



**UiT** Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **En kyststat trer fram**

Norsk havpolitikk 1973-1995

Magnus Brynildsrud Andersson

Avhandling levert for graden philosophiae doctor – juli 2021



En kyststat trer fram  
– Norsk havpolitikk 1973-1995

Magnus Brynildsrud Andersson



## **Forord**

Å få skrive en doktorgrad er et stort privilegium. Å få skrive den på en så romslig, givende og støttende plass som Institutt for arkeologi, historie, religionsvitenskap og teologi, har vært enestående og uten sidestykke. Det er mange(!) som skal ha takk for at det har vært slik.

Først og fremst skylder jeg hovedveileder Stian Bones en stor takk. Gjennom bachelor- master- og nå phd-utdanningen, har han samvittighetsfullt forsøkt å gjøre gull av gråstein gjennom utallige veiledninger og gjennomlesinger av en uendelig strøm tekstmanus med varierende kvalitet. En stor takk til biveileder Harald Dag Jølle som har gitt kyndige kommentarer og tilbakemeldinger fra andre og nye perspektiver. Ikke minst skal han også ha takk for å ha dratt meg inn i Historisk forenings styre og stell! Også bi- bi-veileder Hallvard Tjelmeland må takkes for sin tålmodighet og raushet i møte med mine kommafeil og kunnskapsbrister. Veiledningene med dere har vært både svært nyttige og veldig hyggelige. På et vis synd det er over.

Jeg har også vært heldig med mine gode doktorgradskolleger; Joakim, Kurt Henrik, Gaute og Astrid, som med uformell, kollegial gangsnakk har bidratt med nye perspektiver, vinklinger og motivasjon til å stå løpet ut. Også takk til «Motivasjonsseminaret» for gode, morsomme og nyttige diskusjoner på reiser og i lunsjer. I tillegg har jeg vært så heldig å få være med i husbandet The Infidels and the True Believers, som har gjort instituttet og min tid her musikalsk interessant. Det har vært svært hyggelig å spille sammen, og – vi lar UiTs arbeidsmiljøpris tale for seg selv! Instituttleder John og kontorsjef KonTore har på fremragende vis lagt til rette for meg i permisjoner og arbeidsforhold slik at jeg har kunnet tatt hensyn til både familie og avhandling. Instituttet er heldig som har en slik ledelse! Resten av historikerne ved instituttet skal også ha en stor takk for nyttige tilbakemeldinger på forskerseminarene, og for å ha gitt meg gode år her. Dere er et unikt miljø som jeg er heldig å få ha vært en del av.

Takk til Klima- og miljødepartementet og til Utenriksdepartementet som har finansiert prosjektet, og til HSL-fakultetet som med egne midler bidro til at prosjektet fikk de rammene som var nødvendig for en doktorgrad.

Ellers må venner – både i Bodø og Tromsø – ha takk for gode og hyggelige avbrekk fra en ellers ensom forskertilværelse. Familien skal ha ekstra takk for å ha holdt ut, men dere har jo ikke hatt noe valg.

Sist men ikke minst en stor takk til Ingrid og lille Håkon, som på mer enn én måte har satt avhandlingen i perspektiv og vist at det fins mye viktigere ting å tenke på enn jobben.



## Innholdsfortegnelse

Innledning og Bakgrunn.....	1
Innledning.....	1
Tema og problemstilling .....	1
Begreper og avklaringer .....	2
Historiografi og litteratur .....	4
Teori .....	10
Kilder.....	19
Periodisering og inndeling .....	21
Kapittel 1: En havpolitisk reorientering frem mot 1970 .....	25
De to første havrettskonferansene og utvidelse av norsk fiskerigrense .....	25
Havrettens utvikling og en kyststatsrolle i endring .....	32
Nye tanker om gamle interesser: Det norske synet på en ny havrettskonferanse .....	35
FNs tredje Havrettskonferanse: Bakgrunn og organisering .....	37
Diskusjon om en tredje havrettskonferanse kommer i gang, en norsk linje utformes .....	40
Nye tanker om ressursituasjonen i havet .....	42
Fiskeribistanden finner sin plass i FN .....	46
Den norske fiskeribistanden utformes .....	49
Del 1:1973-1977 En ny kyststatsidentitet blir utformet .....	57
Kapittel 2: 1973-1975: Nye tanker om kyststatenes rettigheter .....	57
Innledning.....	57
Utviklingslandene tar kontrollen under Havrettskonferansen.....	58
Arbeidsutvalget for fisk legger seg på linje med utviklingslandene .....	61
Brobygger ut fra egeninteresse.....	73
Polarområdene og Svalbard .....	76
Stortingsmelding nr. 40. FN-konferansen om havets folkerett 1974 .....	84
Realitetsdrøftinger: Caracas .....	90
Innenrikspolitisk press: Tretrinnsrakett og havrettsministerpost .....	93
Oppsummering .....	99
Kapittel 3: 1975-1977: Kyststat og småstat .....	101
Innledning.....	101
Vendepunktet: Genève-sesjonen 1975 .....	101
Havretten går inn i en ny fase – nye perspektiver og gamle hensyn .....	107
Fiskerisamarbeid i en usikker tid: Norsk-Sovjetisk fiskerisamarbeid.....	113
Revitalisering og fall for den nord-øst-atlantiske fiskerikommisjonen.....	119

Småstatsinteressene trer klarer frem i New-York 1976 .....	123
Småstat og kyststat: Norge etablerer en økonomisk sone .....	129
Oppsummering .....	133
Kapittel 4: Havbistanden – en ny form for bistand vokser frem. ....	135
Innledning.....	135
En ny norsk havbistand vokser frem: Nytt fokus i FAO.....	135
Et nytt forskningsfartøy bygges .....	140
Oppstarten av fiskeriforskningsprosjektet.....	146
Ulike perspektiver: Sætersdal mot UD.....	149
Oppsummering .....	152
Del 2: 1978-1990: Den nye kyststatsrollen konsolideres.....	153
Kapittel 5: Nasjonal fiskeripolitikk i møte med våre nærmeste naboer .....	153
Innledning.....	153
Sovjetunionen og Norge: Tett samarbeid i et nordøstatlantisk lys.....	154
Norge og EF: Ad-hoc-løsninger og kvotekamp .....	167
Jan Mayen, Norge og Island: To kyststatsperspektiv.....	176
Trepertssamarbeid rundt Jan Mayen: Grønland forhandler på egenhånd .....	188
Forhandlinger med Færøyene.....	192
Grønland og Norge: Grenser og kvoteforhandlinger .....	197
Svalbardsonen .....	202
Oppsummering .....	210
Kapittel 6: Signering og ny taktikk under havrettsforhandlingene .....	213
innledning.....	213
Ny Evensen-gruppe bytter fokus før enda en sesjon i New York .....	213
Nye sesjoner – havrettsministerposten legges ned.....	217
Havkonferansen går mot slutten og USA trekker seg ut.....	221
Forhandlinger og signering: 11-landsgruppen blir opprettet.....	227
Norge og de andre «vennene av konvensjonen» presser på.....	234
Økt norsk og amerikansk interesse etter FNs 44. Generalforsamling.....	242
Splid innad i det norske havrettsmiljøet: Fleischer mot Tresselt .....	250
Oppsummering .....	254
Kapittel 7: Havbistanden befester seg .....	257
Innledning.....	257
EEZ-programmet: Havretten blir en del av norsk bistand .....	258
Den nye havbistanden befestes .....	262



Utviklingshjelpen på 1980-tallet: Et tapt tiår? .....	266
Fattigdom, ressurser og miljø forenes: Our Common Future .....	268
Vedvarende økonomisk trøbbel: Nansenprogrammet i 1980-årene.....	271
1987: Krise i FAO – Camberleygruppen opprettes.....	274
Nansenprogrammet evalueres og omlegges .....	280
Fortsatt problemer mellom Norge og FAO .....	285
tanker om en helhetlig forvaltning formes – Fiskerisamarbeidet i FAO.....	289
Oppsummering .....	291
Del 3: 1990-1995: Kyststatsrollen i en overgangsfase.....	293
Kapittel 8: Fra økonomisk sone til økosystembasert forvaltning.....	293
Norsk utskiftning og vakling i Friends Of the Convention .....	294
Flere stater ratifiserer konvensjonen: Norske myndigheter kartlegger interesser.....	298
Norske forberedelser til ratifikasjon.....	303
Forvaltning av Nordøst-Atlanteren: Ny nabo i øst.....	305
EF-avstemning og videre forhandlinger i Nordøst-Atlanteren .....	310
Fiske på det åpne hav: Økosystemtanker finner veien til norsk forvaltning .....	314
Havbistanden: Fra økonomisk sone til økosystemtanker .....	321
Havnasjonen etter tusenårsskiftet .....	328
Konkusjon: En kyststat trer fram 1973-1995 .....	331
En ny kyststatsrolle: Utforming og tilpassing 1973-1977 .....	332
Kyststatsrolle i utvikling: Operasjonalisering og befestning 1977-1990 .....	338
En internasjonal kyststat: Helhetlig forvaltning og økosystem 1990-1995 .....	343
Avslutning .....	345
Litteraturliste .....	349
Stortingsmeldinger, proposisjoner, forhandlinger ol.....	359
Offentlige rapporter, strategier .....	361
Stortingsforhandlinger.....	361



Forkortelser:

COFI – FAOs fiskerikomité

DUH – Direktoratet for utviklingshjelp

EEZ – Eksklusiv økonomisk sone

EF – Det europeiske fellesskapet

FAO – FNs organisasjon for ernæring og landbruk

FNI – Fridtjof Nansen instituttet

FOC – Friends of the Convention

HI - Havforskningsinstituttet

ICES – Det internasjonale havforskningsrådet

ICNAF – Fiskerikommisjonen for det nordvestlige Atlanterhavet

ILO – Urfolkskonvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NEAFC – Fiskerikommisjonen for det nordøstlige Atlanterhavet

NORAD – Direktoratet for utviklingssamarbeid

NOU – Norsk offentlig utredning

NØV – Ny økonomisk verdensorden

OCF – Our Common Future. Brundtlandkommisjonens rapport

OED – Olje- og Energidepartementet

PINRO – Det russiske havforskningsinstituttet med ansvar for Nordøst-Atlanteren

TAC – Totalt tillatte fangst, brukes om totalkvote

UD - Utenriksdepartementet

UNDP – FNs utviklingsprogram

UNESCO – FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon



## Innledning og Bakgrunn

### Innledning

I 1995 vedtok regjeringen å signere FNs havrettskonvensjon. Det markerte slutten på en tjuefemårsperiode der Norge gjennom forhandlinger i FN og med de Nordøst-Atlantiske statene bidro til å utforme, og siden tilpasse seg, et nytt havrettsregime. Jeg vil vise hvordan norske myndigheter har arbeidet for å utvide kyststatenes jurisdiksjon og hvordan de har fylt den nye kyststatsrollen under, og i tiårene etter, FNs tredje havrettskonferanse. I kjølvannet av havrettskonferansen har Norge inntatt en særegen kyststatsrolle. Denne rollen har gått ut over de rene territorielle dimensjonene og plassert Norge i et fellesskap med stater verden over som gjennom en internasjonal rettsorden søker å sikre både fiskebestander og nasjonale rettigheter utenfor kystene sine. Den norske havforvaltningen har bare de siste årene blitt ytterligere understreket av regjeringens havstrategi fra 2019 og de reviderte forvaltningsplanene for Norskehavet og Barentshavet.<sup>1</sup> Dette er også en av grunnene til at Norge har tatt ekstra ansvar i forbindelse med FNs havforskningstiar som startet nå i 2021.<sup>2</sup>

### Tema og problemstilling

Inngangen til 1970-tallet markerte et brudd med tidligere tiders tanker om bruk av havressursene og statenes rettigheter til havområder utenfor kysten. Det ble også klart at det var betydelige verdier under havbunnen, og at tilgangen til disse burde sikres gjennom folkerettslige løsninger. Dette sammenfalt med at en rekke kyststater, spesielt blant utviklingslandene, ønsket en løsning som kunne sikre deres økonomiske og territoriale interesser. Jeg skal undersøke hvordan Norge utformet og tilpasset seg en ny kyststatsrolle etter FNs tredje havrettskonferanse (1973-1982). Jeg har ønsket å se hvilke føringer havrettsutviklingen la for norsk utenrikspolitikk i FN, i Nordøst-Atlanteren og overfor utviklingslandene fra 1973 og fram til 1995. Dette vil jeg gjøre gjennom fire overordnede spørsmål.

For det første: Tilpasset Norge seg andre kyststaters posisjoner heller enn å drive fram en utvidelse av kyststatenes rettigheter under havrettsforhandlingene i FN? For det

---

<sup>1</sup> Se Blå muligheter. Regjeringens oppdaterte havstrategi, 20109 og meld. St. 20 (2019-2020) «Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene – Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet og Nordsjøen og Skagerrak».

<sup>2</sup> <https://www.forskningsradet.no/nyheter/2019/rigger-til-fns-havforskningstiar/>

andre: Hvordan utformet norske myndigheter den nye kyststatsrollen som utviklingen innen havretten åpnet opp for i Nordøst-Atlanteren? For det tredje: Fikk fremveksten av en ny kyststatsidentitet, med et sterkt interessefellesskap med flere av utviklingslandene, betydning for bistandspolitikken? Etersom Norge hadde et sterkt interessefellesskap med flere av utviklingslandene under FNs tredje havrettskonferanse, vil jeg undersøke om denne forbindelsen også ble viktig i bistandspolitikken. Og for det fjerde: På hvilken måte bidro havrettsutviklingen til å legge nye rammer for kyststatenes forvaltning av fiskebestandene i og utenfor de økonomiske sonene?

Jeg vil utfordre deler av litteraturen som løfter frem det norske bidraget under FNs tredje havrettskonferanse som avgjørende for Havrettstraktatens suksess. Det gjøres blant annet gjennom bruk av tidligere ubrukt kildemateriale og en gjennomgang av tidligere empiri. Jeg vil vise at det norske handlingsrommet i større grad ble styrt av faktorer utenfor norsk kontroll. Samtidig vil jeg rette søkelyset mot de strukturelle rammene for norsk fiskeripolitikk i Nordøst-Atlanteren fra 1977 og utover, som i stor grad har fått liten oppmerksomhet.

Norges rolle i fremveksten av en internasjonal havpolitikk der kyststatene fikk økte rettigheter, er hovedsakelig et utenrikspolitisk spørsmål. Det gjør at tematiske dybdestudier om havrett, bistand og fiskeriforvaltning havner i bakgrunnen. Havpolitikk blir derfor et overordnet begrep jeg bruker for å samle de ulike tematiske delene som omhandler norsk utenrikspolitikk på havfeltet. Hovedaktørene i denne avhandlingen befinner seg i nær tilknytning til det norske havrettspolitiske miljøet i Utenriksdepartementet. Arbeidet ved andre institusjoner, som Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet, og Olje- og Energidepartementet, blir i all hovedsak belyst når disse er i kontakt, eller arbeider med saker i forbindelse med, Utenriksdepartementet. De interne drøftingene og mellom de overnevnte aktørene vil i motsetning til tidligere forskning vies god plass. Dette er for å belyse hvordan tankene om en ny kyststatsrolle vokste frem og befestet seg i det norske beslutningsapparatet.

#### Begreper og avklaringer

Denne avhandlingen omhandler hvordan kyststatene har økt sin jurisdiksjon gjennom en utvikling av havretten. Dette har først og fremst skjedd gjennom en utvidelse av

yttergrensene for kyststatenes suverene rettigheter. Norge har et sjøterritorium som strekker seg fra grunnlinjene og ut til territorialgrensen på 12 nautiske mil. Denne ble utvidet fra 4 nautiske mil i 2004. Innenfor grunnlinjene, som trekkes i rette linjer mellom de ytterste øyer og skjær, ligger det indre farvann. Norge har full suverenitet begge havområdene, men andre land har rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet. Det indre farvann og sjøterritoriet utgjør tilsammen territorialfarvannet. Utenfor territorialgrensen på 12 nautiske mil har kyststatene en tilstøtende sone på ytterligere 12 mil for å håndheve lover knyttet til bla. toll, skatt og innvandring. I 1977 etablerte Norge en økonomisk sone som gav suverene rettigheter over ressursene i og under havbunnen, samt i havsøylen ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen. Kyststatene har ikke suverenitet i havområdet, men helt bestemte rettigheter knyttet til utnyttelse og forvaltning ressursene. I tillegg til dette har kyststatene rett til ressursene på sokkelen i et område på 150 nautiske mil utover de økonomiske sonene, eller til sokkelen stuper til dyphavet. Andre stater kan fritt seile og legge undersjøiske kabler i de økonomiske sonene. Kyststatene kan også etablere egne fiskerisoner med rett til fiskeriressursene utenfor territorialgrensen, men utviklingen av de økonomiske sonene har minsket denne sonens praktiske betydning. De økonomiske sonene er derfor i praksis sett på som en syntese mellom sokkelrettighetene og fiskerisonen.<sup>3</sup>

Utenfor kyststatenes økonomiske sone ligger det frie, eller åpne hav. Havområdet er åpent for alle stater og ingen kan gjøre krav på overhøyhet. Statene har rett til fri gjennomseiling, fiske, overflyvning og rett til å legge kabler og rør. Selv om ingen stater kan kreve spesiell jurisdiksjon på det åpne hav, legger havrettskonvensjonen føringer for forvaltning av vandrende fiskearter. Dette ble fulgt opp av FN-avtalen om fiske på det åpne hav fra 1995. Avtalen forplikter alle statene som vil fiske på bestander utenfor 200 nautiske mil å delta i bevaringstiltak som må være forenelig med forvaltningen i kyststatenes økonomiske sone. På grunn av særinteresser er det internasjonale samarbeidet på det åpne hav svakt utbygd. Avtalen om fiske på det åpne hav representerer likevel store framskritt i forvaltningen av de vandrende bestandene. Selv

---

<sup>3</sup> Fleischer 2000:119

om havet er 'åpent' i den forstand at ingen har overhøyhet, må skipene følge flaggstatens lover og regler, og flaggstaten har ansvar for at disse blir fulgt på det åpne hav.

Perioden etter 1970 kjennetegnes av store havrettslige endringer. Jeg har forsøkt å ta hensyn til dette, men aktørene jeg har undersøkt har tidvis hatt et uklart bilde av de til enhver tid gjeldende begreper og havrettslige bestemmelser. For eksempel var det på starten av 1970-tallet uklart hvilke rettigheter kyststatene ville få i de økonomiske sonene, og hvilket forhold de økonomiske sonene ville ha til fiskerisonen og sjøterritoriet. Dette gjenspeiler at havretten var inne i en brytningstid og at det derfor var vanskelig å tolke hva som ville være sluttresultatet. Jeg varierer for øvrig mellom å bruke 'mil' og 'nautiske mil' av praktiske og stilistiske årsaker.

#### Historiografi og litteratur

Det finnes mange studier om havrettsforhandlingene, etableringen av de økonomiske sonene og fiskeriforhandlingene med berørte stater mellom 1970 og i dag. Roald Berg (2016) skriver at folkeretten har vært ett av fire tema for historieskrivingen om norsk utenrikspolitikk.<sup>4</sup> Jeg følger opp den folkerettslige dimensjonen av studiet av norsk utenrikspolitikk, med vekt på havrettsutviklingen etter 1970. Litteraturen som omhandler Norges rolle under og etter FNs tredje havrettskonferanse kan i all hovedsak deles i to. På den ene siden finner vi de som legger vekt på hvordan Norge tilpasser seg stormaktene, og på den andre siden de som ser på hvordan samfunnsmessige problemstillinger påvirker utenrikspolitikken. Det betyr ikke disse posisjonene avviser hverandres teoretiske eller empiriske grunnlag, men at dette gir enkelte føringer for årsaksforklaringene. Et grunnleggende spørsmål generelt er hvordan Norge har påvirket, og blitt påvirket av, utviklingen i internasjonal politikk.

Avhandlingen hviler spesielt tungt på historiker Rolf Tamnes standardverk *Oljealder* (1997), som er bind seks i *Norsk utenrikspolitikk historie*, og historikerne Nils Kalle og Pål Christensens (red.) *Havet, fisken og Oljen 1970-2014* (2014), bind fire i *Norsk fiskeri- og kysthistorie*. Begge verkene gir et oversiktlig bilde av norsk utenrikspolitikk i forbindelse med havrettskonferansen og konsolideringen av en norsk forvaltning etter etableringen av norsk økonomisk sone i 1977. De presenterer hver sin tradisjon og er

---

<sup>4</sup> Berg 2016:14



gode eksempler på historieskrivingen om Norges forhold til havretten. Tamnes legger i hovedsak Norges forhold til stormaktene til grunn, mens Kolle og Christensen (red.) beskriver de innenrikspolitiske stridighetene som bidro til å forme regjeringens og myndighetsapparatets mål og strategier.

Hovedtesen til Rolf Tamnes er at Norge er preget av å være en småstat med sentral geopolitisk plassering og med sterkt behov for alliert støtte både militært, økonomisk og politisk. Dette gav seg blant annet utslag i drøftingene om å etablere en økonomisk sone fordi det ifølge Tamnes var tvingende nødvendig å ta hensyn til parter som EF, USA og Sovjetunionen for å sikre en varig fiskeriordning.<sup>5</sup> Tamnes skriver at de norske egeninteressene bestandig har måttet veies opp mot hensynet til den globale verdensorden og supermaktene. For Tamnes er den norske altruismen prisgitt den harde realistiske virkeligheten, og det kan argumenteres for at Tamnes' *Oljealder* tidvis hviler på oppfatningene fra realismen. Det henger først og fremst sammen med Tamnes sin vektlegging av USA og Sovjetunionens betydning for det norske handlingsmønsteret. Ifølge Tamnes tilsier Norges geopolitiske plasseringen og størrelsen at avgjørelsene i norsk utenrikspolitikk er et uttrykk for realpolitiske vurderinger. I en slik framstilling av norsk utenrikspolitikk, har ikke folkeretten den grad av egentyngde som kanskje andre forskere ville vært til bøyelig å gi den, men fungerer som en stadfesting av det storpolitiske spillet.<sup>6</sup>

Dette skiller han fra bind fire i *Norsk Fiskeri og Kysthistorie*, men også annen litteratur, blant annet statsviter Steinar Andresens *Makt og rett på hav og havbunn* og Ragnvald Nærøs hovedfagsoppgave *Fisk, diplomatar og havpolitikk*, begge fra 1987. De fremhever at det ikke er noe motsetning mellom altruisme og egennytte. Andresen skriver at Norge på grunn av sine flersidige interesser var «genuint interessert i et kompromiss ut fra materielle egeninteresser».<sup>7</sup> Nærø påpeker i sin hovedfagsoppgave at Norge var en «internasjonalist som sikret egne interesser».<sup>8</sup> Begge legger vekt på at tanken om økonomisk sone fikk tidlig gjennomslag under konferansen. Andresen gir et

---

<sup>5</sup> Tamnes 1997:282-283

<sup>6</sup> Tjelmeland 2009:84

<sup>7</sup> Andresen 1987:115

<sup>8</sup> Nærø 1987:159, Nærø skrev for øvrig sin avhandling på Fridtjof Nansen institutt, der han hadde Steinar Andresen som bi-veileder.

overordnet blikk på konferansen og det internasjonale samspillet, mens Nærø konsentrerer seg om arbeidet i 2. komité og de indrepolitiske stridighetene. Pål Christensen viser i sine kapitler i *Havet fisken og oljen 1970-2014* hvordan norske myndigheter ble styrt av egne mål og innenrikspolitiske prioriteringer på tvers av gjeldende stormakts-strukturer.<sup>9</sup> Steinar Andresen tillegger utviklingslandene stor vekt, men han hadde ikke tilgang på kildemateriale. Senere norsk litteratur har derimot hatt tilgang arkivene, men ikke vært like interessert i u-landsperspektivet når de har skrevet om havrettsutviklingen etter 1970.

*Havet, fisken og Oljen 1970-2014* har først og fremst et nasjonalt utgangspunkt med hovedvekt på fiskeriene på Vestlandet og i Nord-Norge. Pål Christensens kapitler handler om norsk fiskeripolitikk fra 1970 til 1990 med FNs havrettskonferanse som bakteppe. Christensen viser hvordan et større press på ressursene og en uklar folkerettslig utvikling skapte – og spisset – indrepolitiske konfliktlinjer, blant annet mellom kyst- og trålerflåten. Premisset hos Christensen er at norsk fiskeri- og havpolitikk ble omformet i tråd med havforskernes erkjennelser om at havet ikke var utømmelig. Dette sammenfalt med en stor internasjonal bevegelse der kyststatenes rett til å forvalte sine nærmeste havområder tidlig ble båret frem som den meste effektive løsningen. Dette ble ifølge Christensen akkompagnert med et innenrikspolitisk press med sterkt fokus på fiskeripolitikk og miljøsak. Den norske forhandlingslinjen ble derfor påvirket av dette, og norsk politikk gikk tidvis dermed på tvers av interessene til stormaktene og andre vestlige allierte.

