vbi

Vbii

IVa

IIIa

(23) IIIb

IIIc

(22)

Vib

Via

IVb

VIIc

VIIb

VIIa

VIIc

VIIId

VIIe

VIIk

VIIj

VIIh

VIIIa

VIIIb

VIIIe

VIIIc

XII

X

IXb

IXa

40° 35° 30° 25° 20° 15° 10° 5° 50

60° 55° 50° 45° 40° 35° 30°

- **MÅLBEVISSTHET**
- **SAKKUNNSKAP, FAGLIG KOMPETANSE**
- **TILLIT - AUTORITET - LOJALITET - LAGARBEID**

* * *

- **SAMARBEIDSLØSNINGER**
- **BÆREKRAFTIG BRUK**
- **DELTAGELSE AV DE BERØRTE NÆRINGER OG FAGMILJØER**