Selv om de to standardverkene gir et grundig innblikk i norsk sjø- og havrettspolitikk, fremstiller de i liten grad prosessen fra å 'bare' være et land ved kysten, til å få sterke rettigheter og nye forvaltningsmuligheter sammen med kyststater verden over. Til tross for at både Tamnes og Christensen antyder at Norge ble en havstormakt, diskuterer de ikke at Norge plutselig sto i en form for fellesskap med andre land utenfor vesten og Europa. Dette får konsekvenser for hvordan Norges rolle under og etter FNs tredje havrettskonferanse blir diskutert. Uten å ta stilling til det nye interessefellesskapet, kan den norske rollen lett bli overvurdert. Det har også vært gjort svært få studier som ser

---

<sup>9</sup> Se bla. Christensen 2014:64

fremveksten av forvaltningsregimene i Nordøst-Atlanteren som en felles tilpasning til FNs havrettstraktat. I all hovedsak har det dreid seg om fiskerisamarbeidet med Sovjetunionen og forhandlingene med EF. At disse inngikk i en bredere utvikling med Island, Færøyene og Grønland, er et trekk som i all hovedsak har blitt oversett.<sup>10</sup>

Annen litteratur legger vekt på tilgangen til store ressurser og at tiden mot 1970 markerte et brudd med tidligere tanker om forvaltning der forholdet mellom forvaltning og nasjonalisering av ressursene er spesielt viktig. Statsviter Petter Holm skriver i «Kan torsken temmes» at kyststatene gjennom en gradvis nasjonalisering av fiskeriressursene nå kunne innføre en statlig drevet forvaltningspolitikk.<sup>11</sup> Dette førte ifølge Holm til et skred av reformer på slutten av 1980-tallet med det formål å etablere en god forvaltning. Tore Henriksen, nå professor i havrett ved UiT, understreket i sin doktorgradsavhandling fra 2001, at tiårene etter andre verdenskrig var preget av en nasjonalisering av havet, men at det i løpet av 1980-årene vokste fram nye initiativ som hadde en helhetlig tilnærming til hvordan fisken skulle forvaltes.<sup>12</sup> I bind 3. av *Norsk polarhistorie* fra 2004 blir næringsvirksomhet og fangst i Arktis drøftet spesielt. Bjørn Petter Finstad og Alf Håkon Hoel skriver i kapitlet «En arktisk fiskeristormakt» at hvis en ser på størrelsen på havområdene og viktigheten av ressursene i norsk økonomisk sone kan det passe å karakterisere Norge som en maritim stormakt.<sup>13</sup>

Iver B. Neumann og Hallvard Leira presenterer et blikk inn i Utenriksdepartementet gjennom hundre år i boken *Aktiv og avventende* fra 2005. Dessverre overser de konfliktene som kom i kjølvannet av et større fokus på havrettssaker på 1970-tallet og Jens Evensens stab som «det andre maktsentrum» i departementet. De beskriver en situasjon på 1970-1980-tallet der Utenriksdepartementet forsøker å holde på makten i det de andre departementene bygger ut sine egne internasjonale avdelinger.<sup>14</sup> Evensens rolle er belyst i tre biografier. To av dem av Berit Ruud Retzer, som gjennom intervjuer med Evensen selv og kolleger av han, fremhever Evensen som «havrettens arkitekt» og

---

<sup>10</sup> Det finnes gode fremstillinger av forholdet mellom Norge og Island, og Norge-Grønland i Tamnes (1997) og Kolle og Christensen (2014). En sammenstilling av de ulike samarbeidene er som sagt ikke gjort. For forholdet til Sovjetunionen se blant annet Tamnes 1997:305 og Christensen 2014:80, Bjørnsen & Bones 2015

<sup>11</sup> Se Holm 1996. bokkapitlet inngikk i Holms doktorgrad fra 2001

<sup>12</sup> Henriksen 2001:12-13, 31-33

<sup>13</sup> Finstad & Hoel 2004:471

<sup>14</sup> Neumann, Leira 2005:394-395

antyder at han spilte en avgjørende rolle for å formulere prinsippet om de økonomiske sonene og sørge for at traktaten ble så fordelaktig for Norge som den ble.<sup>15</sup> Ingolf Vislie inntar en mer nøktern stilling i sin biografi, og skriver at Jens Evensen hovedsakelig koordinerte arbeidet under konferansen, og jobbet for en allmenn politisk forståelse for prinsippet om de økonomiske sonene.<sup>16</sup>

I tillegg har både historikerne Vera Schwach og Helen Rozwadowski gitt gode bidrag til å forstå skiftet i synet på havressursene gjennom sine bøker om henholdsvis Havforskningsinstituttet og det internasjonale havforskningsrådet (ICES).<sup>17</sup> Begge markerer at havforskningen ved inngangen til 1970-tallet sto i et paradigmeskifte, og de belyser det fiskerivitenskapelige bakteppet til behovet for en bedre forvaltning av kystområdene. På slutten av 1960-tallet kommer havforskerne til en erkjennelse om at de overordnede prioriteringene må endres fra «jakt til vakt».<sup>18</sup> Både Schwach og Rozwadowski viser at en omlegging var nødvendig, og at forskningsmiljøene, som frem til 1970 også var gjennom en utskiftning av personell, nå sto klar for å ta i bruk nye metoder og modeller for å hjelpe myndighetene med bedre forvaltning.

I tråd med den interne omleggingen og det nye havrettsregimet opprettet Havforskningsinstituttet et eget bistandsprogram med forskningsskipet «R/V Dr. Fridtjof Nansen» som skulle hjelpe utviklingsland å kartlegge fiskeribestander fra 1971. Dette sammenfalt med havrettsutviklingen, og Norge kunne gjennom programmet dele spisskompetanse til land med lite utstyr og stort behov for forskning. Det skjer dermed en dreining i bistandshjelpen fra utviklingshjelp til en mer spisset havbistand. Det såkalte «Nansenprogrammet» vil jeg løfte frem som et av de viktigste bidragene for å hjelpe utviklingslandene med forvaltningen under det nye havrettsregimet. Nansenprogrammet er generelt skrevet lite om, selv om programmet har fungert godt og i skrivende stund fortsatt operativt med sitt tredje forskningsskip.<sup>19</sup> Når det gjelder fiskeribistand generelt, har sosiolog og professor i fiskeri- og oppdrettsforvaltning, Bjørn Hersoug, skrevet om dette i sin doktorgradsavhandling «Innviklet utvikling. En

---

<sup>15</sup> Retzer 2017:143-162 (kap. 13-14), Retzer 1999:187-211

<sup>16</sup> Vislie 2017:362

<sup>17</sup> Schwach 2000, Rozwadowski 2002

<sup>18</sup> Schwach 2000:307, Rozwadowski 2002:177

<sup>19</sup> Se bla. Schwach 2000:343, Ruud og Kjerland 2003:75, Bjordal 2016

studie av teknisk bistand og administrativ struktur i tre fiskeriprojekt i Tanzania, Sri Lanka og Nicaragua» fra 1990<sup>20</sup>, og i *Fisheries development: The institutional Challenge* fra 2004 sammen med Svein Jentoft og Poul Degnbol.<sup>21</sup> Hovedtesen er at fiskeribistand er noe nordmenn har særegne kunnskaper for å kunne gi, men at giverlysten har blitt overskygget av dyre, kompliserte prosjekter som har høstet negativ omtale.

Annen sentral oversiktsliteratur om norsk bistand er Arild E. Ruud og Kirsten A. Kjerlands bind 2 i *Norsk utviklingshjelps historie, Vekst velvilje og utfordringer*, som tar for seg perioden 1975-1989. Ruud og Kjerland viser hvordan vekst i både budsjetter og prosjekter bidro til et bredt internasjonalt bistandssamarbeid, spesielt gjennom institusjonene i FN-systemet. Det norske bistandsarbeidet er, ifølge Ruud og Kjerland, i hovedsak formet på aktørnivå. Prosjektene er derfor delvis utviklet på siden av maktstrukturene det er vanlig å tolke norsk utenrikspolitikk inn i. Dette ser vi eksempler på i bistanden til Cuba, Vietnam og Nicaragua. Samtidig ble arbeidet påvirket av større endringer i retning struktur- og markedstilpasning da utviklingsoptimismen og troen på statens rolle som pådriver i bistandsprosjekter tok slutt. NORAD ble i løpet av perioden svært målstyrt, og Ruud og Kjerland påpeker at dette var et utslag av opinionens forventninger og forestillinger om bistandens mål og mening.<sup>22</sup>

Det er flere masteravhandlinger som tar for seg norsk politikk under og etter havrettskonferansen. Kathrine Kjellmann Brachel skriver i sin masteroppgave «Fra 12 til 200 nautiske mil: Utviklingen av den norske fiskerigrensepolitikken 1970-1977» fra 2015 at fiskerigrensen gikk fra å være «sekundær politikk» til å bli «prioritert politikk», og regjeringen avventende til aktiv i fiskerigrensespørsmålet, da Bratteli-regjeringen vedtok å gjennomføre den såkalte «tretrinnsraketten» i 1974.<sup>23</sup> Videre betoner Brachel utviklingslandenes rolle, og setter Norges forhandlinger i en bredere kontekst. Oppgaven hviler ellers på funnene i *Norsk fiskeri- og Kysthistorie*, og gir et bredt bilde av fiskerigrensepolitikken frem mot 1977. Synne Kjeka Namtvedts mastergradsoppgave

---

<sup>20</sup> Hersoug 1990

<sup>21</sup> Hersoug & Jentoft & Degnbol 2004

<sup>22</sup> Ruud & Kjerland 2003:157

<sup>23</sup> Brachel 2015:100-102

«Havbunnens rikdommer. Norges rolle på FNs havrettskonferanser 1958-1982» fra 2005 viser at det var viktig for norske myndigheter å kodifisere havretten for å sikre sine interesser i et system av stormakter. Videre gir hun en god oversikt over det norske forhandlingsopplegget under konferansen. Namtvedt skriver til slutt at betoningen av folkeretten, normer og regler likevel bygde på «den forutsetning at sluttresultatet anga en retning som tjente Norges materielle interesser», i tråd med Rolf Tamnes' syn på Norges rolle under konferansen.<sup>24</sup>

### Teori

I studiet av internasjonal politikk er det spesielt to teoritradisjoner som har vunnet innflytelse. På den ene siden står den realistiske tradisjonen som forstår samspillet mellom statene slik at de til enhver tid bruker de økonomiske, militære og politiske posisjonene for å maksimere interessene sine. På den andre siden den liberalistiske tradisjonen som argumenterer for at statene heller legge ideer, normer og felles mål til grunn for samhandling; at statene kan oppnå sikkerhet og innflytelse gjennom institusjoner og lovverk de forplikter seg til å følge. Norske myndigheter rår ikke over betydelige harde maktmidler. Verken det norske forsvaret eller den norske økonomien utgjør noen stor maktfaktor alene. Samtidig blir de norske interessene i stor grad ivaretatt i det internasjonale samfunn. Dette skyldes flere årsaker. En årsak er at Norge gjennom allianser ivaretar behovet for harde maktmidler. En annen er at norske interesser sammenfaller med et flertall av de andre statene. Dette er likevel ikke noen garanti for at norske interesser blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, selv innad i allianser og i FN-systemet. Gjennom det empiriske materiale mener jeg det finnes gode argumenter for å ha en pragmatisk tilnærming til teoriene i internasjonal politikk. Jeg vil belyse de ulike tradisjonene jeg har dratt veksler på i denne avhandlingen.

Hovedpoenget i de liberalistiske teoriene er at statene har mest å tjene på å samarbeide. Liberalistene argumenterer for at verden tross alt er blitt et fredeligere sted gjennom årene. Dette mener de skyldes at statene samarbeider tettere, og at verdenssamfunnet stadig blir bedre organisert. I tillegg har normer, ideer og synet på mellomstatlige samarbeid endret seg over tid, slik at fredelige løsninger er blitt mer attraktive enn

---

<sup>24</sup> Namtvedt 2005:104. Hun hadde for øvrig Tamnes som veileder.

militære løsninger. Det er viktig å merke seg at dette ikke betyr at verdenssamfunnet ikke er anarkisk, men de understreker at det finnes fredelige midler for å sikre utvikling og vekst både på mellomstatlig og internasjonalt nivå. Overnasjonale strukturer som legger til rette for dialog, handel og forhandlinger, er eksempler på dette. Statenes utenrikspolitiske valg er dessuten et resultat av ulike aktørers valg – innbyggere, politikere byråkrater også videre – i møte med hverandre og det politiske systemet.<sup>25</sup>

Bakgrunnen for liberalismen finner vi hos de anglosaksiske, liberalistiske tenkerne fra tiden etter opplysningstiden som Jeremy Bentham og John Stuart Mill. Teoriretningen har ingen opphavsmann som sådan. For vår del kan vi vektlegge politiker og nobelprisvinner Norman Angells «The Great illusion» fra 1912, der han argumenterte for at krig var irrasjonelt – en illusjon – fordi fred alltid er et bedre alternativ for statene. Angell mente handel og utbygging av institusjoner var nøkkelen til å bygge et fredelig verdenssamfunn. Kritikken mot Angell har vært tradisjonelt at han ikke tar stilling til statenes relative gevinster. Selv om stater i absolutte termer kunne kommet bedre ut uten krig, vil de relative gevinstene ved å vinne være avgjørende. Angell mente at å vinne ikke hadde noen verdi med mindre det var mulig å få krigserstatning. Det ville ikke gå uten at vinneren gjenoppbygde en eksportindustri hos den tapende staten, som da igjen ville komme godt ut.<sup>26</sup>

Jeg vil konsentrere meg om statenes mulighet til å vektlegge multilaterale løsninger og å følge felles regler, herunder også å opprette institusjoner som overvåker statene og håndhever reglene. Denne retningen innen liberalistisk teori, kalles institusjonell liberalisme. Norges sterke støtte til FN, WTO etc. er gode eksempler. Samtidig er Norge med i NATO og i det europeiske samarbeidet på egne premiss og med forbehold. Joseph Nye og Robert O. Keohane er sentrale teoretikere innen denne retningen og har presentert en tilnærming som også har en viss orientering mot John Mearsheimers neorealisme. Alle tre enes om at statene er selvstendige aktører som følger sine egeninteresser i en anarkisk verdensorden. Men der Mearsheimer mener statenes motiver til syvende og sist er å sikre makt og egeninteresser, mener Nye og Keohane at

---

<sup>25</sup> Se Golstein & Pevehouse 2014

<sup>26</sup> Se Angell 1912, Wæver 1992:31

stater faktisk har en egeninteresse i samarbeid, og at slikt samarbeid kan gjøre det enklere å nå felles mål. Et tradisjonelt utgangspunkt for å forstå de liberalistiske teoriene, er å benytte fangens dilemma. En stat kan på kort sikt tjene på å kjøre sitt eget løp, men alle kommer dårligere ut hvis flesteparten av statene gjør det. Det mest lønnsomme over tid er å samarbeide for å sikre best mulig utfall for alle. Et slikt eksempel kan være havrett og fiskeriforvaltning som i denne avhandlingen, men også EU, WTO og GATT. I ettertid har Keohane og Nyes syn blitt regnet som en av de tidligste analysene av det vi i dag kaller globalisme.<sup>27</sup>

I politisk realisme er hovedpåstanden at statene rasjonelt forfølger sine interesser i en anarkisk verdensorden uten overnasjonal kontroll. I det anarkiske, globale verdenssamfunnet er absolutt makt avgjørende, og statene søker derfor å opprettholde en maktbalanse slik at en stat eller allianse ikke blir for mektig. Hans Morgenthau regnes som den politiske realismens sentrale teoretiker, men feltet har røtter tilbake til tenkere som Macchiavelli. Her kommer vi likevel til å konsentrere oss om den neorealistske skolen etter Kenneth Waltz og John Mearsheimer som etter andre verdenskrig utviklet den realistiske teoritradisjonen. For dem har stater behov for hegemoni, og statene må derfor opprette allianser og finne løsninger for å overleve i en anarkisk verden der krig alltid er en mulighet. Statene har ut fra materielle faktorer – som naturressurser, geografi, økonomi og befolkning – mulighet til maksimere sine egne interesser alene eller sammen med andre. Det sentrale motivet for statenes handling er å beskytte seg selv og sin eksistens gjennom å bruke makten de materielle faktorene gir. Et land med lite makt, må forholde seg til strukturene de større statene legger opp til. Retningen kalles derfor også strukturell realisme. Det er derfor, ifølge realistene, maktpåliggende for norske myndigheter å være medlem av NATO fordi det er en av strukturene supermakten USA har bygd opp mot vestens felles motstandere. Slik kan også FNs havrettskonferanse forstås: Den ble gjennomført fordi supermaktene ønsket det.

En sentral artikkel innen denne retningen er Mearsheimers kritikk av de internasjonale institusjonene i «The false promise of international institutions» fra 1994. Artikkelen startet en debatt mellom Mearsheimer og sentrale liberalistiske teoretikere. Han skriver

---

<sup>27</sup> Walker 2013:149



i artikkelen at internasjonale institusjoner har liten eller ingen påvirkning på statenes handlemønster.<sup>28</sup> Det falske premisset er, ifølge Mearsheimer, lovnaden om at institusjonene kan skape fred. For eksempel mener han at FNs fredsbevarende styrker i realiteten bare stabiliserer den gjeldende maktbalansen.<sup>29</sup> På samme måte var NATO bare var en manifestering av den bipolare verdensorden under den kalde krigen, og et uttrykk for maktbalansen mellom USA og Sovjetunionen. Mearsheimer skriver at stater kun tenker ut fra premisset om relativ gevinst, ikke absolutt gevinst – altså at statene ikke bare bryr seg om å få mest mulig (absolutt gevinst), men å få mest sammenlignet med de andre (relativ gevinst). Statene handler ut fra en tenkt maktbalanse, og de må – relativt sett – sørge for å komme bedre ut enn rivaliserende stater på alle områder. Ut fra Mearsheimers logikk kan altså ikke to stater ‘vinne’ samtidig. I en tenkt militærkonfrontasjon er det den relative styrken mellom statene som avgjør hvem som vinner og taper. Selv om Mearsheimer påstår at institusjoner har liten innflytelse, må han likevel innrømme at de på enkelte områder – spesielt de økonomiske – faktisk kan spille en rolle. Dette mener han likevel er sekundært, siden statenes reelle interesse er egen sikkerhet.

Statene kan altså ifølge Mearsheimer samarbeide så lenge de kommer bedre, og i alle fall ikke dårligere, ut enn de andre statene i samarbeidet.<sup>30</sup> Likevel mener han at det ligger et problem i hvorvidt en stat vil søke seg til fordeler og på bekostning av de andre statene i samarbeidet. En slik handling vil raskt kunne forrykke balansen mellom statene og dermed ikke ønskelig. En av antakelsene til realismen, er at stater aldri sikkert kan vite intensjonene og den virkelige agendaen til de andre. Intensjonene kan også endre seg over tid, og dermed gjøre det vanskelig å etablere et samarbeid.<sup>31</sup> Det utgjør dermed også et av de skarpeste angrepet på institusjonell liberalisme. I tillegg skriver Mearsheimer at institusjonell liberalisme styrer klar av de store problemstillingene om stater i direkte interessekonflikt eller krig.

---

<sup>28</sup> Mearsheimer 1994:7

<sup>29</sup> Mearsheimer 1994:34

<sup>30</sup> Mearsheimer 1994:13

<sup>31</sup> Mearsheimer 1994:10

Robert O. Keohane skrev et av de sterkeste motsvarene til Mearsheimers standpunkt, sammen med statsviter Lisa L. Martin.<sup>32</sup> Siden statene har en genuin interesse av å samarbeide uavhengig av en eventuell maktbalanse mener Keohane og Martin at Mearsheimers artikkel hviler på en logisk brist. De påpeker at hvis det ikke var slik, ville for eksempel grunnlaget for både EU og NATO forsvunnet på 1990-tallet. De påpeker at Mearsheimer allerede i 1990 forsøkte å forutse NATOs tilbaketrekning fra Europa og avslutning av alliansen.<sup>33</sup> Derimot har begge ekspandert og tatt inn nye medlemmer etter den kalde krigen.<sup>34</sup> Det er altså noe annet som spiller inn. Det viser seg også i Mearsheimers syn på militærmakt. I artikkelen påstår han at alle stater ønsker å være den sterkeste militærmakten i verden. Keohane og Martin mener at det ikke er tilfellet, og at ingen kan påstå at småstater har et slikt mål. Dessuten valgte USA i mellomkrigstiden isolasjon framfor å bli en sterk global militærmakt.<sup>35</sup> Stater har ifølge Keohane og Martin derimot en interesse av å samarbeide og å støtte opp om internasjonale institusjoner.

Statene har interesse i å samarbeide fordi statene er gjensidig påvirket av, og uløselig knyttet til, hverandre. Ideen ble presentert i boken *Power and Interdependence* av Robert O. Keohane og Joseph Nye fra 1977. De skriver at forholdet mellom stater er preget av gjensidig avhengighet, eller «interdependence».<sup>36</sup> Gjennom økonomi og handel, forsvar, kultur etc. er stater, eller aktører i ulike stater blitt avhengige av hverandre. Keohane og Nye er, som vi leste ovenfor, representanter for en liberalistisk forståelse av internasjonal politikk, og teorien om gjensidig avhengighet er en av de første idealistiske teoriene som tar et oppgjør med den strukturelle realismen. Hovedpoenget til Keohane og Nye er at kontakten og avhengigheten mellom stater har økt på omtrent alle områder, samtidig som bruk av militærmakt har blitt et mindre aktuelt. Dette betyr likevel ikke at statene er blitt jevnbyrdige, eller at militærmakt er utelukket. Keohane og Nye påpeker at stater som er mindre uavhengig, kan bruke sin innflytelse over stater som er mer avhengig for å få gjennomslag for sin politikk.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Mearsheimer 1994:25

<sup>33</sup> Se Mearsheimer 1990

<sup>34</sup> Keohane & Martin 1995:40

<sup>35</sup> Keohane & Martin 1995:41

<sup>36</sup> I utgangspunktet «Complex interdependence», men av språklige hensyn «gjensidig avhengighet» på norsk.

<sup>37</sup> Keohane & Nye 2012:9

Keohane og Nye skisserer tre kjennetegn for internasjonal politikk i sin teori om gjensidig avhengighet. For det første er statene knyttet sammen gjennom flere formelle og uformelle kanaler. Utfallet i nasjonale spørsmål kan bli påvirket gjennom disse kanalene. Dette kan i vårt tilfelle være vitenskapelig samarbeid om bestander mellom forskningsinstitusjoner. For det andre fins det ikke et hierarki for problemene som skulle finnes mellom statene og innenriks- og utenrikspolitikk har blandet seg sammen. Heller ikke militære problemstillinger dominerer agendaen mellom statene konstant, og mangelen på hierarki hvisker dermed ut skillet mellom «low» og «high-politics». Til slutt kjennetegnes forholdet mellom statene ved at ønsket om at bruk av militærmakt minker som resultat av økt avhengighet. Militærmakt er ikke nok til å oppnå stadig mer sammensatte mål i en globalisert verden.<sup>38</sup>

Et annet begrep knyttet til Joseph Nye, er Myk makt, eller «soft power». Nye lanserte begrepet i boken *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* fra 1990.<sup>39</sup> Begrepet forklarer staters tiltrekningskraft på hverandre. Det handler ikke bare om å påvirke andre stater, men at andre stater også vil la seg påvirke. At andre stater vil følge ens eksempel, oppnå samme framgang, rikdom, åpenhet også videre. Begrepet ble lansert av Joseph Nye. som et supplement til realisme-skolens maktstudier av internasjonal politikk. Stater kan, ifølge Nye, få det som de vil uten å utvise «hard makt», men gjennom å få andre til å ønske det samme som seg selv.<sup>40</sup> Nye avviser altså verken hard makt eller politisk realisme, men viser at det finnes andre måter å oppnå innflytelse på. Nye viser også at det i mange tilfeller er et sammenfall mellom å være både økonomisk og militær stormakt og å ha myk makt.

Det må likevel bemerkes at det kan være utfordrende å forholde seg til myk makt fordi det er vanskelig å måle hvordan statene kan utøve denne. Det kan både være bevisst og ubevisst, samtidig som det er tilsvarende vanskelig å vite om den enes stats handlemønster i realiteten er basert på den andres myke makt eller ikke. Vi får nøye oss med forklaringen om at myk makt er tiltrekningskraft. Joseph Nye jr. presiserer ikke hvor aktivt en stat må «utøve» myk makt og vi kan se på teorien som et generelt verktøy

---

<sup>38</sup> Keohane & Nye 2012:20-21

<sup>39</sup> Se Nye 1990, Nye 2004

<sup>40</sup> Nye 2004:5

for å forstå hvordan stater kan få innflytelse uten harde maktmidler, men også uten viten og vilje.

En tredje retning er den konstruktivistiske tilnærmingen. I konstruktivismen er man interessert i hvordan statene definerer sine interesser, trusler og forhold til andre stater. Statenes forhold til hverandre bærer ifølge konstruktivistene et sosialt preg som gjør at det er *oppfattelsen* av den andre som er viktig. Statsviteren Alexander Wendt hevder at stater ikke nødvendigvis er hovedaktørene i det internasjonale samfunn, og at egeninteresse derfor ikke er den beste måten å forstå statenes handlinger.<sup>41</sup> Statene handler derimot ut fra faktorer som status, moral og popularitet, og identitet blir dermed viktig. Norge forventer ikke å bli angrepet av USA selv om amerikanerne har mulighet til det. Tradisjonelt sett har norske myndigheter også hatt lite grunn for å frykte invasjon fra Russland. Det er altså noe annet som spiller inn enn muligheten til å invadere. Men statenes identitet forandrer seg og konstruktivistene påpeker at dette er en komplisert prosess som skjer i samhandling – og i noen tilfeller fraværet av samhandling. Hva som blir ansett som trusler er dermed ikke universelt, og endrer seg med tiden.

Statene inngår med andre ord i en sosial struktur der egen identitet og synet på andre er basert på situasjonen de befinner seg i.<sup>42</sup> Norge inntar en medierende rolle fordi det under havrettskonferansen var formålstjenlig, mens de i de påfølgende forhandlingene i Nordøst-Atlanteren må avveie de økonomiske interessene opp mot andre interesser. Institusjoner bidrar med å forme nye interesser og identiteter, der stater finner sammen og imiterer hverandre om de finner den andre attraktiv. I norsk sammenheng har forskningsmiljøet ved NUPI konsentrert seg om hvordan Norge konstruerer sin plass og forsøker å bygge en status basert på enkelte idealer. Blant annet skriver Niels N. Schia og Ole J. Sending at Norge er opptatt av status for å mest effektivt kunne nytte seg av de relativt lave ressursene de har til rådighet, og at Norge derfor er mer opptatt av å være med, enn nøyaktig hva de er med på så lenge det styrker et bestemt bilde av Norge.<sup>43</sup>

I forbindelse med den konstruktivistiske tilnærmingen vil jeg løfte fram den engelske skolen i internasjonale relasjoner. Den engelske skolen legger også vekt på sosiale

---

<sup>41</sup> Se Wendt 1992

<sup>42</sup> Wendt 1992:398

<sup>43</sup> Se bla Schia & Sending 2015:76-78 i Carvalho & Neumann 2015

strukturer i sin forklaring om forholdet mellom statene, men drar også nytte av tradisjonelle teoritradisjoner som historie og juss.<sup>44</sup> Den engelske skolen viser i motsetning til de andre tradisjonene at statene inngår i et sosialt samspill på flere ulike nivå. Der realisme og liberalisme legger vekt på det internasjonale system, betoner den engelske skolen at statene også utgjør et internasjonalt samfunn. Det internasjonale samfunnet er bundet sammen av en sosial kontrakt der politiske aktører utvikler lover, regler og institusjoner for å sikre felles interesser og for å styrke en felles identitet. Den engelske skolen legger også vekt på verdenssamfunnet, altså sammenslutningen individer, ikke-statlige aktører og verden som helhet, som sammen søker en felles identitet og har et felles overordnet mål.<sup>45</sup>

Det er også fremmet flere tilnærminger om kyststatenes rolle i det internasjonale samfunn som står noe på siden av de tradisjonelle teoriene. En tolkning av kyststatsbegrepet finner vi hos Flaggkommandør Jacob Børresen. I en artikkel om kyststatenes sjømakt skriver han at en kyststat kan forstås med «small or medium sized states by the sea, but without the ability or the will to maintain a bluewater navy with capacity to establish sea control outside its own local waters».<sup>46</sup> Selv om jeg ikke har et sjømilitært perspektiv, er hovedpoenget relevant. Jeg mener alle land med kyststripe regnes som kyststater, men at den nye kyststatsrollen som vokste fram var spesielt viktig for små og mellomstore stater. For selv om land som USA, Sovjetunionen og Storbritannia også er kyststater i kraft at de ligger ved havet, er det samtidig andre fremtredende trekk som skiller dem fra kyststater som Norge, Australia, Brasil, Namibia også videre. Jeg mener vi må forstå den nye identiteten som spesielt viktig for små og mellomstore stater med sterke fiskeri- og sokkelinteresser og med liten mulighet til å håndheve disse uten et internasjonalt regelverk. Kyststatsidentiteten henger dermed tett sammen med et ønske om et bedre institusjonalisert hav med formål om å sikre varig tilgang til ressursene. At mindre stater har ønsket en nasjonalisering av havområdene har også fulgt parallelt fra Hugo Grotius tanker om «Mare Liberum».<sup>47</sup> Etter årtusenskiftet har norske myndigheter heller benyttet 'havnasjon' for å ytterligere

---

<sup>44</sup> Se Buzan 2014

<sup>45</sup> Buzan 2014

<sup>46</sup> Børresen 1994:148

<sup>47</sup> Se Henriksen 2001:9

definere det nye kyststatsbegrepet. Det legger vekt på olje- og gasseksport, skipsfart, eksport av fisk- og sjødyr, samt havforskning og ansvarlig forvaltning.<sup>48</sup>

Folkerettsjurist Carl August Fleischer har påpekt at motsetningen mellom kyststater og stater som ønsket et så fritt havrettsregime som mulig, også i stor grad sammenfalt med utviklingslandene og industrilandene.<sup>49</sup> I-landene er godt utviklet og kan bedrive fiske og skipsfart nær sagt hvor som helst, mens utviklingslandene er avhengig av at kystfisket blir beskyttet fra overfiske av industrialiserte fjernfiskeflåter. Jeg mener dette understreker at identiteten som kyststat også henger sammen med maktforholdet i internasjonal politikk. Den nye kyststatsrollen kan derfor knyttes mer til interesser og identitet, fremfor å kun omhandle geografisk plassering ved havet.

Småstatsbegrepet vil ikke bli drøftet eksplisitt i denne avhandlingen, men Norges stilling i det internasjonale systemet ligger som grunnstein for å tolke både muligheter og svakheter under FNs tredje havrettskonferanse. En småstat vil i dette tilfellet forstås som en stat med begrensede ressurser, som er sterkt avhengige av andre makter og dermed tilpasser fremfor å påvirke omgivelsene sine. Småstater kan ifølge statsviteren Mathias Maas deles inn som enten absolutte eller relative småstater. En stat kan ha materielle eller fysiske begrensninger som størrelse, innbyggertall, ressurser også videre, eller være en småstat når den blir satt i nye eller andre kontekster. Småstatsbegrepet er på grunn av dette omdiskutert.<sup>50</sup> Videre i avhandlingen vil Norges absolutte stilling i det internasjonale systemet tones ned til fordel for den relative. Tamnes, Christensen med flere har understreket at Norge under forhandlingene i FN og med nabostatene i Nordøst-Atlanteren tidvis spilte en sentral rolle, langt utover det Norges materielle og absolutte størrelse skulle tilsi. I studiet av småstater løfter flere frem hvordan statene presenterer svar på store spørsmål, og bidrar aktivt for å bygge en internasjonal rettsorden gjennom formelle og uformelle kanaler.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Se bla. Regjeringens havstrategi «Blå muligheter»

<sup>49</sup> Fleischer 1977:140

<sup>50</sup> Maass 2017:24-25

<sup>51</sup> Se bla. Maass 2017, Ingólfadóttir 2014;84, Veenendal & Corbett 2015, Insanally 2013:151, Neumann & Carvalho (red.) 2015

Det er samtidig stor ulikhet i synet på hvordan småstatene går frem. Flere har argumentert for at småstatene kan påvirke internasjonal politikk gjennom normdanning som såkalte «norm entrepreneurs».<sup>52</sup> Det er klart at normdanning kan inngå i en stats repertoar, men fremgangsmåten er tidvis uklar. I Benjamin de Carvalho og Iver B. Neumanns *Small state status seeking. Norway's quest for international standing* skriver Carvalho og Jon Harald Sandal Lie at Norge har fått større innflytelse fordi man har «kledd seg ut» som en stormakt.<sup>53</sup> Selv om svaret ikke er entydig, kan det ha en viss effekt, ikke minst i innenrikspolitisk.

#### Kilder

Kildene er samlet inn fra ulike arkiver og gir et innblikk i hvordan norske myndigheter utviklet og styrket seg som kyststat gjennom to og et halvt tiår. Samtidig er kildematerialet etter det norske arbeidet under FNs tredje havrettskonferanse veldig stort og sammensatt. Det belyser diskusjoner og aktører fra det øverste politiske nivået til brev og avisinnlegg fra vanlige innbyggere. Kildetilgangen for tiden etter 1990 har vært noe utfordrende. Det er forsøkt erstattet med litteratur, men de siste kapitlene står noe tilbake sammenlignet med de andre i avhandlingen.

De mest sentrale dokumentene er hentet fra Utenriksdepartementets arkiv. Her er dossier 26.11/42 mappe 1-63 om havrettsforhandlingene sentrale. Videre mappene om den forberedende komité 26.11/42i 1-7. Møtereferater og rapporter er hovedvekten av kildene som er brukt i dette materialet. Det meste kommer fra UDs 2. rettskontor (bare omtalt som rettskontoret i avhandlingen) som arbeidet spesifikt med havrettsproblematikk. Materialet blir brukt gjennomgående i avhandlingen, har sin tyngde i framstillingen av de norske forhandlingene under havrettskonferansen på 1970-tallet og under den forberedende komité på 1980-tallet. Arkivet etter den forberedende komité 26.11/42i 1-7 har løpt fram til 1994 og utgjør hovedkildene for del 3 og kapitlene som omhandler tiden etter 1990. På grunn av tidkrevende innsynsprosesser har jeg ikke fått sett på materialet som omhandler UN Fish Stock Agreement som går fram til 1995 og markerer sluttpunktet for denne avhandlingen. Dette materialet vil være et godt grunnlag for videre studier av Norge som kyststat og fremveksten av det nye

---

<sup>52</sup> Ingólfadóttir 2014:80, se også «Small states status seeking» av Neumann & Carvahlo 2015

<sup>53</sup> Carvalho & Lie 2015:56

havrettsregimet for det åpne hav. Fiskeridepartementets arkiv har blitt benyttet for å belyse fiskeribistanden og deler av Arbeidsutvalget for fisks arbeid. Materialet ligger i Riksarkivet. Jeg har benyttet D-0236 og D-0237 063.10 om utbyggingen av internasjonal fiskeriforvaltning og havrettsutviklingen, samt Arbeidsutvalget for fisk under havretts- og sjøgrenseutvalget, Møtedokumenter m v 1986-1988 Boks 2.

For å få et bredere bilde på fiskerienes plass er Fiskeridirektoratets direktørarkiv ved Statsarkivet i Bergen benyttet. For den første perioden er direktørarkivet etter Klaus Sunnanå sentralt. arkivet strekker seg over flere bokser i serien «Fiskeridirektoratet, Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse». Her er boksene 041/3, 041/4, 041/5 (1931-1975), 042/5 (1931-1975), 043-43, 043-50, 043-53 og 043-54 (1945-1977) benyttet. I tillegg til brev og referater er det også blitt benyttet materiale fra taler og tidsskrifter enten skrevet av eller om Sunnanå. Dette er benyttet frem til Sunnanås avgang som direktør i 1973. Materialet fra Fiskeridirektør Knut Vartdal som overtok etter Sunnanå, er ennå ikke avlevert. Dette er kompensert med kilder fra Hallstein Rasmussens arkiv, siden han var assisterende direktør under Vartdal og Sunnanå.

Fiskeridirektør Hallstein Rasmussen tok over etter Knut Vartdal i 1978 og direktørarkivet etter Rasmussen ved Statsarkivet i Bergen er benyttet i svært stor grad. Arkivet utgjør kjernen i kapitlene om forvaltningen av Nordøst-Atlanteren og de multilaterale forhandlingene på 1980 og 1990-tallet. Arkivet som er brukt er Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen: 062.382 Norge-EF 1976-1994 D4-6, 063.0.13 Havretts- og sjøgrenseutvalget 1978-1993 D8-D11, 063.11 FN-Havrettskonferanse 1974-1979 D12-D13, Norsk-Sovjetisk Fiskerikommisjon 067.2 1974-1995 D30-D35, 400.022 Norsk økonomisk sone 1974-1988 D54-57, 400.25 Irland, Jan Mayen og Island 1979-1990 D58, 400.36 Norge-Færøyene 1979-1991 D59, 400.39 Norsk-grønlandske fiskeriforhandlinger 1978-1989 D63-D64, samt mappene Diverse II-10 med innhold fra alle perioder og tematikker uorganisert.

Kilder fra Havforskningsinstituttets direktørarkiv hos Statsarkivet i Bergen er benyttet gjennom hele avhandlingen. Dette viser hvordan vitenskapsmiljøene har forholdt seg til omkalfatringen under havretten, men også hvordan de har vært premissleverandør både for kunnskapene som muliggjorde FNs tredje havrettskonferanse, og kunnskaper om



forvaltningen av de økonomiske sonene fra 1977. Det er arkivet etter Gunnar Sætersdal (811.1) med materiale hovedsakelig fra 1974-1996 som i størst grad er benyttet. Sætersdals arkiv gir innblikk i omleggingen av forskningen og forskningens plass i diskusjonen på embetsmannsnivå i Utenriksdepartementet. Samtidig dekker Sætersdals kilder opprettelsen og driften av Havforskningsinstituttets bistandsprogram gjennom «R/V Dr. Fridtjof Nansen». Videre har arkivet etter direktør Odd Nakken (801.0-899.0) for å videreføre linjene fra Sætersdals arkiv. Også saker fra Havforskningsinstituttets delarkiv 1 der mer generelle dokumenter om «R/V Dr. Fridtjof Nansen» ligger, har blitt brukt.

For å forstå fremveksten og driften av det nye bistandsprosjektet er også NORADs og Norsk utviklingshjelps arkiv ved Riksarkivet benyttet. Spesielt møteprotokoller og styredokumenter fra 1971-1978 er benyttet (Seria Aa). Samarbeidet med FAO blir også noe belyst gjennom NORADs saksarkiv (Eae og Db 063.8). Også deler av Utenriksdepartementets avleverte arkiv er brukt (serie Dbd, 50.2/18) og Fiskeridirektoratets saksarkiv (D). I tillegg er forsvarsdepartementets arkiv brukt for å belyse ulike sider ved havrettsutviklingen på midten av 1970-tallet. Da hovedsakelig arkivet etter Fiskeri- og sokkelutvalget 1974-1975, (RAFA-3603/F/Fa/L).

Jeg har også benyttet materiale fra stortingsforhandlingene og møter i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen. Disse viser de politiske skillelinjene i spørsmål knyttet til behandlingen av blant annet stortingsmelding 40, regjeringens prinsippprogram og etableringen av den norske økonomiske sone.

#### Periodisering og inndeling

Min undersøkelsesperiode strekker seg over om lag 25 år. Tiden fra 1970-tallet og frem til midten av 1990-tallet kjennetegnes av flere store omveltninger. Oppvarming, nedfrysing og avslutning av den kalde krigen, et større fokus på miljø- og ressursproblemer og informasjonsrevolusjon, endret alle norsk utenrikspolitikk i denne perioden. Selv om det her er snakk om tjuefem år, er det mange parallelle hendelser og forløp, med ulike geografiske og institusjonelle dimensjoner. Bakgrunnskapitlet er en fremstilling av tiden frem til inngangen av 1970-tallet. Delen baserer seg stort sett på litteratur, men enkelte kilder fra Fiskeridirektoratet og Klaus Sunnanås arkiv er brukt

for å gi et tydeligere bilde om balansen i fiskerisektoren mellom effektiv forvaltning og økonomisk inntjening.

Avhandlingens del 1 handler om perioden 1973 til og med 1977. I 1973 startet FNs tredje havrettskonferanse og kapittel 2 beskriver utformingen av den norske forhandlingslinjen frem mot 1975. Dette er spesielt interessant fordi prinsippet om økonomisk sone tidlig trådte frem som den beste løsningen for Norge, og det ble klart at den norske delegasjonen måtte vende seg til utviklingslandene for å få sikre at det i det hele tatt skulle bli en traktat. Kapittel 2 ser hvordan nasjonale hensyn faller sammen med utviklingslandenes ønsker for havrettskonferansen og ender med lanseringen regjeringens prinsippprogram – «tretrinnsraketten» – et kompromiss mellom kyststats- og småstatsinteressene. Del 1 har sitt høydepunkt i 1975 da et utkast til artiklene om de økonomiske sonene får gjennomslag under FNs tredje havrettskonferanse. Her viser jeg hvilken rolle Norge spilte i utformingen av prinsippet. Kapittel 3 viser hvordan gjennombruddet for de økonomiske sonene intensiverer det norske arbeidet med å sikre oppslutning om prinsippet. Dette gir seg blant annet utslag i bilaterale samtaler med Sovjetunionen, både for å få dem til å slutte seg til prinsippet, men også for å etablere en bedre forvaltningsløsning i Barentshavet. Del 1 kulminerer med opprettelsen av den norske økonomiske sonen i 1977. Parallelt med dette vokser en ny form for havbistand frem. På 1970-tallet åpner det seg helt spesielle muligheter for å etablere prosjekter som kunne hjelpe utviklingslandene med forvaltning av sine nyetablerte økonomiske soner. Dette gir seg sterkest uttrykk gjennom forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» som blir behandlet i kapittel 4. Et mål er å se at skiftet i fiskeriforskningen og utviklingen av havretten påvirket flere deler av norsk politikk, og at begge skiftene var sentrale i det norske forholdet til utviklingslandene.

Del to omhandler tiden fra 1978 til 1990 og har en langt mer tematisk inndeling enn del 1. Dette er fordi delen omtaler en rekke sidestilte forløp som vanskelig lar seg fremstille kronologisk. Hovedmålet er å vise hvordan Norge styrket rollen som kyststat og implementerte bestemmelsene fra havrettskonferansen. Dette viser seg først og fremst gjennom kapittel 5 der Norge går inn i forhandlinger med alle landene i Nordøst-Atlanteren for å finne felles forvaltningsløsninger og for å sikre sine egne økonomiske

og territoriale interesser. Kapitlet viser at forhandlingene var svært vanskelige og at norske myndigheter flere år enten aksepterte, eller selv presset for å få høyere totalkvoter en forskerne anbefalte. Dette var for å hindre både uregulert utenlandsk fiske av bestander som var viktige for Norge, samt å dempe nasjonale kvotekonflikter mellom kyst- og trålflåten. Jeg vil vise at kystfisket også havnet under press og at den nye kyststatsrollen dermed ikke betød ensbetydende støtte til kystflåten.

I kapittel 6 blir det norske bidraget under FNs tredje havrettskonferanse etter etableringen av den økonomiske sonen diskutert. Norske myndigheter hadde langt på vei fått sikret de viktigste nasjonale interessene ved etableringen, og kapitlet vil ta for seg arbeidet med å få en bred tilslutning til traktaten. Konfliktene utspilte seg hovedsakelig i konferansens 1. komité som omhandlet havbunns spørsmålet. Der var uenigheten mellom rike industriland og utviklingslandene svært stor. Rundt 1980 hadde Norge i praksis trukket seg fra forhandlingene, men bidro tidvis med kompromissforhandlinger uten at dette førte fram. Et interessant funn er at Norge tonet ned støtten til utviklingslandene og samarbeidet heller med vestlige små- og mellomstore stater for å få større industriland til å signere traktaten gjennom den såkalte «Friends of the Convention»-gruppen. Arbeidet der gikk ofte mot utviklingslandenes ønsker, noe Norge også var klar over. Den norske havbistanden ble fra 1978 utvidet til å omfatte mer generell hjelp til land i den tredje verden som hadde etablert økonomiske soner. Gjennom en kort vekstperiode, ble også bistandsarbeidet fylt med konflikter og problemer. Dette gjelder første og fremst forholdet til FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), der Norge argumenterte for strukturelle endringer. Dette blir omhandlet i kapittel 7.

Del tre omhandler den første halvdel av 1990-tallet. Delen inneholder også konklusjonskapitlet. Kapittel 8 behandler tiden frem til ratifisering av Havrettskonvensjonen. I tillegg vil delen belyse arbeidet med å hindre fisket på det åpne hav frem til signeringen av «UN Fish Stock Agreement» i 1995. Kapitlet vil også ta for seg den norske ratifiseringen av havrettskonvensjonen og diskusjonene om hvorfor tiden nå var inne for en signering fra norsk side. Kapitlet avsluttes kort med et overblikk over hva som har skjedd siden ratifiseringen av havrettstraktaten og avtalen om fiske på

det åpne hav på midten av 1990-tallet. Dette sees i lys av utviklingen etter FN-rapporten «Our Common Future» og Rio-konferansen «Earth summit» i 1992 der avtalen om biologisk mangfold ble vedtatt. Avtalene la grunnlaget for at Norge kunne implementere en ny form for forvaltning med stortingsmeldingen «rent og rikt hav» fra 2001. Sterkere kontroll og bedre avtaler knyttet til den økonomiske sonen gjorde det mulig å forvalte ressursene i tråd med økosystembaserte prinsipp. Et slikt prinsipp ble også ledende for bistandsarbeidet med «Dr. Fridtjof Nansen».

## Kapittel 1: En havpolitisk reorientering frem mot 1970

Fram mot 1970-tallet fikk nye tanker om fiskeriforvaltning større gjennomslag i internasjonal politikk. Dette var i stor grad en direkte konsekvens av den ekspansive veksten innen fiskeriene etter andre verdenskrig som viste seg å være ødeleggende for allerede pressede fiskeribestander. På norsk side var det i første omgang enkelte forskere og byråkrater som ønsket å rette oppmerksomheten på overfiske i årene rett etter andre verdenskrig. Behovet for en ny, omfattende havrett framsto først lav, der sterke næringsmessige hensyn overgikk ny forskning og nye tanker om forvaltning frem mot 1970-tallet. Perioden er preget av å få nasjonalisert fiskeriressursene, noe som la vekt på en utbygging av fiskerisektoren.<sup>54</sup> Dette hang sammen med utviklingen av en industrialisering av fiskeribedriftene og næringene på land.

I dette kapitlet skal jeg gi en oversikt over tiden frem mot FNs tredje havrettskonferanse. Dette kapitlet etablerer også rammer for tidsperioden jeg behandler i denne avhandlingen. Bakgrunnen for avhandlingens tre overordnede tematiske linjer vil bli belyst, nemlig; norsk utenrikspolitikk, den nye kyststatsrollen og bistandsarbeidet i tiden frem mot 1970. Et hovedmål for kapitlet er å vise hvilken kontekst havrettskonferansen oppsto i og hvordan dette påvirket konferansens gang. Forløperne til det jeg har valgt å kalle «havbistand» vil også bli nærmere løftet fram.

### De to første havrettskonferansene og utvidelse av norsk fiskerigrense

Etter andre verdenskrig var den norske linjen å søke løsninger som hindret en utstrakt nasjonal jurisdiksjon utenfor territorialgrensen. Etter den norske seieren i Haag over Storbritannia i 1951 om utstrekningen av den norske fiskerigrensen, ville en støtte til ytterligere utvidelse være i strid med argumentene som ble ført på norsk side under rettsaken.<sup>55</sup> Eriksen og Pharo mener at den utenrikspolitiske linjen i fiskeri- og havrettsspørsmål var preget av en mer kompromissløs linje enn den generelle utenrikspolitikken i etterkrigstiden.<sup>56</sup> Det er sant. Samtidig ble det klart utover tiåret at utfordringene som meldte seg måtte løses multilateralt gjennom FN-systemet. Andre mener at Norge ikke var så kompromissløs under de to havrettskonferansene i FN i 1958

---

<sup>54</sup> Se bla. Henriksen 2001

<sup>55</sup> Kolle 2014:546

<sup>56</sup> Eriksen & Pharo 1997:356

og 1960 som Eriksen og Pharo skriver. Nils Kolle skriver i bind tre i Norsk fiskeri- og kysthistorie at Norge heller var tilbakeholden og iakttakende. Norge ville sitte stille i båten av folkerettslige grunner, så vel som frykten for torskekrig og av hensyn til fjernfiskeflåten.<sup>57</sup> Småstatspolitiske grunner spilte altså også inn. Sjøgrenseutvalget av 1954 kom med faglige råd til Regjeringen basert på en kartlegging av norske interesser og gangen på havrettskonferansen. Utvalget ble opprettet for å bistå Utenriksdepartementet i havrettsspørsmål og for å kartlegge andre staters holdning til havretten i forkant av den første havrettskonferansen. For å forstå både det utenrikspolitiske bakteppet ønsker jeg kort belyse de to første havrettskonferansene.

Et økende fiske gjorde det nødvendig å fordele ressurser som historisk og geografisk hadde vært på det frie hav. Dette ledet fram til FNs første havrettskonferanse. Startskuddet for prosessen om å avklare utstrekningen av kyststatenes suverenitet til havs var USAs krav om naturressursene på havsokkelen ut til 200 nautiske mil i 1945. USAs avgjørelse hang først og fremst sammen med lovende oljefunn. Andre årsaker til at FN i 1958 ønsket å holde en havrettskonferanse med siktemål å – idet minste – kodifisere eldre praksis, var at stadig flere kyststater ønsket kontroll over verdiene utenfor kysten for få slutt på det uregulerte fisket som hadde konsekvenser for lokal fiskerinæring. Konferansen skulle også søke å etablere et regelverk for å slå fast og fordele ansvaret for fiskebestandene. Kyststatene hadde kun jurisdiksjon i havområder ut til tre nautiske mil, og arbeidet under FNs første havrettskonferanse skulle søke å avklare sjøterritoriets og fiskerisonenes yttergrense. Interessen fra norske fiskerimyndigheter i forkant av den første havrettskonferansen var likevel lunken selv om de samme problemene også må kunne sies å være aktuelle for norske fiskere.<sup>58</sup> Den norske oppfatningen var at saken var for komplisert til at statene ville komme fram til noen felles løsning.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Kolle 2014:546

<sup>58</sup> Någjeldende internasjonale avtaler og Folkerettskomisjonens forslag til internasjonale bestemmelser. Desember 1957 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå boks: 043/50

<sup>59</sup> Internasjonal konferanse i 1957 til kodifikasjon av havets folkerett 08.08.57 (brev til Utenriksdepartementet) Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå boks. 043/50, Direktørarkiv etter Klaus Sunnanå

Det var likevel klart at holdningene som ble vist kunne få vesentlig betydning for den senere utviklingen av havretten. Det ble derfor viktig å iaktta forhandlingene og eventuelt uttrykke et fast standpunkt hvis konferansen skulle gå imot norske interesser. For fiskeridirektør Klaus Sunnanå var en internasjonal løsning foretrukket. Han uttalte at fisket i norsk farvann var basert på fiskebestander som i perioder befant seg på åpent hav og at det derfor var viktig å utvikle et internasjonalt samarbeid om forvaltningen av disse. Under de innledende forhandlingene hadde Norge derfor gått inn for å støtte en utbygging av det internasjonale samarbeidet med tiltak for å unngå overbeskatning. «Et hvert tiltak til effektivisering og sikring av dette internasjonale samarbeid, er derfor i overenstemmelse med de norske fiskeriinteresser» uttalte Sunnanå.<sup>60</sup> Norge inntok likevel en passiv holdning. Det ble klart under oppløpet til konferansen at flere saker ville bli så konflikthfulle at Norge ikke burde ta en aktiv rolle. Den norske delegasjonen til de forberedende forhandlingene var «enige om å unngå [debatt], fordi man kan ødelegge den nøytrale og formildende holdning som Norge hittil har inntatt». Dette gjaldt spesielt i havbunnsspørsmålet.<sup>61</sup>

Under havrettskonferansens sentrale spørsmål – sjøterritoriets bredde – var statene delt i to leire. På den ene siden de statene som ønsket territorialgrense på minst 12 nautiske mil, og på den andre de som mente at datidens løsning med tre nautiske mil var nok. I den første gruppen var latinamerikanske, afrikanske, østeuropeiske og enkelte asiatiske land. I den andre Storbritannia, USA og de fleste vesteuropeiske. Den sistnevnte gruppen mente at det ville være folkerettsstridig å utvide sjøterritoriet, mens den første mente en tremilssone i utgangspunktet aldri hadde hatt nok oppslutning for å kunne kalles alminnelig folkerett.<sup>62</sup> Spørsmålet om sjøterritoriets bredde var spesielt viktig siden de andre sakene under havrettskonferansen, som fiske på det åpne hav og deling av kontinentalsokkelen, var avhengig av en løsning på det.

---

<sup>60</sup> Någjeldende internasjonale avtaler og Folkerettskomisjonens forslag til internasjonale bestemmelser. Desember 1957 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå boks: 043/50

<sup>61</sup> Telex. Komiteen for havets folkerett 19.03.71 Fiskeridirektoratet/fiskeridirektoratets ledelse, Underdirektør Olav Lund 061/4 1938-1973, mappe: Sjøgrenseutvalget II

<sup>62</sup> Stortingsmelding 42 (1959) Norges deltakelse i De Forente Nasjoners konferanse om havets folkerett i Genève fra 24. februar til 27. april 1958.

Den første havrettskonferansen vedtok fire konvensjoner. Fordi de norske myndighetene trengte mer tid til å avklare standpunkter og kartlegge eventuelle reservasjoner, ønsket ikke regjeringen å ratifisere noen av disse.<sup>63</sup> Likevel mente Utenriksdepartementet at arbeidet var av stor betydning for å få bedre fiskeriforvaltning på sikt. Ettersom det ikke var nok stater som ratifiserte konvensjonene, var det heller ikke grunnlag for en helhetlig havrett. I det hele mener Eriksen og Pharo (1997) at havbunnskonferansen vakte liten oppsikt eller interesse.<sup>64</sup> Også på Stortinget var det lite entusiasme å spore etter konferansen i 1958.<sup>65</sup> Det ble innkalt til en ny konferanse i 1960 for å løse de uoppklarte spørsmålene, men heller ikke der ble det funnet noen overbevisende løsning.

Et interessant trekk under de to første havrettskonferansene er hvordan Norge i utgangspunktet la seg tett til sine vestlige naboer under diskusjonen om bredden på sjøterritoriet. Den norske delegasjonen var enige i at det ikke var noen folkerettslig hjemmel å utvide territorialgrensen ut til 12 nautiske mil.<sup>66</sup> Norge hadde da et sjøterritorium på 4 mil, noe man også argumenterte for under konferansen. Om noe, må den norske linjen under de første havrettstraktatene sees som en forlengelse av sine vestlige alliertes linje, selv om man også hadde innsett at en utvidelse ville være positivt for norske fiskere.<sup>67</sup> Dette kan også skyldes at Norge mente måtte opprettholde en viss politikk etter Haag-dommen mot Storbritannia i 1951.<sup>68</sup> Allerede under den første Havrettskonferansen i 1958 ønsket kyststatene en avklaring på spørsmålet om jurisdiksjon og ansvar i havområdet utenfor kysten, og bidro til å sette spørsmål om hva som skulle være åpent hav på dagsorden.<sup>69</sup> Prinsippet om at statene hadde rett til å etablere territorialfarvann med en tilstøtende sone fikk også gjennomslag.<sup>70</sup> Tanker om en ytterligere nasjonalisering av det åpne hav ble dermed løftet fram.

---

<sup>63</sup> Stortingsmelding 42 (1959) Norges deltakelse i De Forente Nasjoners konferanse om havets folkerett i Genève fra 24. februar til 27. april 1958.

<sup>64</sup> Eriksen & Pharo 1997:370

<sup>65</sup> Stortingstidene om Norges deltakelse i De Forente Nasjoners konferanse om havets folkerett 17.03.1960:2335

<sup>66</sup> Stortingsmelding 42 (1959) Norges deltakelse i De Forente Nasjoners konferanse om havets folkerett i Genève fra 24. februar til 27. april 1958.

<sup>67</sup> Eriksen & Pharo 1997:379

<sup>68</sup> Namtvedt 2005:24

<sup>69</sup> Vicuña 2007:25

<sup>70</sup> Shamray & Sunnanå 2011:536-537



Det var ingen bred oppslutning blant statene for å kodifisere havretten. Norge ratifiserte etterhvert konvensjonen om kontinentalsokkelen der kyststaten fikk rett til å utnytte mineralressurser ut til 200 meters dybde, eller så langt det var mulig å utnytte dem. Det såkalte ‘utnyttelsesprinsippet’ viser et grunnleggende problem for havrettsarbeidet mot 1970: Skulle ressursene kun være tilgjengelig for de statene som er så teknologisk og økonomisk utviklet at de kan utnytte dem, eller burde andre prinsipper ligge til grunn? En løsning basert på utnyttelseskriteriet ville være et ustabil grunnlag for en allmenn lov om grensedragning siden grensene ville flytte seg i takt med den teknologiske utviklingen. Det kunne også føre til at hele havbunnen ble delt mellom de mest avanserte kyststatene.<sup>71</sup> På norsk side ble det konkludert med at de andre konvensjonene kunne komme i konflikt med de norske fiskeriinteressene, og at det dermed ikke var ønskelig å ratifisere dem.

Ønsket om snarlig avklaring i grensespørsmålet til havs ble følgelig et mer og mer presserende utover 1960-tallet. Samtidig etablerte flere stater fiskerisoner utenfor sitt opprinnelige territorialfarvann, noe som bidro til at folkerettens status ble uklar. Dessuten vokste et ønske i tidligere kolonistater om større rettigheter og mer innflytelse. Dette gav seg blant annet utslag i etablering eller utvidelse av nye og større fiskerisoner. Siden stadig flere stater frem mot 1960 utvidet sin jurisdiksjon, ble det etter hvert umulig for regjeringen å være tilbakeholden. Spesielt trykket fra Norges Råfisklag og Norges Fiskarlag tok seg opp i kjølvannet av Islands tanker om å gå til en ensidig etablering i forkant av den første havrettskonferansen.<sup>72</sup> Regjeringen ble dermed gradvis presset til å forlate det ‘vestlige’ havrettssynet med røtter i Grotius, til fordel for et regime der kyststatene fikk utstrakte rettigheter og plikter.

Den islandske argumentasjonen for utvidelsen av fiskerigrensen gikk ut på at trålere som nå ble stengt ute kyststatenes nyetablerte soner, ville flytte seg til åpne farvann utenfor andre stater. Da dette spørsmålet verken ble løst under den første eller den andre havrettskonferansen, utvidet blant andre både Island og Færøyene sine fiskerigrense til 12 mil. I 1961 gjorde Norge det samme. Bare på tre år hadde både folkerett og norsk syn

---

<sup>71</sup> Jensen 2014:16

<sup>72</sup> Eriksen & Pharo 1997:359

på fisket utenfor kysten gjort at myndighetene tredoblet fiskerisonen fra fire til tolv nautiske mil. Det innenrikspolitiske presset ble for stort og det var umulig å vente på en kollektiv avgjørelse i FN-systemet. Dette løste ikke problemet med fiskeriressursene som vandret mellom åpent hav og andre staters fiskerisoner, men representerte likevel et mye større framsteg enn de to havrettskonferansene hadde gjort.

I realiteten hadde en progressiv kyststatsgruppe med blant andre Island og en rekke stater i Latin-Amerika, Afrika og Asia endret havrettsoppfatningen. De hadde vist at folkeretten var så elastisk at de kunne påvirke den gjeldende folkerettslige situasjon gjennom ensidige utvidelser og etableringer. I kjølvannet av USAs erklæring fra 1945 om rett til alle ressursene ut til 200 nautiske mil fra kysten, opprettet flere stater ulike soner for å sikre sine egne ressurser. Land som Mexico, Peru og Chile krevde raskt den samme retten til ressursene utenfor kysten.<sup>73</sup> Det samme gjaldt land i Asia. I 1970 hadde tretti stater, primært utviklingsland, allerede erklært rett til havområdene utenfor kysten sin opptil 200 nautiske mil. Statene ikke bare ønsket, de *krevde* at det internasjonale samfunnet måtte godkjenne deres krav til ressursene. Disse statene hadde lenge opplevd at verdifulle fiskestammer ble nedfisket av trålere rett utenfor kysten. Det var også en mulighet for utviklingslandene å se om industrilandene virkelig var villige til å innrømme dem rettigheter i tråd med visjonene for avkoloniseringsarbeidet som nå var i full gang.

Prosessen hadde vist at andre kyststater, som Norge og Canada, av innenrikspolitiske og folkerettslige hensyn også ble nødt til å utvide sine fiskerisoner i tråd med denne utviklingen. Norge hadde tidligere argumentert for å bevare en fiskerigrense på mellom tre og fire nautiske mil. Frykten for at kyststatene, spesielt i den tredje verden, skulle gjøre enda større havområder om til soner med sterk nasjonal jurisdiksjon bidro til å presse fram behovet for en avklaring. At dette nå kunne bli en folkerettslig praksis, gjorde at fjernfiske-stater, stater med store kystflåter og militærmakter i større grad enn tidligere så behovet for å sikre sine egne interesser til fiske og gjennomseiling.

I 1959 etablerte de nord-østatlantiske statene sammen og etablerte Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC) for å anbefale og kontrollere tiltak for beskytte

---

<sup>73</sup> Se Andresen 1987, Henriksen 2001

fisken i området. NEAFC banet vei for innføringen av en øvre grense for tillatt fangst (TAC) etter å flere ganger ha påpekt at utstysreguleringer alene ikke var nok for å redde fisken. Her var NEAFC sterkt påvirket av fiskerikommisjonen for Nordvest-Atlanteren (INCAF). Der hadde tanken om aktiv kvotesetting fått tidlig innpass, med rot i sentrale teorier om vitenskapsbaserte restriksjoner for fiske.<sup>74</sup> I NEAFC var medlemslandene mer tilbakeholden. Det ble hevdet at den tilgjengelige informasjonen ikke var god nok for å sette kvoter i området. Ifølge Gezelius (2008) mente medlemslandene i NEAFC at rene utstysbestemmelser skulle være nok for å forvalte fisken.<sup>75</sup>

NEAFC og INCAF inngikk i et bredere forvaltningssystem der vekt på regional inndeling og med kommisjoner skulle løse overfisket. Dette var en del av flere fremstøt. Også FNs organisasjon for landbruk og ernæring (FAO) bygde ut fiskeriavdelingen frem mot 1970-tallet med det siktemål å bli det viktigste organet for behandling av internasjonale fiskerispørsmål.<sup>76</sup> Fiskerikommisjonene, FAO og havrettskonferansene var alle ulike initiativ for å løse det samme problemet. De var likevel utformet under et annet havrettsregime. Fra norsk side mente man at kommisjonen hadde potensiale, men hovedvekten fram mot 1970-tallet var likevel å inngå bilaterale avtaler om utstyr og maskevidde.

I 1964 hadde Sunnanå en artikkel om internasjonalt samarbeid for vern av fiskerikommene Fiskarlagets fagtidsskrift *Me'a*. Der slo han fast at veksten i fiskeriene i nær framtid måtte gjøre det nødvendig å etablere internasjonale kjøreregler for vern av fisken utover enkle maskevidde-bestemmelser. En rasjonell utnyttning var det eneste som ville gi et varig grunnlag for fiske og fangst.<sup>77</sup> Sunnanå trakk fram at man allerede hadde begynt å merke tilløp til en fiskerikrise i Barentshavet, og at den nord-østatlantiske fiskerikommisjon hadde vist seg å ikke fungere godt nok til å hindre dette. Sunnanå mente et større ansvar måtte legges på kyststatene selv. Enten gjennom utvidelse av fiskerisonen, eller gjennom andre juridiske løsninger. Under en konferanse i Reykjavik

---

<sup>74</sup> Dette gjaldt blant annet «Dynamics of exploited fish populations» (Beverton, Holt 1957), «The economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery» (Scott Gordon 1954) og «some Considerations of population Dynamics and economics in relation to the management of the Commercial Marine Fisheries» (Shcafer 1967) se Gezelius 2008:34 for beskrivelse av litteraturen

<sup>75</sup> Gezelius 2008:32

<sup>76</sup> FAO. Utbygging av fiskeriavdelingen 05.10.64 Fiskeridepartementets arkiv D-0237 063.10

<sup>77</sup> Sunnanå 1964:3

samme år løftet han frem det samme, og konkluderte med at kyststatene «med all den styrke dei kan prestere» kunne skape ny folkerett for å utvide jurisdiksjon over fisket på hele kontinentalsokkelen. Slik kunne de få «... heilt herredøme over naturgrunnlaget» og dermed gjennomføre nødvendige reguleringer andre stater måtte rette seg etter.<sup>78</sup>

#### Havrettens utvikling og en kyststatsrolle i endring

Utviklingen av folkerett generelt og havretten spesielt er gjenstand for bred og kontinuerlig forskning.<sup>79</sup> Jeg vil kort belyse enkelte aspekter ved folkeretten som har relevans for denne avhandlingen. Folkeretten kan kort forstås som rettssystemet som regulerer forholdet mellom statene. Det er ingen overordnet lovgiver i det internasjonale system. Folkeretten utvider seg dermed gjennom sedvane og traktater som statene selv velger å ratifisere. Dette åpner opp for at lovverket endrer seg over tid og gjennom en stadfesting av praksis. For Norge har institusjonalisering gjennom folkeretten vært en måte å hevde sine utenrikspolitiske mål. Stater har også mulighet til å nå sine målsetninger gjennom ensidige vedtak og bilaterale forhandlinger, i tillegg til multilaterale løsninger. Statenes plass i det internasjonale samfunn og de storpolitiske maktforholdene legger bånd på hvilke handlingsmønstre de har. Dette bidrar til at Norge har valgt å følge folkeretten og underbygge en multilateral og institusjonell utbygging av det internasjonale samfunn.<sup>80</sup>

Grunnlaget for havrettsregimet forut for FNs tredje havrettskonferanse var Hugo Grotius' tese om 'Mare Liberum' i boken med samme navn fra 1609. Grotius skrev at havet var så stort at det ikke kunne eies av noen. Målet for Grotius var å hindre en spansk og portugisisk nasjonalisering av hav og sjøruter, men boken fikk også store konsekvenser for Danmark-Norge som måtte oppgi krav på havområder i Nordøst-Atlanteren i hundreårene som kom.<sup>81</sup> På starten av 1900-tallet forsøkte Norge å forhandle fram bedre reguleringsordninger for fiske på det åpne hav, samt sikre muligheten til å dra rette grunnlinjer i beregningen av territorialgrensen. Arbeidet førte ikke til noe stort gjennombrudd da forhandlingene med Storbritannia var kompliserte,

---

<sup>78</sup> Kyststatens problemer i forbindelse med internasjonale fiskerireguleringer. Innlegg under den nordiske fiskerikonferanse i Reykjavik 1964. Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 041/3

<sup>79</sup> Se blant annet Fleischer 1977, Fleischer 2001, Henriksen 2001, Jensen 2014, Vislie 2017, Vicuña 2007

<sup>80</sup> Se bla. Fure 1996:75, Berg 2016:11-12, Tamnes 1997:287

<sup>81</sup> For en gjennomgang se Bull & Falkanger 2009:189, Boon 2009

og Norge måtte ta hensyn til egne – så vel som – stormaktenes interesser.<sup>82</sup> Regjeringen vedtok ensidig å trekke rette grunnlinjer i 1935 for å beskytte det norske kystfisket mot britiske trålere. Dette var mulig fordi folkeretten åpnet opp for at bredden på territoriet var et nasjonalt anliggende. På grunn av sprikende stormaktsinteresser, var det bare Storbritannia som utsatte Norge for vedvarende trusler.<sup>83</sup>

Det var likevel flere, og mindre gjennombrudd, i kyststatenes forsøk på å nasjonalisere deler av kystområdene sine. Dette endret seg drastisk da USA etablerte sin bevaringssone ut til 200 nautiske mil i 1945. Da Storbritannia innstevnet Norge til domstolen i Haag i 1959 fordi Norge trakk sjøgrensen i rette linjer, og dermed avstengte tilgangen til bla. Vestfjorden, vant Norge fordi de kjørte fram en argumentasjon om kystfiskets betydning og hvordan bruken hadde stadfestet seg gjennom sedvane. Nasjonaliseringen av det åpne hav hadde tatt til.

Sedvaneretten gjør det mulig for et stort nok antall relativt svake stater å utvikle egne regler som igjen kan kodifiseres som folkerett. Dermed kan stater som ønsker å hevde en folkerettsoppfatning i tråd med sine egne behov, forme en ny praksis for hele folkerettssamfunnet.<sup>84</sup> For eksempel motsatte Storbritannia seg Islands utvidelse av fiskerigrensen til 12 nautiske mil i 1958. Britene hevdet at en slik utvidelse ikke var hjemlet i folkeretten og sendte krigsskip for å forsvare trålerne sine. Dette var årsaken til den såkalte første torskekrigen. Seks år senere utvidet Storbritannia selv fiskerigrensen til 12 nautiske mil i tråd med gjeldende folkerett. I 1972 utvidet Island fiskerigrensen til 50 nautiske mil, og Storbritannia sendte igjen krigsskip. Bare tre år etter etablerte Island sin 200 mils økonomiske sone, begge med påstått hjemmel i folkeretten.<sup>85</sup> I dag har Storbritannia opprettet en økonomisk sone på 200 nautiske mil.<sup>86</sup> At nok stater sluttet opp om en 200-mils økonomisk sone gjorde det umulig å kodifisere andre alternativ under havrettskonferansen. Dette gjorde at norske myndigheter kunne følge utviklingen på kryss av sine alliertes preferanser siden det var overveiende mange stater som ønsket å gå for en løsning som også var til fordel for Norge. Samtidig kan

---

<sup>82</sup> Fure 1996:91

<sup>83</sup> Fure 1996:107

<sup>84</sup> Fleischer 1977:23

<sup>85</sup> Fleischer 1977:154

<sup>86</sup> Opprettelsen skjedde så sent som i 2009

havretten også utvikles i en kombinasjon av kodifisering og av at ny rett har blitt forhandlet fram.<sup>87</sup> Sedvaneretten er dermed bare én av flere måter ny rett kan oppstå.

Siden Hugo Grotius skrev 'Mare Liberum', har spørsmålet om hvor stor del av havet som kan legges under statenes kontroll vært diskutert. I motsetning til Grotius sto hovedsakelig engelske intellektuelle som forfektet et 'Mare Clausum' – et lukket hav der kyststaten selv regulerte hvem som kunne fiske i sine farvann. Dette handlet ikke om å begrense presset på ressursene – de ble sett på som utømmelig også av dem – men for å unngå konkurranse og sikre større inntekter av fisket. Dette synet endret seg da England ble en havstormakt og ønsket å beskytte sin egen frihet på havet.<sup>88</sup> Alle statene fikk likevel rett til å etablere en tynn stripe langs kysten både av sikkerhetshensyn, men også for å sikre det nærmeste kystfisket. Deretter lå 'Mare Liberum' og en begrensning av kyststatenes muligheter til å kreve rett til større havområder i grunn fast i over 350 år. De mindre kyststatene og havstormaktene har med andre ord hatt ulikt syn på havets status.

I tiden frem mot FNs tredje havrettskonferanse tok norske myndigheter ingen grep for å nærme seg de andre kyststatene. Den norske argumentasjonen hvilte på sammensatte interesser som fiskeri og sjøfart, samt militære forsvars- og alliansehensyn.<sup>89</sup> Det store spørsmålet var ikke hvorvidt Norge delte kyststatsinteresser med andre, men hvordan norske interesser samlet sett kunne sikres gjennom folkeretten. Et problem for Norge var at flere av de andre kyststatene hadde færre interesser å ta stilling til og dermed fulgte en hardere, maksimalistisk linje i spørsmålet om sjøterritoriets utstrekning. Det var likevel mer som forente enn skilte kyststatene.

I forkant av FNs tredje havrettskonferanse blir det klart at det ikke var mulig å unngå å ta stilling til de andre kyststatenes ønsker. Interessefellesskapet var for stort. Samtidig hadde Norge et siste, og ikke desto mindre viktig, mål: Nemlig å arbeide for en bedre organisert verden gjennom å utvikle folkeretten og å styrke internasjonale institusjoner. På sikt fikk også tradisjonelle stormakter på havet også interesse i å etablere sine egne økonomiske soner, noe som kan bety at de også ønsket en strengere nasjonal kontroll

---

<sup>87</sup> Rothwell & Stephens 2016:23

<sup>88</sup> For en gjennomgang, se Henriksen 2001:9-10

<sup>89</sup> Se bla. Andresen 1987:110

over havområdene. Kyststatenes jurisdiksjon hadde dessuten vist seg å ikke komme i konflikt med stormaktenes krav om fri gjennomfart, noe som nok også har bidratt til at de økonomiske sonene ikke har skapt videre konflikt mellom de ulike gruppene av statene.

Nye tanker om gamle interesser: Det norske synet på en ny havrettskonferanse

Det generelle norske standpunktet endret seg frem mot 1970. Fra å være tilbakeholden til en ny havrettskonferanse og talsmann for en fiskerigrense på 4 nautiske mil, ble regjeringen tilhenger av en utvidet kyststatsrolle og tok en aktiv rolle i utformingen av havrettstraktaten. Norske myndigheter hadde all grunn til å være proaktiv. I tråd med det stadige ønsket fra flere stater om å nasjonalisere havområdene, måtte Norge i økende grad definere sine egne havinteresser og sørge for å beskytte disse. Det tok likevel tid før norske politikere og byråkrater virkelig omfavnet tankene om en ny konferanse.

Norge inngikk avtaler med Storbritannia og Danmark om delingen av sokkelen i Norskehavet i 1964-65. Dette hang sammen med mulighetene for olje i Nordsjøen og ønsket om å sikre rettigheter til havområdet, selv om avtalen i all hovedsak kom til å omhandle såkalte sedimentære arter.<sup>90</sup> Da sokkelgrensene ble trukket på 1960-tallet var gjeldende folkerett svært mangelfull. Å sikre et juridisk rammeverk for kyststatenes rettigheter og plikter ble dermed et hovedmål for statene. Samtidig var det viktig at utviklingen støttet opp under de norske kravene og ytterlig sikret rettighetene i Norskehavet og Barentshavet gjennom en juridisk og folkerettslig avklaring. Avtalen i Norskehavet viste at det var et stort behov for en ny diskusjon om havrettspolitiske problemer på universelt grunnlag. På slutten av 1960-tallet begynte en forsiktig diskusjon om å arrangere en tredje havrettskonferanse blant utviklingslandene. Dyphavbunnens stilling var katalysatoren, men det lå også bredere ressursforvaltningsspørsmål bak engasjementet.<sup>91</sup>

Fiskeridirektør Klaus Sunnanå skrev i et brev til Fiskeridepartementet i 1970 at han mente tiden ennå ikke var inne for en ny konferanse. Det var opprettet flere regionale initiativ og Sunnanå skrev at eventuelle komplikasjoner havrettskonferansen kunne

---

<sup>90</sup> Se Vislie 2017:175 og Jensen 2014:66

<sup>91</sup> Jensen 2014:16-17

bidra til å hemme dette samarbeidet.<sup>92</sup> Han tenkte først og fremst på de regionale fiskerikommisjonene. En mulig forklaring på Sunnanås skepsis kan være hans engasjement i FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO). FAO var en sentral brikke i etableringen av de regionale kommisjonene, og Sunnanås påvirkning derfra må ikke undervurderes. Norske myndigheter hadde deltatt aktivt i utarbeidelsen av kommisjonene for å komme frem til reguleringer som kunne sørge for en forsvarlig utnyttelse av ressursene. Kommisjonene var også «i samsvar med våre fiskeriinteresser», mente Sunnanå i et internt notat i fiskeridirektoratet rundt 1970.<sup>93</sup> Frykten var at en ny konferanse og økt nasjonal fiskerijurisdiksjon ville ødelegge for det arbeidet som var gjort og sette samarbeidet som var etablert i fare. Historisk sett har fiskeridirektørene også argumentert for løsninger som ikke innebar for sterke nasjonale krav.<sup>94</sup>

I likhet med Sunnanå mente også fiskeriministeren Einar Moxnes (Sp) i 1970 at en ny konferanse kunne virke negativt inn på det eksisterende arbeidet. Einar Moxnes satt som fiskeriminister i nesten fire år og var politiker gjennom flere år i Sør-Trøndelag og med nesten ti år på Stortinget som vara og fast representant.<sup>95</sup> Både Moxnes og Sunnanå mente at konferansens mandat virket for omfattende, men Moxnes uttrykte likevel at konferansen kunne ha noe for seg. Trusselen om en internasjonal konferanse kunne jo «føre til at de impliserte land blir mer samarbeidsvillige med hensyn til å finne frem til regionale løsninger» mente han.<sup>96</sup> Hvis prognosene om den negative utviklingen i fiskeriene var sann, mente han det kunne vekke en sterk opinion for å beskytte fiskernes interesser. I en slik situasjon ville det være viktig at «det er tatt skritt til å løse kyststatenes spesielle interesser gjennom en internasjonal konferanse».<sup>97</sup> Man måtte vise

---

<sup>92</sup> Forespørsel fra FNs generalsekretær om ønskeligheten av å avholde en ny konferanse om havets folkerett med særlig sikte på en avgrensning av havbunnen utenfor landenes nasjonale jurisdiksjon. 30.04.1970 Svar til Fiskeridepartementet fra Klaus Sunnanå. Fiskeridepartementets arkiv 1965-1974 D-0236

<sup>93</sup> Notat. Uten dato (sannsynligvis 1970-1971) Fiskeridirektoratet Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse 061/11 Underdirektør Olav Lund. Regulering av fisket – internasjonalt farvann. 1938-1973 mappe: Fiskeriuvalget I, Arbeidsutvalg under Sjøgrenseutvalget

<sup>94</sup> Fure 1996:86

<sup>95</sup> Haaland 2003:80

<sup>96</sup> Brev fra Fiskeridepartementet til Utenriksdepartementet: Forespørsel fra FNs generalsekretær om ønskeligheten av å avholde en ny konferanse om havets folkerett med særlig sikte på en avgrensning av havbunnen utenfor landenes nasjonale jurisdiksjon. 15.05.1970 Svar til Fiskeridepartementet fra Einar Moxnes Fiskeridepartementets arkiv 1965-1974 D-0236

<sup>97</sup> Brev fra Fiskeridepartementet til Utenriksdepartementet: Forespørsel fra FNs generalsekretær om ønskeligheten av å avholde en ny konferanse om havets folkerett med særlig sikte på en avgrensning av



handlekraft som sto til problemene som måtte løses. Derfor mente Moxnes at Norge måtte stille seg positive til en ny konferanse.

Med oljefunn i Nordsjøen, samt større frykt for ressurskollaps i fiskerisektoren, ble havrettsutviklingen svært aktuelt ved inngangen til 1970-tallet. Vi finner en lignende dreining av fokus hos de fleste kyststatene i perioden. Dette fikk en ytterligere dimensjon gjennom økende bevissthet om miljøproblemer og forurensning, blant annet uttrykt gjennom FNs miljøkonferanse i Stockholm i 1972.<sup>98</sup>

#### FNs tredje Havrettskonferanse: Bakgrunn og organisering

Den tredje havrettskonferansen ble i utgangspunktet tuftet på ideen om å sikre mineralene på dyphavsbunnen som menneskehetens fellesarv. Det var den maltesiske FN-ambassadøren Arvid Pardo som først løftet problemstillingen i 1967. Tanken om en ny havrettskonferanse fikk stor kraft etter sterke indikasjoner på at mineralforekomstene på havbunnen var store og kunne dekke ressursbehovet i mange år. Samtidig var dette et område få stater hadde kompetanse eller sterke interesser, og det ble øynet en mulighet til å sette regelverket før utnyttelsen kom i gang. Frigjøringen av tidligere kolonistater utgjorde også en betydelig faktor. Pardo mente utviklingslandene kunne spille en rolle på lovområder enda lite var fastsatt, samt styrke sine egne interesser og påvirke sin egen utvikling.<sup>99</sup> En viktig faktor var Maltas ønske om en rolle som fredsbygger og megler – for øvrig ikke helt ulikt Norge. Som «bro» mellom Afrika og Vesten, har de selv ønsket å spille en medierende rolle internasjonalt.<sup>100</sup>

Det ble raskt satt ned en forberedende komité og en påfølgende «Havbunnskomité» som fikk i oppdrag å utarbeide enkelte prinsipper til virksomheter på dyphavsbunnen, samt forberede en ny havrettskonferanse. Forberedelsene til konferansen bar sterkt preg av utviklingslandenes dominans, noe som førte til at prinsippet om «ett land – en stemme» fikk gjennomslag.<sup>101</sup> Flere stater hadde allerede etablert soner av ulikt slag og størrelse,

---

havbunnen utenfor landenes nasjonale jurisdiksjon. 15.05.1970 Svar til Fiskeridepartementet fra Einar Moxnes  
Fiskeridepartementets arkiv 1965-1974 D-0236

<sup>98</sup> Christensen 2014:29

<sup>99</sup> Andresen 1987:20

<sup>100</sup> Cooper 1980

<sup>101</sup> Andresen 1987:24

noe som også la et press på å få forhandlingene i gang. Det var altså ikke bare snakk om juridisk nybrottsarbeid men kodifisering av en folkerett i rask utvikling.

Da havbunnskomiteen startet forarbeidet, viste det seg at de fortsatt sto overfor en vanskelig oppgave. Komiteen besto av mange delegater, som alle søkte å påvirke dagsorden. USA og Sovjetunionen ønsket en så lite forpliktende avtale, med så få saksområder og så stor frihet som mulig. Sovjetunionen foreslo for eksempel to temaer. Derimot ønsket Norge at konferansen tok opp femten, mens gruppen av de såkalte 'afroasiatiske land' presenterte en liste på hele 54 punkter som de mente måtte bli diskutert. Norge var dratt mot å diskutere flere saker enn de sannsynligvis hadde sett for seg, men lå fortsatt i midtsjiktet fordi de ennå ønsket ikke en for bredt fundert konferanse. Det var likevel utviklingslandene som skulle legge grunnlaget for hva som skulle diskuteres. Med sitt overveldende flertall ønsket de at konferansen måtte bygges på demokratiske prinsipper der statene hadde én stemme hver. Motstanden fra industrilandene var derimot store. De var i klart mindretall, men rådde samtidig over vesentlige økonomiske og militære maktmidler slik at de likevel ikke kunne tilsidesettes helt.<sup>102</sup>

På et punkt sammenfalt likevel utviklingslandenes og Vestens interesser. Folkeretten måtte moderniseres og kodifiseres. Utviklingslandene på sin side fremmet hovedsakelig krav om å endre folkeretten fordi den var utformet av de vesteuropeiske statene uten at de selv hadde mulighet til å være med.<sup>103</sup> Utviklingslandene ønsket innflytelse over antall underkomiteer, ledelsen av disse og generelle organiseringsspørsmål. Samtidig vitner forhandlingene i forkant av havrettskonferansen at de fleste utviklingslandene også var både fleksible og imøtekommende. Likevel hadde flere utviklingsland gått sammen for å skrive en tentativ og skarpt formulert arbeidsliste for fremdriften i spørsmål om territorialgrensen og fiskerigrensene. Arbeidslisten ble nedstemt, men den norske delegasjonen, ledet av Jens Evensen, omformulerte punktene og skrevet et mer nøytralt utkast. Frykten for stormaktene var at utkastet senere kunne bli bindende, så det var viktig å påvirke prosessen tidlig. Evensen forsikret likevel at godtakelsen av utkastet

---

<sup>102</sup> Andresen 1987:21

<sup>103</sup> Rapport fra den norske FN-delegasjonen i New York «Fredelig utnyttelse av havbunnen og spørsmålet om sammenkalling av en ny konferanse om havets folkerett» 17.01.72 UD: 26 11/42 bind. V

ikke skulle låse forhandlingene på noen som helst måte.<sup>104</sup> Den norske delegasjonen tok rollen som pragmatisk problemløser under de innledende rundene. Samtidig var det flere punkter i de tidligere utkastene den norske delegasjonen ikke kunne godta, noe de hadde forsøkt å omformulere i tråd med norske interesser.

Jens Evensen var ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementets rettsavdeling og siden både handelsminister og havrettsminister. Han var en av de viktigste skikkelsene innen norsk og internasjonal havrettspolitikk etter andre verdenskrig og ledet Regjeringens sjøgrenseutvalg, Statens oljeråd og kontinental-sokkelutvalget. Av Tamnes (1997) regnes han som én av tre grunner for at Norge kunne innta en viktig rolle i de kommende havrettsforhandlingene. De andre var interessestruktur og UD's faglige kompetanse. Selv om Norge etterhvert skulle legge seg nært utviklingslandene under konferansen, var den vestlige tilknytningen helt klart det viktigste under oppløpet til konferansen. Norsk ministerråd i FN, Per Ravne, uttalte til Morgenbladet 4. mars 1971 at Norge ikke kunne akseptere at Vesten ikke skulle være representert i de forberedende komiteene. Han hadde derfor forlangt at Norge måtte beholde sin viseformannstilling fra tidligere arbeid i havbunnskomiteen, og at en vestlig representant måtte lede en av underkomiteene. Videre understreket Ravne at arbeidet var av «kolossal betydning» for Norge i forbindelse med oljeboringen i Nordsjøen. Han mente det var viktig å følge arbeidet med den nye havretten tett fordi «spørsmålet om territorialfarvannets utstrekning, samt fiskesoner som vi også er sterkt interessert i» også skulle behandles.<sup>105</sup> De norske interessene var klare for Ravne, og men han trakk fram fiskeriproblematikken spesifikt og mente at tiden nå var inne for å sikre mekanismer for ikke å tømme havet for fisk.<sup>106</sup>

Det interessante i oppløpet til konferansen er det relativt store fraværet av fiskeriministeren. Det kan delvis forklares med at utenrikspolitikken og fiskeripolitikken ennå var adskilte domener. Ifølge Edgar Hovland i Uriaspost ved kongens bord (2003) var det ikke før Eivind Bolles tid som fiskeriminister (1973-1981) at fiskeripolitikk ble sterkere preget av utenrikspolitikken og motsatt. Hovland skriver at fiskerispørsmål

---

<sup>104</sup> Rapport fra den norske FN-delegasjonen i New York «Fredelig utnyttelse av havbunnen og spørsmålet om sammenkalling av en ny konferanse om havets folkerett» 17.01.72 UD: 26 11/42 bind. V

<sup>105</sup> Morgenbladet 04.03.71 utklipp (UD: 26 11/42 bind. 4)

<sup>106</sup> Morgenbladet 04.03.71 utklipp (UD: 26 11/42 bind. 4)

etterhvert måtte behandles fra en mye bredere synsvinkel, og at ministerposten dermed ble mer komplisert.<sup>107</sup> Dette sammenfalt for øvrig med en større internasjonalisering av problemene der fagdepartementene fikk større ansvar for utenrikspolitiske problemstillinger.<sup>108</sup>

Diskusjon om en tredje havrettskonferanse kommer i gang, en norsk linje utformes

I 1971 ble «arbeidsutvalget for fisk» opprettet under Hav- og sjøgrenseutvalget av 1956. Det fikk i oppdrag å utarbeide den norske strategien og kartlegge de norske interessene i fiskerispørsmål i forkant av den tredje havrettskonferansen. Det var likevel ikke slik at den norske delegasjonen ikke hadde en strategi å følge. Rettskontoret i Utenriksdepartementet hadde allerede instruert delegasjonen til å arbeide for «ordninger som gir kyststaten en sterk stilling i havområdet utenfor territorialfarvannet» i 1972.<sup>109</sup>

I praksis sto ikke Norge langt unna flere av utviklingslandenes ønsker. Enkelte utviklingsland hadde derimot også uttrykt ønske om å etablere territorialfarvann med territorialgrense så langt ut som 200 nautiske mil, men med rot i norsk skipsfartsinteresser var det viktig at spørsmålet om økt kyststatsjurisdiksjon ikke måtte berøre fri ferdsel. Utover det mente rettskontoret at delegasjonen kunne stille seg positive til en løsning som innebar eksklusive økonomiske soner, eventuelt andre muligheter for kyststaten til å regulere fisket utenfor 12-milsgrensen.<sup>110</sup> Videre måtte delegasjonen «fortsette bestrebelsene på å utjevne motsetninger» og å «bidra til kompromissløsninger». Norge hadde en fot i hver leir. Det ble også tydelig at de norske kyststatsinteressene ikke fant gjenklang hos nære vestlige allierte. Under et drøftingsmøte med ni andre vestlige stater, var det bare Frankrike som ved siden av Norge hadde fremmet en kyststatsvennlig holdning.<sup>111</sup> Den norske delegaten, Helge Vindenes, hadde også måttet avvise et nederlandsk framstøt om å slå fast at 12-milssonen lå fast. I forhandlingene med andre stater forsøkte man altså å balansere et

---

<sup>107</sup> Hovland 2003:113

<sup>108</sup> Frydenlund 1981:210-14, Tamnes 1997:461-462

<sup>109</sup> Notat: utkast til instruks for den norske delegasjonen til FN's havbunnskomite sesjon 28/2-31/3-1972 15.02.72 UD: 26 11/42 bind. VI

<sup>110</sup> Notat: utkast til instruks for den norske delegasjonen til FN's havbunnskomite sesjon 28/2-31/3-1972 15.02.72 UD: 26 11/42 bind. VI

<sup>111</sup> Notat: Forberedelsene til konferansen om havets folkerett – samrådsmøte mellom «de ti» i Brussel 14.juni 1972. 10.07.72 UD: 26 11/42 bind. VII

syn om at det ikke måtte gjøres forhastede og strenge tiltak, samtidig som døren ble holdt på gløtt for å utvide kyststatenes jurisdiksjon.

Denne dobbeltheten kan skyldes flere ting. Det ene er at man ville stryke sine vestlige allierte med hårene, samtidig som man måtte holde døren på gløtt for senere folkerettslige endringer. Det andre var at Utenriksdepartementet ennå ikke var sikker på hva som skulle være den norske linjen. I et brev til Helge Vindenes skrev den norske ambassadøren til Argentina Finn Seyersted i 1972 blant annet at «Jeg ser, at det som ventet, fremdeles er kyststatenes fiskerisone hvor vi har vanskeligheter for å ta standpunkt».<sup>112</sup> Det var stor usikkerhet om hvorvidt en fiskerisone på 50 nautiske mil, eller en økonomisk sone på 200 mil, ville utgjøre stor forskjell i fiskeriene enn en territorialgrense på 12 nautiske mil. Usikkerheten skulle vare frem til Arbeidsutvalget for fisk leverte en rapport som kartla fangst i de ulike områdene.<sup>113</sup> Jens Evensen uttrykte også i flere anledninger hvor stor betydning fiskeriene var for norsk økonomi i FNs havbunnskomite. Evensen løftet spesielt frem kystbefolkningen, og uttalte i et møte i havbunnskomiteen i Genève juli-august 1972 at fiskeriressursene måtte fordeles på en annen måte som også tok hensyn til kyststatene som også var helt avhengige av kystfisket.<sup>114</sup> I realiteten betydde dette at Norge sto på samme side med utviklingslandene i å ønske et sterkere kyststatsregime og dermed forsøkte å unngå løsninger som bare tok sikte på å bedre rettighetene blant utviklingslandene alene. I et møte i sjøgrenseutvalget høsten 1972 pekte Vindenes på at kyststatene hadde felles interesser på kryss av aksen i-land/u-land.<sup>115</sup> I tillegg var ikke USAs stilling helt uvesentlig for å få satt havretts spørsmålet på dagsorden.

Litteraturen behandler selvsagt også forholdet til det europeiske fellesskapet i disse spørsmålene, men jeg har et spesielt fokus på utviklingslandene selv om forholdet til EF og USA også var viktig fra et norsk perspektiv. Under havrettskonferansen derimot, ble utviklingslandene så rådende at det var umulig å ikke forholde seg til dem.

---

<sup>112</sup> Brev fra den norske ambassadøren i Argentina, til Helge Vindenes 12.07.72 UD: 26 11/42 bind. VII

<sup>113</sup> Se kapittel 2

<sup>114</sup> Utkast til rapport: Havbunn-komiteens sesjon i Genève 17. juli-18. august 1972 UD: 26 11/42 bind. VIII

<sup>115</sup> Referat fra sjøgrenseutvalgets møte 8. sept 1972 29.09.72 UD: 26 11/42 bind. VIII

Nye tanker om ressursituasjonen i havet

Havrettsutviklingen var uløselig knyttet til erkjennelsen om at havet ikke var utømmelig. Dette var en del av et vitenskapelig paradigmeskifte der forskningsfokuset endret seg fra å legge til rette for mest mulig fangst, til å sikre en varig utnyttelse av bestandene. Dette er problemstillinger som er videre godt belyst i Vera Schwach bok om havforskningsinstituttet fra 2000, Helen Rozwadowskis bok om det internasjonale havforskningsrådet, ICES fra 2002 og Pål Christensens kapitler i Norsk fiskeri- og kysthistorie fra 2014. Alle tre markerer et vendepunkt i 1970 da myndighetene tok innover seg konsekvensen av overfiske. Christensen og Schwach løfter også fram fiskeridirektør Klaus Sunnanå som fiskeriforvaltningens mest sentrale skikkelse i etterkrigstiden. Han var internasjonalt rettet og opptatt av tettere samarbeid og forskning mellom stater med overlappende fiskeriinteresser. I dette underkapitlet vil Sunnanå fungere som et bindeledd mellom det nasjonale og det internasjonale. Det vil være tydelig at den internasjonale diskusjonen om fiskeriforvaltning hang sammen med en nasjonal debatt om fiskerirettigheter og utvidelse av norsk fiskerisone.

I løpet av de første tiårene etter krigen dreiet forskningen seg fra å kun tjene fiskerinæringens interesser, til å sikre fiskens vilkår og vekst. Dette hang tett sammen med utviklingen av forskningen selv, men også på fordi opinionens oppfatning av ressursituasjonen i havet endret seg. At kystflåten i tiårene etter andre verdenskrig ble mer ekspansiv, reiste etter hvert nye spørsmål om internasjonalt samarbeid for fiske langs andres kyster. Hovedårsaken til myndighetenes fokus var sviktende lønnsomhet i fiskeriene på slutten av 1950-tallet. Norske fiskere, på lik linje med andre staters fiskere, så seg om etter nye områder å drive fiske når lønnsomheten ikke var god nok, og da måtte både utstyr og båter oppgraderes.<sup>116</sup> Hovedmålet for Arbeiderpartiet i etterkrigstiden var å sørge for at fisket ble en lønnsom næringsvei og la til derfor rette for at fiskerne kunne rasjonalisere og effektivisere virksomheten for å fiske mer. Kystbefolkningen og fiskerne var en stor velgergruppe i Nord-Norge, og Arbeiderpartiet måtte ta hensyn til dem.

---

<sup>116</sup> Kolle 2014:516-517

I utgangspunktet handlet de internasjonale avtalene om fiskerisamarbeid fram til 1970-tallet – med få unntak – om praktiske løsninger. For eksempel retten til å fiske innenfor hverandres fiskerisoner eller forholdet mellom fartøy og fiskere med ulike redskaper. Vi kan likevel spore en ny trend innen fiskeriforvaltningen i tiden like etter andre verdenskrig. To relativt enestående avtaler, Londonavtalen fra 1946 og Washingtonavtalen fra 1948, representerte en ny form for samarbeid der reguleringen sto sentralt gjennom å regulere minstemål på garn. Tanken var å sikre fiskeribestandene ved å kun fange den eldste fisken. De nye tankene om fiskeriforvaltning var i all hovedsak angloamerikansk. Det var miljøet rundt den britiske forskeren Michael Russel som var pådriverne til londonkonferansen. Han var et sentralt medlem i det internasjonale havforskningsrådet ICES og talsperson for en retning som argumenterte for at økologiske forhold kunne påvirke fangsten. Han hadde ifølge Schwach (2000) påvirket senere fiskeridirektør Klaus Sunnanå til å innse at et uregulert fiske også ville være ulønnsomt da han møtte Sunnanå i London under andre verdenskrig.<sup>117</sup>

I 1952 holdt Sunnanå et foredrag der han skisserte opp tendenser i det internasjonale fiskerisamarbeidet. Han konkluderte med at det hadde vokst fram en interesse mellom stater om å komme til enighet om avtaler for å sikre fiskerikdommen i havet og viste blant annet til «London-avtalen» fra 5. april 1946 om maskevidde og minstemål for fisk.<sup>118</sup> Også Washingtonavtalen om fisket i Nord-Vestatlanterhavet fra 1948 og opprettelse av den nord-vest-Atlantiske fiskerikommisjon (INCAF) i 1951 som skulle drive vitenskapelige undersøkelser ble trukket fram. Sistnevnte kommisjon skulle utarbeide statistikk, for å kunne regulere fisket «... slik at dette kan gi størst mulig varig avkastning». Akkurat dette «varige» er spesielt interessant. Det var klart allerede på 1940-tallet at et uregulert fiske ikke kunne fortsette for alltid. Nedfiskingen utenfor Canada og USA fortsatte likevel med stor kraft. Samtidig var det et framtidsrettet pek fram mot prinsipper som skulle bli gjeldende. Gezelius (2008) har kalt avtalene og de

---

<sup>117</sup> Schwach 2000:278

<sup>118</sup> Foredrag 31.03.1952 Fiskeridirektoratets arkiv. Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå boks: 041/3

påfølgende institusjonene for «the Cradle of modern fisheries management», noe som synes å være et beskrivende bilde.<sup>119</sup>

De to avtalene representerte altså noe helt nytt i internasjonal sammenheng. At stater nå hadde gått sammen for å forsøke å få til en avtale mente Sunannå var bra. For «dersom vi ikkje greier det, er det utan tvil fare på ferde for fiskeririkdomane i havet».<sup>120</sup> Det var likevel ingen lett sak for stater som fisket i internasjonalt farvann å bli enige om effektive reguleringsiltak mente han. Dette var fordi slike avtaler, som skulle sikre en varig lønnsom avkastning, kunne føre til mindre fangst den første tiden. Sunnanå markerte seg som talsmann for et nytt syn på fiskeriforvaltning. For han var det klart at noe måtte gjøres. Sunnanås løsning var hovedsakelig de regionale fiskerikommisjonene. jeg vil hovedsakelig forholde meg til utviklingen av den overordnede norske fiskeritutenrikspolitikken og hvordan denne ble fremmet i FN-systemet, og dermed i liten grad arbeidet i de regionale fiskerikommisjonene spesielt. Samtidig var de regionale kommisjonene tett knyttet til FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), og Sunnanå – med røtter både i FAO og fiskeriforvaltningen – forsøkte å knytte disse sammen. Dessuten ble han en ivrig talsmann for etablering av en fiskerikommisjon for nord-øst-Atlanteren.

Foredraget til Sunnanå kan tjene til å vise den nye retningen i fiskeripolitikken. Klaus Sunnanå presenterte i foredraget den samtidige fronten innen internasjonal fiskeriforskning. At stater så tidlig som i 1950 delvis hadde anerkjent at ressursene måtte forvaltes for å sikre varig avkastning er interessant. Først og fremst fordi vi vet at veksten i fiskeriene skulle fortsette tilnærmet uhemmet i nesten tjue år til, og det skulle enda gå tjue år etter det igjen til før blant annet det norske kystfisket etter torsk ble regulert. Det er klart at enkelte miljøer likevel hadde sett behovet for en sterkere regulering av fiskeriressursene, men at tiden ikke var moden for dyptgripende endringer i næringen. Den ekspansive veksten i fisket fortsatte dermed som før. Kyststatene hadde bare én oppgave, og det var å maksimere fisket, og sørge for en videre vekst i sine egne fiskerier.

---

<sup>119</sup> Gezelius 2008:28

<sup>120</sup> Foredrag 31.03.1952 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå boks: 041/3



Et annet hovedproblem var, ifølge Vera Schwach, at moderniseringen av fiskeflåten gikk raskere enn kunnskapsproduksjonen om fisket. Dette innledet et kappløp mellom vitenskap og næring, og Schwach skriver at havforskerne i ettertid måtte medgi at de hadde feilbedømt fiskeflåtens effektivitet.<sup>121</sup> Selv om antallet fiskere ble halvert i tiårene etter andre verdenskrig, hadde den totale fangstmengden doblet seg. Trål, ringnot, akustisk utstyr og holdbare materialer som nylon gjorde det mulig å fiske mer med mindre innsats. Samtidig var investeringene dyre og fiskerne måtte belage seg på helårsfiske for drive lønnsomt. Fiskeriforskningen hadde derfor som mål å bidra til at helårsfiskerne kunne drive lønnsomt.

I 1955 avholdt FN en fiskerikonferanse i Roma med det formål å planlegge en havrettskonferanse. Tanken var at fiskeriforskere skulle komme sammen å diskutere hva som ville være mulig å få til under en eventuell konferanse. Klaus Sunnanå var norsk delegasjonsleder. Han skrev i en intern meddelelse at det var viktig at Norge med sine betydelige fiskeriinteresser deltok. Ikke bare for å sikre et fornuftig og hensiktsmessig internasjonalt samarbeid, men «... også for å kunne forhindre at det etableres ordninger som kan bli til skade for våre egne fiskeriinteresser».<sup>122</sup> Eriksen og Pharo fremhever i bind 5 i norsk utenrikspolitikkens historie at Norge fra 1949-1965 var Vest-Europas klart største fiskerinasjon, der fiskeriene utgjorde 2% av brutto nasjonalprodukt og der 90% av fangsten ble eksportert.<sup>123</sup> De største importørene var andre vest-europeiske stater, selv om andre land, også i Afrika, importerte noe norsk fisk.<sup>124</sup> At det ble spesielt viktig å hegne om norske fiskeriinteresser på midten av 1950-tallet hang nok også sammen med nye trender i norsk fiskerinæring. Norske fiskere møtte større internasjonal konkurranse, som presset prisene, og dermed lønnsomheten, på fangsten. I tillegg opplevde man en kollaps i vintersildefisket og tilbakegang i torskefisket på starten av 1950-tallet.<sup>125</sup> Dette fikk selvsagt også innenrikspolitiske konsekvenser, og regjeringen

---

<sup>121</sup> Schwach 2000:274

<sup>122</sup> Meddelelse fra fiskeridirektøren. Internasjonal fiskerikonferanse i Roma april 1955. 12.04.1955  
Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå boks: 041/3

<sup>123</sup> Eriksen, Pharo 1997:356

<sup>124</sup> Kolle 2014:508-510

<sup>125</sup> Kolle 2014:515

etablerte et eget torskefiskeutvalg som skulle utrede hvilke problemer næringen sto overfor.<sup>126</sup>

De regionale kommisjonene hadde ikke ønsket effekt. Nedfiskingen av bestandene i Atlanterhavet fortsatte uten at verken NEAFC eller ICNAF klarte å etablere tiltak som kunne løse problemene. Den største utfordringen var at vedtak i kommisjonen ikke var bindende for statene. Hovedproblemet var at det manglet et godt, internasjonalt regelverk som kunne sikre både tilgangen til ressursene og beskyttelsen av den.

Fiskeribistanden finner sin plass i FN

FNs organisasjon for ernæring og landbruk – eller «Food and Agriculture Organization» (FAO) – ble opprettet i 1945 og var FN's første særorganisasjon. FAOs mål har helt siden starten vært å sikre verdens mattilførsel, med spesielt hensyn til utviklingsland. Den har egne vedtekter og styre, og ikke direkte underlagt generalforsamlingens kontroll. Diplomaten Morten Wetland har omtalt disse særforbundene som «FN-familien», med en egne traktater og med en «egen internasjonal personlighet».<sup>127</sup> I takt med økende bevilgninger til Norad ble FAO en stadig viktigere samarbeidspartner for norske myndigheter. Store deler av arbeidet i organisasjonen omhandler land- og skogbruk, men i norsk sammenheng er det først og fremst fiskerisamarbeidene som har vært interessant. Den løse tilknytningen gjør institusjonene i «FN-familien» svært fleksible, samtidig som finanseringen blir mer usikker. FAO var svært viktig i å få operasjonalisert den norske bistanden, men det gjorde prosjektene usikre både med tanke på finansiering og organisering.

I oppstarten var det først og fremst de jordbruksproblemer som opptok FAO. Selv om fiskeriene også var en viktig del av FAOs arbeid, var det først utover 1960-tallet ble det klart at fiskerisektoren måtte løftes ytterligere frem. Det hadde jo riktignok blitt avholdt noen fiskerikonferanser i FN-regi tidligere der ulike institusjonelle ordninger hadde blitt etablert. Herunder enkelte regionale fiskerikommisjonene og enkelt regelverk for deler av de nære kystsonene i enkeltland. Et samlet tiltak for å rette blikket mot fiske som en del av løsningen på verdens matvareproblemer var ennå ikke gjennomført. I 1964 hadde

---

<sup>126</sup> Kolle 2014:516

<sup>127</sup> Wetland 2015:271

FAOs øverste organ – FAO-konferansen – vedtatt å utbygge den relativt beskjedne fiskeriavdelingen i FAO til å bli «det sentrale internasjonale organ, når det gjelder behandlingen av internasjonale fiskerispørsmål».<sup>128</sup>

I følge FAOs generaldirektør, Binay Ranjan Sen, var det både institusjonelle og finansielle utfordringer som vanskeliggjorde en slik omstilling. Det viktigste var å unngå konflikt med det mangfoldet av andre organisasjoner som allerede arbeidet med fiskerispørsmål. Han mente det var likevel mulig å stimulere til en bedre geografisk dekning og å sørge for at de ulike regionale organisasjoner og spesialorganer var koordinerte. Ranjan så blant annet for seg at FAO kunne kalle inn til internasjonale fiskerikonferanser, men at opprettelsen av en internasjonal fiskerikomité også kunne ha en slik koordinerende rolle.<sup>129</sup> Det er tydelig av fiskeriene hadde blitt et viktig politikkområde. Synet på havet og fiskeriene på 1960-tallet gjorde det mulig å løfte opp fiskeriene som fokusområde. Samtidig var dette en del av en diskusjon om struktur innad i FAO. For prosessen må også sees i lys av Sens arbeid med å endre FAO fra en byråkratisk datainnsamler til en sentral aktør for å stoppe hungersnød. Dette er kanskje best illustrert ved hans «Freedom from Hunger»-kampanje som vedvarte lenge etter hans periode som generaldirektør. Målet til Sen var å gi fiskeriarbeidet full anerkjennelse i FAO og alle andre organisasjoner som arbeidet med fiskerispørsmål.<sup>130</sup> Innad i FAO hadde Sen støtte fra den sentrale programkomiteen, men det var også støtte hos de fleste medlemsland. Også Norge.

Klaus Sunnanå støttet arbeidet fullt ut, selv om det foreløpig var vanskelig å vite hva en slik fiskerikomité skulle arbeide med ennå. Det var likevel nødvendig fra norsk side, mente han, å holde seg orientert om arbeidet og om mulig delta aktivt i det forberedende arbeidet. Hovedmålet måtte være å hindre unødvendig dobbeltarbeid.<sup>131</sup> Fiskeridepartementet var enige i Sunnanås betraktninger og stilte seg bak FAOs forslag

---

<sup>128</sup> Notat fra fiskeridirektøren til Fiskeridepartementet. FAO. Utbygging av fiskeriavdelingen 05.10.64. Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0237

<sup>129</sup> Innhold av brev datert juni 1964 fra generaldirektør i FAO. Til Landbruks. Og fiskeriministrene i medlemslandene. Arkiv: Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0237

<sup>130</sup> Innhold av brev datert juni 1964 fra generaldirektør i FAO. Til Landbruks. Og fiskeriministrene i medlemslandene. Arkiv: Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0237

<sup>131</sup> Notat fra fiskeridirektøren til Fiskeridepartementet. FAO. Utbygging av fiskeriavdelingen 05.10.64. Arkiv: Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0237

om opprettelse av en fiskerikomite.<sup>132</sup> Det ble likevel understreket av sekretær og senere ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet, Kjell Raasok, at man måtte «unngå at det hele ender i en papirmølle».<sup>133</sup> Effektivitet og rasjonell drift var et mantra for norske myndigheter. Dette gjenspeilet for øvrig Sens ønske for det reformerte fiskeriarbeidet i FAO. Man måtte, ifølge Raasok, sørge for at medlemslandene forsto at «en rasjonell og effektiv organisasjon krever at alle land bidrar aktivt og positivt[...]»<sup>134</sup>

Under FAOs konferanse i 1965 ble det opprettet en egen fiskerikomité (COFI). Det var en del av et større reorganisering av organisasjonenes arbeid med fiskerispørsmål. Norske myndigheter var tilfreds med det arbeidet som var gjort, både med tanke på å hindre dobbeltarbeid, men også at det ble vedtatt at den nye komiteen ikke skulle legge seg opp i allerede eksisterende regionalt samarbeid. Klaus Sunnanå utrykte sterk interesse for det nye fiskeriarbeidet i FAO. Han var sykemeldt i 1966 da det første møtet ble holdt, men hadde gjort konstituert fiskeridirektør Trygve Aas kjent med hans syn på at Norge måtte ta en ledende rolle i arbeidet som nå ble gjort. Sunnanå mente det var naturlig at Norge fikk en plass i fiskerikomiteen.<sup>135</sup>

Arbeidet tok raskt et u-landsperspektiv. Under det første møtet i COFI i juni 1966, ble det fra utviklingslandenes side drøftet om det var mulig å få særrettigheter til det internasjonale farvannet utenfor kystene sine, og at industrilandene burde begrense fiskeriene der. De første konturene av det som senere skulle bli utviklingslandenes standpunkt under havrettskonferansen ble synlig. Den norske delegasjonen, ledet av konstituert fiskeridirektør Trygve Aas og underdirektør Carl Bjørge, hadde forøvrig ingen bemerkninger til utspillet i sin rapport. I referatet er det derimot merket i marginen, sannsynligvis av Sunnanå, at man måtte notere seg dette utspillet.<sup>136</sup> Det ble likevel ikke rom for noen inngående diskusjon om spesifikke problemområder, men det var stor enighet om hvilke spørsmål som var av betydning for fiskeriene. Dette var i all hovedsak

---

<sup>132</sup> Brev fra Fiskeridepartementet til utenriksdepartementet 10.11.65 FAOs konferanse – fiskerispørsmål Arkiv: Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0237

<sup>133</sup> Notat. Utbygging av fiskeriavdelingen i FAO- brev fra generaldirektør for FAO 11.09.64 Arkiv: Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0237

<sup>134</sup> Notat. Utbygging av fiskeriavdelingen i FAO- brev fra generaldirektør for FAO 11.09.64 Arkiv: Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0237

<sup>135</sup>Notat fra fiskeridirektøren til Fiskeridepartementet. Det nye FAO Department of Fisheries og den nye permanente fiskerikomité 2303.66 Arkiv: Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0241

<sup>136</sup> FAO Rapport fra det første møtet i fiskerikomiteen 18.01.67 Arkiv: Fiskeridepartementet 1965-1974. D-0241

knyttet opp til tekniske og økonomiske problemstillinger som utviklingslandene ville møte i overgangen til industrialisert fiske.

Møtene i fiskerikomiteen angikk ikke norske kyst- og havinteresser fordi det omhandlet andre geografiske og tematiske områder. Fiskerikomiteen fikk to hovedoppgaver. Den ene var å se over det generelle fiskeriarbeidet i FAO. Det andre var å se de internasjonale fiskeriproblemene under ett for å foreslå felles løsninger. Alternativt å komme med konkrete forslag til stater og de regionale fiskerikommisjonene som trengte hjelp. Fiskerikomiteen var også involvert som referansegruppe under oppløpet til havrettskonferansen.

Under et møte i COFI i 1970 spilte Norge en aktiv rolle og Klaus Sunnanå ble enstemmig valgt til leder. Et prinsipielt spørsmål som ble drøftet under møtet var hvordan COFI skulle tilpasse seg det nye havrettsregimet. Dette gjorde at diskusjonene under komitémøtet ble lite substansielle. Det var særlig utviklingslandene som påpekte at eventuelle reguleringstiltak i FAO-regi måtte sees i lys av spørsmålet om fiskerigrensene. De understreket at de befant seg i en svært vanskelig situasjon med økende fiske av industriland utenfor kysten.<sup>137</sup> FAO hadde derfor tidligere etablert flere fiskerikommisjoner, spesielt sør i Atlanterhavet og i Indiahavet, men fiskerikomiteen anerkjente at enkelte av kommisjonene var mer aktive enn andre og at aktiviteten måtte økes på generell basis.<sup>138</sup> Som vi har sett var Klaus Sunnanå allerede en ivrig talsmann for fiskerikommisjonene, og hans syn var i tråd med den generelle utviklingen i FAO. Bare få år etter skulle det vise seg at prinsippet om økonomiske soner skulle overta helt som løsning på utviklingslandenes fiskeriproblemer. Fiskerikomiteen så likevel for seg å gi teknisk assistanse til utviklingsland, samt opplæring og teknologioverføring der det var nødvendig. Etter hvert ble det også klart at den kommende havrettskonferansen ville endre fiskeribistandens karakter.

Den norske fiskeribistanden utformes

Fiskeribistanden ble tidlig en egen søyle i norsk bistand, blant annet fordi det hang sammen med sentrale norske interesser som hav og fiskerinæring.<sup>139</sup> Norske

---

<sup>137</sup> FAO. 5. sesjon i Fiskerikomiteén, Roma 9.-15. april 1970 29.05.70 Riksarkivet. UDs arkiv, Dbd-L3387

<sup>138</sup> FAO. 5. sesjon i Fiskerikomiteén, Roma 9.-15. april 1970 29.05.70 Riksarkivet. UDs arkiv, Dbd-L3387

<sup>139</sup> Schwach 2000:307

institusjoner og bedrifter besatte kompetanse og erfaringer på alt fra fangst til forskning og foredling. Det første norske bistandsprosjektet, Indiahjelpen i Kerala, ble derfor rettet mot fiskerisektoren, og i løpet av de første årene fikk flere stater også norsk fiskeribistand. For eksempel Namibia, Tanzania, Kenya, Sri Lanka og Nicaragua. Forskning på bistand generelt og norsk bistand spesielt, er et bredt felt. Jeg vil her komme med et overordnet blikk over fiskeribistanden frem mot 1970-tallet.

Tiden fram mot 1970-årene bar preg av en revisjon av bistandsarbeid og bistandspolitik. Først og fremst ble tanken om direkte tilføring av økonomiske midler og teknologi kraftig revidert. Økonomiske overføringer hadde tidligere blitt sett på som selve løsningen for utviklingslandene, blant annet fordi en mente det hadde fungert så godt overfor industriland under marshallhjelpen etter andre verdenskrig. Norges første bistandsprosjekt i Kerala i India, hadde derimot vist at rene overføringer ikke fungerte tilstrekkelig. I utgangspunktet hadde komiteen som skulle utarbeide planen for prosjektet slått fra seg tanken om et fiskeriprojekt fordi utbygging av fiskerisektoren var komplisert. I samtaler med India og FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) viste det seg likevel at det var spesielt på fiskerifeltet de ønsket hjelp.<sup>140</sup> Bakgrunnen var den sosiale og økonomiske nøden i India, men også fordi inderne mente Norge hadde spesielt gode forutsetninger til å hjelpe dem med å utvikle fiskerinæringen.

Det eksisterte en tro på at inderne ville omfavne ny teknologi og vitenskap når de så hvor godt det hadde fungert i vesten. Teknologioverføring var derimot en særdeles komplisert prosess, og forestillinger hos de indiske fiskerne spilte i stor grad inn i overføringen.<sup>141</sup> I ettertid ble det tydelig at overgangen til en industrialisert fiskeindustri med en effektiv fiskeflåte var problematisk på flere områder. Etersom flere gikk over til moderne fartøy og utstyr, ble det blant annet et økende press på fiskeriressursene. Fiskere som tidligere hadde arbeidet med småbåter nær kysten kunne fiske lengre ut, hele døgnet og langs hele Keralakysten. Den store ubalansen mellom giver og mottaker var også problematisk. Arbeidet skulle minske forskjellene mellom landene, ikke sette

---

<sup>140</sup> Pharo 1986:81

<sup>141</sup> Balsvik 2016:40, Pharo 1986:267

mottakerlandene i takknemmelighetsgjeld. Det ble senere også et overordnet mål med norsk utviklingshjelp.<sup>142</sup>

De senere fiskeriprojektene ble sett på som arven etter Indiahjelpen. Der bygde norske forskere og myndigheter erfaringer som siden ble brukt i de andre prosjektene. I tillegg har det, ifølge Bjørn Hersoug, vært en forståelse om at fiskeri er noe nordmenn bare kan.<sup>143</sup> Det er en mye omtalt, og omdiskutert, frase som i stor grad speiler seg i hans doktorgrad fra 1990. Tittelen «innviklet utvikling» leder oss mot hans konklusjon: Fiskeribistand er svært kompliserte prosjekter, som også nordmenn har hatt store problemer med å implementere i utviklingsland. Hersoug mener det ikke var gitt at fiskeri skulle bli sentralt i norsk utviklingshjelp. Faktisk var det sterke stemmer mot å inngå flere fiskeribistandsprogram fra ledelsen i det norske indiaprojektet. Styret mente at fiskeriu utviklingen ville bli «en langvarig affære som antagelig ikke mange nordmenn vil ha forutsetning for å gjennomføre».<sup>144</sup> Hersoug viser også til at prosjektene etter hvert kom til å slite med å sikre bemanning.

De nye bistandsprosjektene som ble startet på 1960 tallet skulle også sørge for å øke matvareproduksjon i samarbeid med FN. FNs matvareprogram som ble i 1965 videreført på ubestemt tid. Hovedtyngden i programmet var å nytte matvarer til å fremme økonomisk og sosial utvikling.<sup>145</sup> FN hadde også flere initiativ som gikk ut på det samme, og norske myndigheter hadde allerede god erfaring med å gi eksperthjelp og utstyr til opplæring av lokalt personell.<sup>146</sup> Siden fisket var kjernen i Kerala-prosjektet var det naturlig at den norske utviklingshjelpen fortsatt holdt fokus på fiskeriforvaltning og fiskerinæringen. På starten av 1970-tallet iverksatte Norge flere mindre bilaterale fiskeriprojekt i Afrika. Kerala-prosjektet hadde derimot lært norske myndigheter én ting allerede på 1960-tallet: I kompliserte prosjekter var det en stor fordel å samarbeide multilateralt.<sup>147</sup> Det var blant annet lettere for de tidligere kolonimaktene å sette i gang

---

<sup>142</sup> Balsvik 2016:43

<sup>143</sup> Hersoug 1990:155, Pharo 1986:101

<sup>144</sup> Hersoug 1990:155

<sup>145</sup> St.prp. 109 (1966-1967):92 vedlegg 3

<sup>146</sup> St.prp. 109 (1966-1967):6

<sup>147</sup> Balsvik 2016:36

u-landshjelp siden de kjente de lokale forholdene best. Norge hadde manglende forutsetninger for å håndtere prosjekter som viste seg for store og kompliserte alene.

Selv om tidligere kolonimakter hadde forsøkt å kartlegge og utnytte ressursene i sine kolonier, var det først etter andre verdenskrig, og parallelt med avkoloniseringsprosessene, at fokuset på utvikling og modernisering av fiskerisektoren slo gjennom. Her kunne norske kunnskaper gjøre seg gjeldende. Norge hadde dessuten en antikolonialistisk fortid. Dessuten var Norge et godt eksempel på hvordan pengestøtte kunne bidra til utvikling, etter modell fra Marshallhjelpen.<sup>148</sup> De europeiske statene opplevd en eventyrlig vekst innen fiskerierne de første tiårene etter krigen, og industrilandenenes vekst og velstand ble dermed også et klart mål for utviklingslandene. Utviklingslandene skulle endres fra primitive førindustrielle samfunn med småskalaindustri, til et moderne forbruker- og industrisamfunn av vestlig modell. Fiskeribistanden besto derfor i første omgang av direkte hjelp til produksjonsleddet. Bedre båter, utstyr, motorer, kjølelagre og så videre ble viktige bidrag i fiskeribistandens oppstartsfasefase.<sup>149</sup>

Det var ikke bare indre faktorer hos utviklingslandene som måtte løses for å løse problemene – de ytre strukturene måtte også bedres. Sentralt sto venstresidas imperialisme- og kapitalkritikk som forklarte at u-landene i praksis hadde blitt utnyttet i et sentrum-periferi-system der industrilandene la premissene for handel og utvikling.<sup>150</sup> Ny økonomisk verdensorden (NØV) var kravet fra utviklingslandene, noe som også gav resonans i norsk bistandskritikk. Innenfor fiskeribistanden var tiden også moden for endring og nytenking. Et sentralt kjennetegn ved bistanden er, som Bjørn Hersoug har påpekt, at fiskeribistanden følger «fads and fashions» i bistandsdebatten både ute og hjemme.<sup>151</sup>

Klaus Sunnanå lanserte muligheten for å bygge et skip som kunne nyttiggjøre erfaringene man hadde erfart langs Keralakysten til styret i «Norsk utviklingshjelp» i 1963. Et av problemene med prosjektet i Kerala, var at man i alt for liten grad hadde

---

<sup>148</sup> Hersoug 2004:27

<sup>149</sup> Hersoug 2004:42

<sup>150</sup> Balsvik 2016:60-61

<sup>151</sup> Hersoug 2004:158



kjent til naturgrunnlaget. Derfor mente Sunnanå at det første man burde gjøre var å sette i gang effektive og systematiske fiskeriundersøkelser i utviklingslandene. Dette var for «å bringe på det rene hvilke fiskeforekomster som finnes [og] hvor omfattende de kan være».<sup>152</sup> Sunnanå mente fangstberegningene måtte baseres på naturvitenskapelig forskning og forankring i internasjonalt regelverk. Et naturlig resonnement siden et fullskala moderniseringsprosjekt ville være umulig uten store nok fiskeriressurser. Sunnanås løsning var å bygge et havforskningskip der Norge både bar kostnadene for bygging og utgiftene ved drift. Slik kunne man nyttiggjøre seg erfaringene fra Kerala, samt den kunnskapen norske havforskere allerede satt på. Skipet måtte være fleksibelt, av «høvelig størrelse», til nytte for ulike utviklingsland, kunne arbeide i alle farvann og legge til rette for opplæring ombord.<sup>153</sup>

Sunnanå skrev at det mest praktiske ville være at skipet ble drevet i samråd med internasjonale organisasjoner for å kunne gi mest effektiv hjelp. Styret mente betraktningene til Sunnanå var gode og gikk inn for anskaffelse av et havforskningskip. I budsjettforslaget til norsk utviklingshjelp for 1964 ble det trukket fram en måtte regne med at det ville bli krevd en ytterligere innsats av norske myndigheter på fiskeribistandsfeltet. Dette fordi det var «kjent i verden at Norge er en stor fiskerinasjon» og at det indisk-norske fiskeriprojektet hadde «vakt betydelig oppsikt og vunnet alminnelig internasjonal anerkjennelse i vide kretser».<sup>154</sup> Sunnanås uttalelser passer dermed inn i Hersougs perspektiv. Som nordmenn hadde man både ansvar og kunnskap for hjelpe andre med fiskeribistand. Spesielt i bredere spørsmål der Norge hadde sterke nasjonale interesser å ta hensyn til. I disse tilfellene sammenfalt bare de nasjonale interessene med tankene om internasjonal status.

Det ble satt ned et ekspertutvalg bestående av Sunnanå, Birger Rasmussen, Per Myrland og Rudolf K. Andresen. Rasmussen var havforsker og ofte brukt i utredningsarbeid, blant annet om kartleggingen av vest-afrikanske lands ønske og behov for norsk utviklingshjelp.<sup>155</sup> Myrland var oseanograf og forskningsassistent ved

---

<sup>152</sup> Notat fra møte 1963 Riksarkivet: Direktoratet for utviklingshjelp, Serie A Styremøter 1971 2

<sup>153</sup> Notat fra møte 1963 Riksarkivet: Direktoratet for utviklingshjelp, Serie A Styremøter 1971 2

<sup>154</sup> Norsk utviklingshjelps budsjettforslag for 1965. [kopi fra budsjettforslaget for 1964] Styremøte 2. 06. mars 1964. Utenriksdepartementets arkiv arkiv D/Da/Dab-L1821 Bind 1/64

<sup>155</sup> Rasmussen 1962

Havforskningsinstituttet og Andresen direktør i Norsk utviklingshjelp. Andresen mente var flere spørsmål som måtte avklares. Det var spørsmål om oppgaver skipet burde kunne løse, hvilke krav som måtte stilles til utstyr og bemanning, og hvordan det skulle konstrueres.<sup>156</sup> Det ble også foreslått å sette av 1,7 millioner kroner i budsjettet for 1964, 1965 og 1966. Likevel gikk arbeidet i stå. Styret i Norsk utviklingshjelp behandlet bare saken om et forskningsskip en gang til i årene 1964 og 1965, selv om enkelte tidvis etterlyste mer generell informasjon om pågående prosjekter. I budsjettforslaget for 1965 anslo Norsk utviklingshjelp at de kunne legge fram et forslag for regjeringen senere samme år.

Norsk utviklingshjelp hadde som målsetning å drifte et forskningsfartøy før tiåret var omme, men det viste seg vanskelig. Klaus Sunnanå var pådriveren for prosjektet, og var klart påvirket av det positive ryktet prosjektet i Kerala hadde gitt Norge internasjonalt. Det er nærliggende å tro at Sunnanå dermed forsøkte å videreføre et fiskeriprojekt mens Keralaprojektet var under avvikling for å smi mens jernet var varmt. Styret i Norsk utviklingshjelp hadde en forståelse for at dette var noe som ville kreves av Norge fordi en innehadde spesielt gode forutsetninger fra norskekysten og arbeidet i Kerala. Samtidig var dette et paradoks. Keralaprojektet hadde vært utsatt for sterk kritikk, og Norge hadde flere dyrekjøpte lærdommer derfra. Likevel mente styret i Norsk utviklingshjelp at prosjektet hadde gitt så gode erfaringer at en ønsket videreføre fiskeribistanden gjennom å bygge et forskningsfartøy. I alle fall hvis det var såpass fleksibelt at det kunne brukes av så mange stater som mulig. Sunnanå hadde også poengtert utfordringene til styret i Norsk utviklingshjelp. Feil utstysbruk kunne ofte være kostbare og ta lang tid. Det var problematisk da forventinger om positive resultater som regel var ventet raskt. Man måtte være innstilt på at forskingsarbeidet ville kreve både ressurser og tid, og at i slikt henseende hadde Keralaprojektet i det minste gitt «oss meget verdifulle erfaringer».<sup>157</sup>

At skipet ikke ble bygd på 1960-tallet henger sannsynligvis sammen med flere trekk i norsk og internasjonal politikk. I løpet av noen få år skulle en ressurskollaps i

---

<sup>156</sup> Havforskningsfartøy – oppnevning av planleggingsutvalg styremøte nr. 8. 14. november 1963.

Utenriksdepartementets arkiv D/Da/Dab-L1821. (Møter i styret 1.10.63-20.12-63) 37.5/2

<sup>157</sup> Notat fra møte 1963 Direktoratet for utviklingshjelp NORAD, Styremøter 1971 1-5 Serie Aa L0065

Norskehavet, ytterligere avkolonisering og oljefunn i Nordsjøen sette fart i det norske arbeidet med ressursforvaltning og havrettsproblematikk både nasjonalt og internasjonalt. Mitt poeng er at dette også hang sammen med at Norge kom til å identifiserte seg sterkere med andre kyststater, og ønsket å hjelpe med forvaltningen av de nyopprettede økonomiske sonene. I tillegg økte det norske bistandsbudsjettet dramatisk.



## Del 1: 1973-1977 En ny kyststatsidentitet blir utformet

Norge etablerte sin økonomiske sone januar 1977. Bakgrunnen var FNs tredje havrettskonferanse som etter fire år med forhandlinger hadde lagt grunnlaget for at kyststatene fikk økt jurisdiksjon i havområdene utenfor kystene sine. I de fire årene måtte Regjeringen og Utenriksdepartementet, samt fiskeridepartementet og andre fiskerifaglige instanser kartlegge de norske interessene og utforme en strategi for hvordan de norske målsetningen skulle nås. Denne delen handler om fremveksten av den nye kyststatsrollen i tråd med havrettsutviklingen på 1970-tallet. Et hovedmål med del 1 er å vise hvilke rammer som bidro til å besegle den norske strategien og hvordan de norske interessene ble formulert. Jeg legger vekt på rollen utviklingslandene spilte under FNs tredje havrettskonferanse og hvordan den norske delegasjonen måtte forholde seg til dem. Parallelt med konferansen vokste det fram en bistand som var spesielt innrettet mot det nye havrettsregimet. Norge kunne gjennom disse prosjektene gi bistand til andre kyststater som trengte hjelp til å forvalte sine nære havområder. Delen kulminerer med opprettelsen av de økonomiske sonene og det umiddelbare etterspillet i FN og i Nordøst-Atlanteren.

## Kapittel 2: 1973-1975: Nye tanker om kyststatenes rettigheter

### Innledning

Fra 1973 til 1975 ble en ny norske havrettspolitik utformet. Arbeidet var en direkte konsekvens av utspillene fra den forberedende komité og paradigmeskiftet innen havforskningen. Under de forberedende møtene hadde prinsippet om de økonomiske sonene vokst fram som den eneste løsningen utviklingslandene ville akseptere, og norske myndigheter måtte definere sine egne interesser i lys av hva som i det hele tatt var mulig å oppnå. Under havrettskonferansen gikk Norge inn i et fellesskap med andre kyststater, og at tanken om statenes ressurser, rettigheter og plikter i sine nære havområder, ble vevd sammen under den nye kyststatsrollen som vokste fram.

Den norske havrettspolitikken hadde flere dimensjoner. På den ene siden sto innenriks- og utenrikspolitikken mot hverandre, på den andre siden sto stater som ønsket et sterkt kyststatsregime mot stater som ønsket å begrense det. I det første tilfellet vil jeg vise at de innenriks- og utenrikspolitiske linjene sammenfalt. Pål Christensen (2014) viser at de innenrikspolitiske interessekonfliktene la sterke føringer for hvilke politikk Norge

kunne føre under havrettsforhandlingene.<sup>158</sup> Rolf Tamnes (1997) viser på sin side hvordan norske myndigheter var prisgitt utviklingen og maktstrukturene i det internasjonale samfunn når de utarbeidet sin politikk.<sup>159</sup> Jeg vil vise at de sikkerhetspolitiske dimensjonene i norsk utenrikspolitikk ble blandet med økonomiske interessene og ønsket om en sterkere forvaltning av havområdene. Dessuten hang dette sammen med et overordnet mål om å bygge et fredelig og rettferdig verdenssamfunn med utgangspunkt i FN. Dette gikk opp i en større havpolitikk der en utvidet kyststasrolle også sammenfalt med prosesser blant utviklingslandene. Sammensmeltingen mellom innenriks- og utenrikspolitikk, utviklingslandenes og norske interesser, samt at havpolitikken kastet om på norske sikkerhetspolitiske, økonomiske og politiske interesser, sammenfaller med Keohane og Nyes (2012) teori om interdependence og gjensidig avhengighet. sentrale punkter i interdependence-teorien er samarbeid gjennom uformelle og mellomstatlige kanaler, at saksområdene ikke følger en hierarkisk orden og fokus på forhandlinger fremfor militær konflikt.<sup>160</sup> Dessuten ble innenriks- og utenrikspolitiske interesser knyttet tettere sammen, fordi statene opplevde like problemer.<sup>161</sup>

#### Utviklingslandene tar kontrollen under Havrettskonferansen

FNs tredje havrettskonferanse strakk seg fra 1973 til 1982, fordelt på elleve sesjoner på til sammen 93 uker. I tillegg kom de uformelle møtene i mellom sesjonene. På grunn av det store og sammensatte saksområdet ble det opprettet tre underkomiteer. 1. komité skulle ta for seg dyphavsbunnen og mineralutvinning, 2. komité tok for seg kyststatenes jurisdiksjon, herunder økonomiske soner og fiskerigrenser, mens den 3. komité omhandlet havforurensning og vitenskapelig samarbeid. Som vi skal se var det arbeidet i 2. komité som var spesielt interessant for norske myndigheter frem til 1977 da Norge etablerte en økonomisk sone. De skarpeste konfrontasjonene sto i 1. komité mellom utviklingslandene og enkelte industrialiserte vestlige land med USA i spissen. Utviklingslandene ønsket en sterk havbunnsmyndighet som kunne operere på vegne av fellesskapet, mens de industrialiserte statene ønsket sterke nasjonale selskaper.

---

<sup>158</sup> Christensen 2014:64

<sup>159</sup> Tamnes 1997:287-288

<sup>160</sup> Keohane & Nye 2012:20-21

<sup>161</sup> Keohane & Nye 2012:7

Den første sesjonen av FNs tredje havrettskonferanse ble holdt i New-York i 1973 og gikk utelukkende til å utarbeide prosedyreregler basert på utkast fra den forberedende komité. Statene ble enige om at konsensusprinsippet måtte stå sterkt, og at avstemning bare skulle brukes om det ikke var mulig med noen annen løsning. Samtidig gikk statene for et såkalt «pakkeløsningsprinsipp», noe som gjorde det mulig for statene å gi på ett forhandlingsområde og få under et annet. Begge disse prinsippene la stort press på statene til å komme fram til enighet. Hvis statene ikke ble enige og ikke ville gå videre med å diskutere helheten, ville det ikke bli noe traktat i det hele tatt. Dette er viktig for å forstå hvorfor norske myndigheter inntok den rollen de gjorde. Det var sterke interesser som delte deltakerstatene, men Utenriksdepartementet mente Norge ville komme godt ut av nær alle løsninger som styrket kyststatenes stilling.

Andresen (198) og Nærø (1987) fremhever begge at prinsippet om de økonomiske sonene tidlig fikk gjennomslag under konferansen. Dette er ikke løftet tilstrekkelig fram av senere litteratur som Tamnes (1997) eller Christensen (2014). Nærø skriver at utenriksminister Dagfinn Vårvik (Sp) under sesjonen i New-York proklamerte at Norge kunne være interessert i en opprettelse av økonomiske soner, og at opprettelsen av en slik sone måtte være kyststatenes avgjørelse.<sup>162</sup> Jeg vil likevel tone ned utspillet noe. Det kom i en svært tidlig fase, før realitetsforhandlingene hadde tatt til, og innebar ikke noe annet enn å uttrykke en interesse for prinsippet. Nærø skriver også at utspillet var en «prøveballong»: Vårvik ville sjekke de internasjonale reaksjonene, og samtidig gi et signal til nabostatene i Nordøst-Atlanteren om hvilken utvikling de kunne vente seg.<sup>163</sup>

I 2. komite, der Norge var mest aktiv, var partene splittet på en annen måte enn de klassiske nord-sør- og øst-vest-dimensjonene. Her var det geografiske forhold som tilgang til hav og lang kystlinje som var avgjørende. Konfliktlinjen sto først og fremst mellom kyststater som ønsket sterke regler som tilgodeså fiskeri- og havinteressene deres, de «geografisk vanskeligstilte» statene som ønsket større innflytelse tross mangel på havtilgang, og stormaktene som ønsket et så fritt hav som mulig. Et særtrekk ved konferansen var opprettelsen av flere interessegrupper. Blant annet en kyststatsgruppe,

---

<sup>162</sup> Nærø 1987:44

<sup>163</sup> Nærø 1987:159

skipsfartsgruppe, margingruppe, gruppen av såkalte «Land locked states» også videre. I dette lyset må vi også forstå den såkalte Evensen-gruppen, populært navngitt etter Jens Evensen som var gruppens formann. Gruppen fungerte som en kompromissmaskin, blant annet i spørsmålet om økonomiske soner. Dette må igjen forstås innenfor rammene av «pakkeløsningsmodellen» konferansen var tuftet på. Målet var en omforent konvensjon og i arbeidet med å arbeide frem pakkeløsninger ble utførlige forhandlinger sentrale. Dermed ble også de uformelle forhandlingene spesielt viktig. Det viktigste arbeidet lå likevel på komitéformennene som hadde fått vide fullmakter til å formulere utkast.

Ved oppstarten av konferansen hadde flere kyststater allerede erklært rettigheter til havområdene utenfor kysten. Regjeringen uttalte tidlig at Norge ikke ønsket å utvide fiskerigrensen eller etablere noen andre former for soner før det var oppnådd tilstrekkelig enighet blant de andre statene. Dette hang tett sammen med Norges status i, og tanker om, det internasjonale systemet. For det første var utviklingen av folkeretten viktig. For det andre fryktet de at ensidige tiltak kunne skape nye konflikter og låse forhandlingene under konferansen. Samtidig fikk regjeringen tidlig indikasjoner på at prinsippet om økonomiske soner på grunn av utviklingslandenes dominerende stilling, mest sannsynlig ville få gjennomslag.

Diskusjonen på starten av 1970-tallet viser at norske myndigheter hadde flere alternativer å velge mellom, og at det i realiteten sto mellom et forslag om en felles bestandsforvaltning og en 200mils økonomisk sone. Lars Korvalds regjering (KrF, SP, V) fulgte linjen til Brattelis første regjering (A) om at Norge måtte gå inn for å styrke kyststatenes jurisdiksjon over fisket i en tilstøtende sone utenfor territorialgrensen.<sup>164</sup> Allerede i 1972 hadde Kenya i forbindelse med den tiltakende havrettskonferansen tatt til orde for en løsning i retning av en økonomisk sone, noe jurist og underdirektør i Utenriksdepartementet Helge Vindenes mente var en «banebrytende idé».<sup>165</sup> Utviklingslandene var raske ute med å forsegle tanken om at en slik sone måtte ha en

---

<sup>164</sup> Utkast: FN-konferanse om havets folkerett. – redegjørelse av utenriksministeren for Stortingets utvidede utenrikskomité 19.02.73 UD: 26 11/42 bind. IX

<sup>165</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget 1974-1975. 04-10 boks: 3



utstrekning på minst 200 nautiske mil. Norge tok ikke konkret stilling til de første utspillene fra utviklingslandene, men var som sagt interessert i disse ideene.

For å unngå konflikt måtte en eventuell norsk utvidelse uansett anerkjennes av berørte stater. Norge ønsket ikke å følge Islands konfronterende linje med ensidig utvidelse av fiskerigrensen til 50 mil. Hensynet til fjernfiske, grenser mot Sovjetunionen, gjennomseiling og sikkerhetspolitikk spilte inn. Tamnes (1997) viser at både delegasjonsleder Jens Evensen og utenriksminister Knut Frydenlund støttet opp om viktigheten av et sterkt norsk preg på forhandlingene. Spesielt fordi Norge hadde de riktige forutsetningene til å forhandle mellom ekspansive kyststater og andre interessegrupper, og fordi havretten spilte inn på norske interesser. En småstat som Norge måtte ifølge Frydenlund følge folkerettens bestemmelser fullt ut.<sup>166</sup> Nå var havretten derimot i en brytningstid, og bestemmelsene i endring.

#### Arbeidsutvalget for fisk legger seg på linje med utviklingslandene

Havretts- og sjøgrenseutvalget hadde tidligere lagt seg på en tilbakeholden linje i havrettsspørsmålene. Ikke bare for å se hvordan andre stater stilte seg til spørsmålene som dukket opp under de første havrettskonferansene, men også fordi kartleggingen om hvordan de ulike forslagene som ble reist under konferansene kunne påvirke Norge var tidkrevende.<sup>167</sup> Før den tredje havrettskonferansen opprettet havretts- og sjøgrenseutvalget tre arbeidsutvalg med ansvar for spesifikke saksfelt de antok ville få stor oppmerksomhet. De tre arbeidsutvalgene hadde henholdsvis ansvar for fiskerisaker, kontinentalsokkelen og fri ferdsel. Arbeidsutvalgene skulle utarbeide bakgrunnsnotater og rapporter som skulle bli brukt i utformingen av norsk havpolitikk.

I dette kapitlet skal jeg se nærmere på arbeidet i Arbeidsutvalget for fisk. Der ble deler av hovedargumentasjonen for den norske forhandlingslinjen under konferansen utformet. De utredet saker for sjøgrenseutvalget om både generelle fiskerispørsmål og om utvidelse av fiskerigrensen. Arbeidsutvalgets rapporter smeltet sammen både innenrikspolitiske hensyn og impulser fra kyststatene under havrettskonferansen. Et

---

<sup>166</sup> Tamnes 1997:284

<sup>167</sup>For eksempel i arbeidsutvalget for fisk: Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

sentralt spørsmål er hvilken rolle arbeidsutvalget spilte i prosessen frem mot et norsk standpunkt. Jeg mener utvalget hadde større innflytelse over den norske linjen under konferansen enn tidligere litteratur fremhever. Tamnes (1997) trekker arbeidsutvalget frem da han diskuterer kartlegging av norsk fangst i en eventuell 12, 50 og 200-milssone, uten å nevne utvalget.<sup>168</sup> Senere hvordan utvalget oppfordret regjeringen om å gå til en «snarlig» utvidelse, og gjorde den politiske avgjørelsen vanskeligere. Det endte med at regjeringen gikk inn for prinsippet i 1973, uten å avklare om en selv skulle etablere en slik sone.<sup>169</sup> Christensen (2014) omtaler utvalget noe mer og legger vekt på at arbeidsutvalget foreslo at Norge måtte gå inn for økonomiske soner under konferansen, men ikke hvordan arbeidet påvirket Regjeringen i tiden fram mot stortingsmelding nr. 40., og utvalgets hensyn til utviklingslandene.<sup>170</sup> Jeg skal her gå nærmere inn i Arbeidsutvalgets rapporter og møter for å se hvordan utvalget bidro til å formulere den norske strategien da en ny kyststatsrolle vokste fram.

Både Christensen og Tamnes skriver at utvalget utarbeidet et stort tekstmateriale og gikk inn for å etablere økonomiske soner i 1973. Nærø påpeker også at Arbeidsutvalget for fisk var det mest aktive at de tre utvalgene som ble opprettet under Hav- og sjøgrenseutvalget.<sup>171</sup> Arbeidsutvalget hadde likevel en mye sterkere påvirkning enn beskrevet og arbeidet ble liggende til grunn for både en stortingsmelding nr. 40 (1974-75) om Norges rolle under havrettskonferansen, og drøftinger om utstrekningen av norsk jurisdiksjon med utgangspunkt i fangstdata som utvalget hadde sammenstilt. Samtidig var det underutvalget for fisk som foreslo å la utviklingslandene og Island ta omkostningen med å presse frem et havrettsregime flere av Norges allierte i utgangspunktet var imot. Manglene på disse perspektivene får konsekvenser for drøftingen fordi betydningen av utvalget forblir i oversett. Dessuten hvilte argumentasjonen i arbeidsutvalget på utviklingen blant kyststatene i den tredje verden. Dette er ikke løftet frem av verken Rolf Tamnes og Pål Christensen. Utviklingslandenes krav spilte direkte inn på den norske linjen under havrettskonferansen.

---

<sup>168</sup> Tamnes 1997:282

<sup>169</sup> Tamnes 1997:286

<sup>170</sup> Christensen 2014:59

<sup>171</sup> Nærø 1987:75

Fiskeridepartementet oppnevnte arbeidsutvalget for fisk i 1971 og underdirektør Carl Bjørge fra Fiskeridepartementet ble utpekt som formann.<sup>172</sup> Utvalget hadde ellers medlemmer fra Fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet, med representanter fra havforskningsinstituttet, fiskeridirektoratet, Norges Fiskarlag og Norsk sjømannsforbund. Både Gunnar Sætersdal og fiskeridirektør Knut Vartdal var medlemmer. Jens Evensen var for øvrig ikke medlem. Arbeidsutvalget leverte fire rapporter som grunnlagsdokumenter til Havretts- og sjøgrenseutvalget, samt en rapport om etablering av økonomiske soner til Regjeringen. Den første rapporten kartla fiskeriressurser i potensiell norsk sone, rapport to og tre handlet om forvaltning av fisk etter et amerikansk-kanadisk forslag, og rapport nummer fire, drøftet og argumenterte for at Norge skulle gå inn for etablering av økonomiske soner som prinsipp under konferansen. Etter disse var levert, kartla de hvordan regjeringen kunne gå fram for en ensidig utvidelse av fiskerigrensen. Utredningsarbeidet i utvalget fikk stor betydning for den politiske debatten om havretten og fiskerispørsmål. Det mest sentrale dokumentet fra arbeidsutvalget var den fjerde rapporten som ble levert sommeren 1973. I rapporten ble det drøftet hvor vidt man på norsk side skulle gå til utvidelse av norsk fiskerigrense til 50 nautiske mil, etablere en 200 økonomisk sone eller gå for et forslag om «økologisk klassifisering». Med bakgrunn fra de tidligere rapportene, anslo arbeidsutvalget at 55% av verdien av norsk fiske ble fanget innenfor 12 nautiske mil, 74% innen femti mil og 78% innenfor 200. Gevinsten av en 200-milssone dermed ble sett på som minimal for fiskeriene, men utviklingslandenes sterke posisjon gjorde at arbeidsutvalget mente en etablering av 200-mils økonomisk sone den eneste reelle løsningen.<sup>173</sup>

Det viktigste for norske myndigheter var å støtte løsninger som kunne bevare fiskeribestandene gjennom internasjonale reguleringer. Selv om enkelte i arbeidsutvalget mente at det amerikansk/canadiske forslag om økologisk klassifisering fra et fiskeriperspektiv var godt, trodde utvalget det ville være umulig å oppnå enighet om dette under havrettskonferansen. Tanken var at statene ikke skulle forvalte fisken innenfor fiskerisonene eller de økonomiske soner alene, men ta utgangspunkt i

---

<sup>172</sup> FN-konferansen i 1973 om Havets Folkerett. Nedsettelse av utvalg for forberedelse av fiskerispørsmål som skal behandles på denne konferanse. 27.08.71 UD: 26 11/42 bind. V

<sup>173</sup> Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

fiskeribestandens vandringsmønster. Selv radikale grensedragninger ikke ville redde fiskebestander fra kollaps fordi de allerede ble beskattet av flere stater. USA og Canada så for seg at «sterkt vandrende arter» skulle reguleres av en «internasjonal myndighet» som fastsatte fangstkvoter på vegne av alle. Fiskebestander som derimot ikke vandret, var helt opp til kyststatene selv å regulere.<sup>174</sup> Arbeidsutvalget for fisk avskrev ikke dette forslaget kontant. Det viktigste var å være positivt innstilt til alle forslag som styrket kyststatenes rettigheter, for eksempel ved å definere jurisdiksjonsområder, eksklusive soner, eller andre soner der kyststaten kunne regulere fisket. Det var viktig, mente utvalget for fiskeri, å innføre «fangstregulerende bestemmelser som i større grad enn nå kan sikre det framtidige norske kystfiske».<sup>175</sup>

Det var flere ting som var problematisk med forslaget. For det første var det bare USA som aktivt gikk inn for en slik løsning, for det andre var støtten til en 200-mils økonomisk sone så sterk blant utviklingslandene at arbeidsutvalget mente det ikke ville være mulig å få flertall for en annen løsning.<sup>176</sup> Dessuten hadde flere stater begynt å etablere ulike former for soner allerede. At prinsippet om de økonomiske sonene sannsynligvis ville få flertall under konferansen hadde blitt presentert for regjeringen allerede i juli 1972. Fungerende utenriksminister Thorvald Stoltenberg skrev i et notat til regjeringen at det også var stor enighet om en utstrekning av territorialgrensen til 12 nautiske mil under konferansen, men at dette hang sammen med hvilken status de økonomiske sonene ville få.<sup>177</sup> Spesielt gjennomfart og stredeproblematikken ble trukket frem som problematisk. Det var likevel klart at om lag 2/3 av flertallet på konferansen ønsket å utvide statenes jurisdiksjon. Det var da snakk om opprettelse av en økonomisk sone som skulle omfatte både kontinentalsokkelen og havsøylen. Departementet kommenterte at «i det hele bør Norge stille seg på kyststatsflertallets side

---

<sup>174</sup> Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

<sup>175</sup> Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

<sup>176</sup> Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

<sup>177</sup> Notat til regjeringens medlemmer FN-Konferansen i 1973 om havets folkerett 03.07.72 UD: 26 11/42 bind.

i spørsmålet om etablering av en form for fiskerijurisdiksjon for kyststaten utenfor territorialfarvannet» skrev han.<sup>178</sup>

Regjeringen fikk altså indikasjoner på at konferansen ville gå i retning av økonomiske soner før konferansen hadde begynt, men ifølge Stoltenberg var situasjonen mellom prinsippet om de økonomiske sonene og den økologiske klassifiseringen fortsatt uklar. Regjeringen måtte dermed vente med å ta et standpunkt. Arbeidsutvalget hadde likevel raskt avklart at en løsning basert på økologiske kriterier ikke ville få den nødvendige støtten under konferansen.<sup>179</sup> Arbeidsutvalget og regjeringen ser ut til å ha vektlagt løsningene ulikt. Det viktigste var likevel å holde døren åpen for alle forslag. Stoltenberg mente Norge kunne utvise interesse for forslaget om klassifisering og samtidig arbeide for en så bred sokkel som mulig, altså å holde vannsøylen og sokkelen adskilt. De økonomiske sonene kombinerte derimot de to delene. Tamnes viser ikke til diskusjonen om den økologiske klassifiseringen eller innflytelsen utviklingslandene hadde på utformingen av den norske linjen da han siterer notatet fra Stoltenberg.<sup>180</sup> Han nevner heller ikke at de økonomiske sonene også ble drøftet og gir inntrykk av at regjeringen inntok en varsom linje med hensyn til den sammensatte interessestrukturen.

Utviklingslandene hadde tidlig markert seg som talsmenn for en sone med stor utstrekning og med sterk kyststatsjurisdiksjon. Dette påvirket arbeidet til medlemmene i Arbeidsutvalget for fisk. Utvalgets medlemmer mente at den norske delegasjonen eksplisitt måtte støtte prinsippet om de økonomiske sonene for å «kunne få anledning til å ta del i det praktiske arbeidet med utformingen av artikkeltekstene» sommeren 1973.<sup>181</sup> Regjeringen understreket likevel til pressen at de ikke hadde fattet en avgjørelse.<sup>182</sup> Arbeidsutvalget skrev også til Havretts- og sjøgrenseutvalget at tiden ikke var inne for å ta standpunkt i saken.<sup>183</sup> Jeg mener det hang sammen med forholdet til stormaktene og

---

<sup>178</sup> Notat til regjeringens medlemmer FN-Konferansen i 1973 om havets folkerett 03.07.72 UD: 26 11/42 bind. VII

<sup>179</sup> Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54 [Dette ble for øvrig også drøftet i arbeidsutvalgets tredje rapport fra mars 1973]

<sup>180</sup> Tamnes 1997:281

<sup>181</sup> Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

<sup>182</sup> Pressemelding 21.06.73 Fiskeridepartementet 1965-1973 D-236

<sup>183</sup> Sjøgrenseutvalgets møte 05/02/73 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

Sovjetunionen med tanke på å få til en pakkeløsning under konferansen. Regjeringen måtte balansere hensynet som kyststat opp mot hensynet til stormaktene og muligheten til å få en omforent traktat.

Dette understreket et viktig forhold: Det var forskjell på å arbeide frem en løsning om 200 mils økonomiske soner under havrettskonferansen, og å faktisk etablere en. Regjeringen hadde ennå ikke gitt formelt uttrykk for om de ville etablere en økonomisk sone, og heller ikke hvilken utstrekning den skulle ha.<sup>184</sup> Siden disse sakene ennå ikke var realitetsbehandlet i 1973, ville ikke rettsavdelingen anslå hvilke løsninger konferansen ville vedta. Det var likevel sannsynlig av det ville bli en form for «pakkeløsning», der kyststatenes rettigheter måtte utvikles i tråd med prinsippene om havets frihet. Rettsavdelingen mente at en slik løsning ville være i samsvar med norske interesser.<sup>185</sup> Norske myndigheter var dermed *for* at den norske delegasjonen skulle arbeidet for prinsippet om 200-mils økonomiske soner under havrettskonferansen, men *avventende* til å benytte seg av muligheten til å etablere den selv. Dette er i tråd med Tamnes (1997).<sup>186</sup>

Dette må likevel nyanseres. Arbeidsutvalget for fisk, havretts- og sjøgrenseutvalget, samt Utenriksdepartementet var i stadig økende grad enige i at også Norge måtte følge de andre kyststatene. Det betød i realiteten å etablere en økonomisk sone på sikt. Pål Christensen skriver i norsk Fiskeri- og kysthistorie at arbeidsutvalget gikk inn for at den norske delegasjonen måtte støtte prinsippet under konferansen, men utelater at utvalget samtidig hadde gitt uttrykk for at regjeringen også måtte gjøre det.<sup>187</sup> At regjeringen seriøst vurderte å etablere en økonomisk sone ble klart for Stortinget i 1973 da Utenriksdepartementet slapp to pressemeldinger der en uttalte at norske myndigheter ikke hadde bestemt seg, og den ander antydte at avgjørelsen allerede var tatt.<sup>188</sup>

Spørsmålet ble diskutert i Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomité sommeren samme år. Flere representanter fra Høyre var kritiske til regjeringens dobbelt-

---

<sup>184</sup> Se Tamnes 1997:286

<sup>185</sup> Notat til Statsministeren 06.09.73 UD: 26 11/42 bind. 14

<sup>186</sup> Tamnes 1997:286

<sup>187</sup> Christensen 2014:59

<sup>188</sup> Se diskusjonen i Duuk: Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite. Torsdag 28.06.73

løp som nå hadde blitt kjent i pressen, og mente regjeringen ved å gi uttrykk for at Norge skulle etablere en økonomisk sone kunne skade sentrale norske interesser. Norske myndigheter skulle tross alt forhandle med berørte stater før de bestemte seg for en løsning. På grunn av sakens behandling i Arbeidsutvalget for fisk og den enstemmige anbefalingen i havretts- og sjøgrenseutvalget mente utenriksminister Dagfinn Vårvik at det var «nokså gitt hva det norske standpunkt burde være i denne saken».<sup>189</sup> Norge måtte arbeide for muligheten til å selv opprette en økonomisk sone. Avgjørelsen var med andre ord i praksis tatt av regjeringen. Det ble også rettet kritikk mot det norske samarbeidet med de andre kyststatene under havrettskonferansen. Bernt Ingvaldsen fra Høyre var «meget betenkt» over at Norge allierte seg med Island og land utenfor vesten siden det tross alt var de europeiske naboene en måtte forholde seg til «hva enten det gjelder felles interesser eller interessekonflikter».<sup>190</sup> Vårvik poengterte at det jo bare var Island og Norge som var kystfiskerinasjoner i Europa og dermed hadde særegne interesser å ivareta. Det var derfor «ganske naturlig at våre interesser ikke faller så svært godt sammen med de andre vest-europeiske lands interesser».<sup>191</sup>

Fra Vårviks perspektiv var det derfor helt klart at Norge måtte knytte seg tettere til de andre kyststatene. Dessuten var det et spørsmål som hang sammen med hva som var mulig å oppnå på konferansen og hvordan Norge kunne posisjonere seg i arbeidet. Både Regjeringen og Stortinget bestemte seg etter møtet i utenrikskomiteen å avvente videre diskusjon om når en skulle etablere økonomiske soner.<sup>192</sup> Allerede under oppstarten til konferansen hadde flere afrikanske land gått sammen og avløst det tidligere kenyanske forslaget om økonomisk sone med et mer konkret forslag. Der ble rett til fri skipsfart og overflyvning ytterligere bekreftet. Det skulle likevel komme flere mindre endringer og presiseringer, blant annet gjennom et norsk-australsk forhandlingsutkast som presiserte skipsfartens frihet i 1974.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite. Torsdag 28.06.73

<sup>190</sup> Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite. Torsdag 28.06.73 (58)

<sup>191</sup> Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite. Torsdag 28.06.73 (59)

<sup>192</sup> Nærø 1987:79

<sup>193</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3 og Bergin 1990:25. og Nærø 1987:33

I praksis valgte Arbeidsutvalget for fisk en strategi der andre stater kunne brøyte vei for de økonomiske sonene. Bjørge uttrykte under et foredrag til Forsvarets overkommando at Norge ikke skulle ta stilling til saken, men legge til rette for økt kyststatsjurisdiksjon på generelt grunnlag.<sup>194</sup> Dette betød at Norge måtte tone ned sine egne kyststatsinteresser, og samtidig – i tråd med utenriksminister Vårvik – anta at det ville bli mulighet til å etablere en økonomisk sone senere. Norske myndigheter måtte forsøke å påvirke prosessen der det var størst sjanse for gjennomslag. Under uformelle diskusjoner hadde Norge sammen med land som India, Kenya, Tunisia, Chile og Venezuela samlet seg som kyststater med sterke interesser. Blant de andre statene i den gruppen var det ingen som ville gå inn for andre prinsipper enn økonomiske soner.<sup>195</sup>

De norske interesse hadde altså formalisert seg. I et notat til statsministeren høsten 1973 skrev rettsavdelingen i Utenriksdepartementet at den norske delegasjonen offisielt hadde gått inn for å arbeide for en økonomisk sone på 200 nautiske mil under konferansen sammen med Australia.<sup>196</sup> Norge og Australia hadde flere fellestrekk. De hadde blant annet begge sammensatte interesser i kraft av lange kystlinjer, stor sokkel og sterk tilknytning til vestblokken. Landene uttrykte en mer moderat linje sammen med stater som Canada, Irland og New Zealand mot de mer ‘maksimalistiske’ utviklingslandene i kyststatsgruppen.<sup>197</sup> De ble stående som motvekt i kyststatsgruppen, samtidig som de også ville tjene på en løsning som var tungt basert på utviklingslandenes forslag. Norge ville satse på at de andre kyststatene brøytet vei for økt kyststatsjurisdiksjon.

Norge og Australia mente det var viktig å presisere fri ferdsel i de økonomiske sonene i et eget forslag. Forslaget lå ifølge Helge Vindenes likevel «nært opp til de tilsvarende forslag som andre delegasjoner har lagt frem».<sup>198</sup> Samtidig bidro det også til å styrke pakk løsningsprinsippet ved å komme stormaktene ytterligere i møte. Tamnes (1997)

---

<sup>194</sup> FN-konferansen om Havets folkerett – fiskerispørsmålene. Seminar 7/2-74 ved Forsvarets overkommando av Carl Bjørge. Riksarkivet. Forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>195</sup> Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

<sup>196</sup> Notat til Statsministeren 06.09.73 UD: 26 11/42 bind. 14

<sup>197</sup> Bergin 1990:91

<sup>198</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget 1974-1975. 04-10 boks: 3



skriver at forholdet til NATO-landene og tillitten hos stormaktene som «vokter av det åpne hav» bidro til å besegle den norske rollen under konferansen.<sup>199</sup> Det var helt klart et viktig, men jeg mener den norske delegasjonen aldri førte en spesiell NATO-vennlig politikk under forhandlingene. Det var bare naturlig at Norge forsøkte å forene de ulike sidene for å sikre en universell traktat. De tidligere forslagene hadde blitt utformet av utviklingsland med isolerte kyststatsinteresser. Likevel hadde de afrikanske landene allerede understreket retten til fri ferdsel gjennom sine forslag fra 1973.

Ifølge Vindenes var det klart at de afrikanske landene kom til å etablere sine økonomiske soner uavhengig av resultatet på konferansen, og man her «står overfor en utvikling som en fra norsk side kan gjøre lite eller intet for å stanse».<sup>200</sup> Rolf Tamnes skriver i Norsk utenrikspolitikks historie at Norge måtte søke å påvirke havrettsforhandlingene for å unngå en tøylesløs utvikling.<sup>201</sup> Et sentralt spørsmål er i hvor stor grad linjen Tamnes viser til var mulig tatt utviklingslandenes totale dominans i dette spørsmålet. Også når vi ser at forhandlingene gikk i retning av å sikre fri gjennomfart uten at den norske delegasjonen hadde arbeidet for dette. Jeg mener Tamnes kan ha rett i at Norge måtte følge en slik linje, men samtidig vil jeg påpeke at regjeringen kun hadde et lite mulighetsrom tatt utviklingslandenes stilling i betraktning.

En presisering av overfartsrettigheter kunne bare styrke det eksisterende forslaget. Norge hadde altså ingen faktisk mulighet til å hindre at de afrikanske landene ville etablere økonomiske soner og det norsk-australske forslaget virker dermed som et forsøk på å befeste sentrale norske interesser enda sterkere, slik at det eventuelt kunne bli tatt inn i utviklingslandenes nasjonale lovgivning. Ifølge Tamnes skulle forslaget også sørge for at forhandlingene ble holdt i gang, slik at utviklingslandene ikke gikk til ensidig etablering.<sup>202</sup> Samtidig gikk Norge og Australia inn for at kontinentalsokkelens grense kunne strekkes lengre enn 200 mil om forholdene lå til rette for det. Den norske sokkelen strakk seg i all hovedsak ikke lengre, så norske myndigheter ønsket ikke å innta et fast

---

<sup>199</sup> Tamnes 1997:284

<sup>200</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>201</sup> Tamnes 1997:285

<sup>202</sup> Tamnes 1997:285

standpunkt i frykt for at det skulle sette andre norske interesser i fare.<sup>203</sup> For de afrikanske landene var det desto viktigere, og Helge Vindenes mente Norge derfor kunne utvise «stor fleksibilitet» i spørsmålet.<sup>204</sup> Norske myndigheter kunne dermed gi utviklingslandene det de ville ha.

Både Tamnes (1997), Christensen (2014) fører frem et argument om at shipping var en viktig norsk interesse som det måtte tas hensyn til i forhandlingene, og som bidro til å gi tillitt under konferansen.<sup>205</sup> Samtidig viser kildematerialet at prinsippet om fri overfart allerede ble besejlet før det konferansen kom i gang gjennom utviklingslandenes forslag. Prinsippet var kanskje viktig, men i det store og hele ikke så relevant som Tamnes og Christensen skriver. Jeg mener arbeidet med å utforme en universell traktat gjennom pakkelsesprinsippet var en sterkere norsk interesse tatt havrettsutviklingen i betraktning. De viktigste sakene var avklart, og Norge måtte forfølge andre interesser. Her spilte arbeidsutvalget for fisk en stor rolle. Det var selvsagt mange interesser og prosesser som påvirket den norske havrettspolitikken, men arbeidsutvalget hadde etter min mening helt klart en avgjørende rolle gjennom de ulike rapportene. Nærø (1987) fremhever også dette, men går mer overordnet inn i rapportene, og setter ikke arbeidsutvalgets arbeid i en større kontekst med vekt på hvilke innvirkning dette fikk på det norske havrettsarbeidet.<sup>206</sup>

Arbeidsutvalget skrev i rapport nr. 4 det var helt sentralt at havrettskonferansen endte med at man «I fiskerijurisdiksjonsspørsmål får en allment anerkjent folkerett»<sup>207</sup> Slik utvalget omtaler dette, betød det prinsippet om økonomiske soner. Ifølge Bjørge fikk tankene fra utvalget raskt tilslutning i sjøgrenseutvalget og i regjeringen.<sup>208</sup> Dette strider med inntrykket vi får både i Tamnes (1997) og Christensen (2014) der Utenriksdepartementet og regjeringen fremstår mer usikker.<sup>209</sup> Det går fram av det

---

<sup>203</sup> Bergin 1990:61

<sup>204</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>205</sup> Tamnes 1997:284, Christensen 2014:61

<sup>206</sup> Nærø 1987:67-72

<sup>207</sup> Rapport nr. 4 til sjøgrenseutvalget av 1954 fra arbeidsutvalget for fisk. 13.06.1973 Fiskeridirektoratet. Fiskerirådet/Fiskeridirektoratets ledelse. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå, boks: 043/54

<sup>208</sup> FN-konferansen om Havets folkerett – fiskerispørsmålene. Seminar 7/2-74 ved Forsvarets overkommando av Carl Bjørge. Riksarkivet. Forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>209</sup> Christensen 2014:59, Tamnes 1997:284-285

overstående at prinsippet om økonomiske soner hadde befestet seg som den eneste løsningen tidlig under konferansen i praksis, og at norske myndigheter ble nødt å tilpasse politikken etter det, tidvis imot kritiske røster i hjemlig opinion. Det var likevel bestemt at Norge måtte føre en tilbakeholden linje også av hensyn til gjeldende folkerett, der en ensidig etablering av en økonomisk sone kunne skape store problemer med nabostatene i Nordøst-Atlanteren. Norge måtte også tone ned egen kyststatsretorikk for ikke å sette forhandlingene under havrettskonferansen og overfor berørte parter i Nordøst-Atlanteren i fare. Det var likevel ikke gitt at forhandlingene under havrettskonferansen ville føre frem til en omforent traktat innen rimelig tid. Regjeringen ba derfor arbeidsutvalget høsten 1973 om en utredelse om hvordan en etablering av en norsk økonomisk sone kunne foregå, både med og uten gjennomslag på konferansen.<sup>210</sup> Tanken var altså at Norge burde etablere økonomiske soner uansett.

De norske fiskeriinteressene var sammensatte, og arbeidsutvalget skrev at det var vesensforskjeller mellom fiske utenfor Nord-Norge og på Vestlandet. I nord var det mer kystnær fising, mens det på Vestlandet var betydelig fiske utenfor andre staters kyster. Først og fremst Storbritannia. Utenfor Sovjetunionen hadde fisket bare stått for 1,5% av verdiene mellom 1968-1973.<sup>211</sup> På motsatt side hadde både Storbritannia og Sovjetunionen store fiskeriinteresser utenfor Nord-Norge. Arbeidsutvalget anbefalte Sjøgrenseutvalget å ikke fremme noen spesiell politikk på den kommende sesjonen under havrettskonferansen. De mente det ville være viktig å kunne vurdere «hvorledes de nasjoner som vil anse seg berørt av en utvidelse vil reagere...».<sup>212</sup> Samtidig skrev Carl Bjørge i et brev til medlemmene i arbeidsutvalget våren 1974 at det var et så sterkt press for prinsippet om de økonomiske sonene at «det ville være urealistisk å støtte et forslag som avviker i betydelig grad».<sup>213</sup> Den norske strategien var i praksis beseget,

---

<sup>210</sup> Se Foreløpig rapport om spørsmål i forbindelse med en eventuell utvidelse av norsk fiskerijurisdiksjon 28.06.74 riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>211</sup> Foreløpig rapport om spørsmål i forbindelse med en eventuell utvidelse av norsk fiskerijurisdiksjon 28.06.74 riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>212</sup> Foreløpig rapport om spørsmål i forbindelse med en eventuell utvidelse av norsk fiskerijurisdiksjon 28.06.74 riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>213</sup> FN-konferansen om havets folkerett 22.05.74 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, serie boks397(7) (stavefeil i original)

men Norge hadde også interesse i å ivareta stormaktenes interesser gjennom en god pakkeløsning. Det var nødvendig for å oppnå en universell traktat.

Arbeidsutvalget understreket overfor regjeringen at en utvidelse av fiskerijurisdiksjonen hadde positive økonomiske konsekvenser. Bare 20% av fiskerne var engasjert i fiske på fjerne hav, mens resten drev kyst- og bankfiske som var spesielt viktig i norsk og nordnorsk økonomi.<sup>214</sup> Arbeidsutvalget anbefalte derfor sommeren 1974 at regjeringen måtte gå til en «snarlig» utvidelse av fiskerigrensen. Dette ble også grunnlaget for regjeringens prinsipp-program for fiskeriene. Dette betød blant annet et aktivt valg *for* kystfiske på bekostning av havfiskeflåten. Arbeidsutvalget mente det «klart ville fremgå at Norge totalt sett vil ha store fordeler av et utvidet kyststatsregime».<sup>215</sup> Arbeidsutvalget mente videre at Norge måtte få en så utvidet og så god kontroll over ressursene som mulig. Det ville på sikt sikre næringsgrunnlaget til kystbefolkningen fordi et utvidet kyststatsregime på sikt ville føre til økt avkastning. «Det ligger i sakens natur at jo lenger ute fiskerigrensen går, desto bedre vil disse hensyn bli ivaretatt» skrev Arbeidsutvalget til Regjeringen.<sup>216</sup> Dette var ikke uproblematisk av tre grunner. Det ene var hensynet de andre statene i Nordøst-Atlanteren, det andre var hensynet til det norske fjernfisket, og det siste var fremdriften under havrettskonferansen.

Det var ingen tvil om at bi- og multilateralt samarbeid ville bli sentral. Arbeidsutvalget mente at de regionale fiskerikommisjonene fortsatt kunne spille en viktig rolle selv om store deler av havområdene ble lagt under nasjonal jurisdiksjon. Dette var fordi flere av fiskeriressursene ville vandre mellom ulike staters økonomiske sone og det frie hav. Utvalget mente det ikke ville være mulig å ha noen sterk formening om hvordan samarbeidet i de gamle fiskerikommisjonene skulle organiseres, men at de burde få nytt mandat. Implisitt i arbeidsutvalgets dokumenter lå det en tanke om at det norske fjernfisket ville bli kompensert med det andre stater tidligere fanget i en eventuell

---

<sup>214</sup> Foreløpig rapport om spørsmål i forbindelse med en eventuell utvidelse av norsk fiskerijurisdiksjon 28.06.74 riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>215</sup> Foreløpig rapport om spørsmål i forbindelse med en eventuell utvidelse av norsk fiskerijurisdiksjon 28.06.74 riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>216</sup> Foreløpig rapport om spørsmål i forbindelse med en eventuell utvidelse av norsk fiskerijurisdiksjon 28.06.74 riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

økonomisk sone. For å sikre en fortsatt drift i fjernfiskeflåten kunne norske myndigheter også forhandle om fiskerirettigheter innenfor andre staters soner.<sup>217</sup> Utvalgets rapport i 1974 ble dermed et vannskille. Usikkerheten ble erstattet med en stram linje der den norske delegasjonen måtte arbeide for at økonomiske soner måtte få gjennomslag på konferansen. Carl Bjørge konstaterte overfor Forsvarets overkommando i 1974 at erfaringene man på norsk side hadde med å få de andre statene med på effektive reguleringstiltak i Nord-Atlanteren «dessverre ikke er gode». Videre at kyststatene og fjernfiskestatene sto langt fra hverandre i spørsmålet om «en rasjonell beskatning av de felles fiskeriressurser».<sup>218</sup> Han påpekte at Norge tross alt var én av to reelle kyststater i Europa og at en derfor måtte se til kyststatene andre steder i verden.

#### Brobygger ut fra egeninteresse

Kyststatene var i overveldende flertall under konferansen, og Bjørge mente dette kunne bli et problem. Om et stort flertall av utviklingsland ensidig vedtok å etablere økonomiske soner, ville ikke det løse problemene i en eventuell norsk sone i seg selv. Slike etableringer ville ikke automatisk skape ny folkerett. Det var forholdet mellom havrettstraktaten etter et visst antall ratifiseringer og sedvane som gjorde. Likevel uttrykte Bjørge til Forsvarets overkommando at prinsippet under konferansen hadde fått «en så mektig politisk støtte som kan gjøre det vanskelig – selv for et mindretall av stormakter – å unnlate å respektere dem i praksis».<sup>219</sup> Det var i dette rommet mulighetene for en god løsning for Norge lå, selv om interessene var i direkte konflikt med de nærmeste allierte. Likevel viser dette at en soneetableringer i utviklingsland ikke betød en aksept av en norsk økonomisk sone. Norge måtte arbeide for at kyststatenes ønsker skulle få universell tilslutning.

Her fulgte Bjørge delvis folkerettsrådgiver i Utenriksdepartementet Carl August Fleischers argumentasjon. I mars 1974 skrev Fleischer et notat om de folkerettslige

---

<sup>217</sup> Foreløpig rapport om spørsmål i forbindelse med en eventuell utvidelse av norsk fiskerijurisdiksjon 28.06.74 riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>218</sup> FN-konferansen om Havets folkerett – fiskerispørsmålene. Seminar 7/2-74 ved Forsvarets overkommando av Carl Bjørge. Riksarkivet. Forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>219</sup> FN-konferansen om Havets folkerett – fiskerispørsmålene. Seminar 7/2-74 ved Forsvarets overkommando av Carl Bjørge. Riksarkivet. Forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

synspunktene på en norsk etablering av en økonomisk sone. Også han understreket at konferansen i seg selv ikke ville skape ny folkerett, men at det var mulig å tolke forholdene dithen at en økonomisk sone, om den ikke allerede var, i alle fall kom til å bli gjeldende folkerett. Ifølge Fleischer var det et stort antall stater som enten ville beskytte sine soneetableringer, eller sikre seg muligheten til å gjøre dette senere, at en endring i praksis var uunngåelig.<sup>220</sup> Han mente også at det basert på tidligere saker ville være stor forståelse for en utvidelse av fiskerigrensen eller å etablere en fiskerisone i en eventuell tvist. Spesielt siden de økonomiske, geografiske og historiske faktorene hadde blitt tillagt stor vekt i tidligere saker.<sup>221</sup> Fleischer argumenterte i motsetning til Bjørge for at verdenssamfunnet var styrt av stormaktene og at et folkerettslig vedtak ikke automatisk betød ny rett så lenge stormaktene ikke var med. Andre jurister la derimot vekt på at institusjoner og lovverk hadde en viktig rolle med å besegle utviklingen.

Synspunktene til Fleischer og til dels Bjørge sto i kontrast til Jens Evensen, og jurist, spesialrådgiver, og senere polarrådgiver og ekspedisjonssjef i UD Per Tresselt. Evensen og Tresselt mente at det norske handlingsrommet gradvis ble utvidet gjennom institusjonalisering og folkerettslig lovgiving. En av årsakene var nok at Jens Evensen hadde god erfaring fra prosessene i FN og under havrettskonferansen. Dessuten hadde verken Bjørge eller Fleischer bred erfaring fra forhandlingene som pågikk. Dette vitner om to ulike forståelser innad i det norske havrettsmiljøet. På den ene siden representerte spesielt Fleischer, og til dels Bjørge, en tanke om at verdenssamfunnet var så anarkisk at verken havrettskonferansen eller en havrettskonvensjon automatisk ville skape ny folkerett. Sedvaneretten og aksept fra stor- og supermaktene var nøkkelen. Jens Evensen la på sin side vekt på at det faktisk var mulig å påvirke havretten gjennom normativ politikk, og at nok oppslutning ville skape ny folkerett. Norge kunne få gjennomslag for sine interesser, så lenge de var i tråd med et flertall under konferansen. Jeg skal ikke gå dypere inn i de juridiske uenighetene her, men ønsker å understreke en grunnleggende konflikt i det norske beslutningsapparatet fra begynnelsen.

---

<sup>220</sup> Eventuell norsk utvidelse av fiskerigrensen eller opprettelse av økonomisk sone – folkerettslige synspunkter. 29.03.74 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, serie boks397(7)

<sup>221</sup> Eventuell norsk utvidelse av fiskerigrensen eller opprettelse av økonomisk sone – folkerettslige synspunkter. 29.03.74 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, serie boks397(7)

Etter arbeidsutvalgets siste rapport hadde den norske kursen blitt staket ut. Det var klart at en yttergrense for fiskeriforvaltningen burde være 200 nautiske mil og i tråd med utviklingslandenes forslag. Norske myndigheter ønsket likevel ikke å flagge dette standpunktet sterkt. Norge hadde sammensatte havinteresser, og i sammenslutningen av kyststater under konferansen, var Norge den eneste sjøfartsnasjonen. Deltakelsen i kyststatsgruppen kunne derfor ifølge Utenriksdepartementet gi Norge «en verdifull mulighet til å påvirke utviklingen i en retning som skipsfartsnasjonene er tjent med» samtidig som det kunne «bidra til å øke mulighetene for en kompromissløsning på konferansen».<sup>222</sup> Andresen (1987) har kalt den norske linjen for «brobygger gjennom egeninteresse».<sup>223</sup> Samtidig lå det også et realpolitisk stormakts-spørsmål til grunn, som den norske delegasjonen måtte ta hensyn til. Det er viktig å understreke at Norge dermed ikke la stormaktshensynene til grunn for sin tilnærming til kyststatsgruppen. Den norske delegasjonen søkte å forene disse hensynene i målet om å oppnå en omforent traktat.

Det var i Norges interesse å være en brobygger, spesielt mellom motstridende kyststats- og sjøfartsinteressene under konferansen, fordi begge punktene viktige for Norge. Det norske standpunktet om å bidra som brobygger var forenelig med de økonomiske og politiske interessene. Sammenfallet mellom internasjonale svingninger og norske interesser var godt hjulpet av det store antallet utviklingsland som arbeidet for å styrke de mer vanskeligstilte statene. Norges rolle under havrettskonferansen blir av Andresen (1987) også beskrevet som særs støttende overfor utviklingslandene. Rolf Tamnes skriver at Norge fulgte en altruistisk brobygger-linje under konferansen, men at det lå strenge realpolitiske hensyn bak.<sup>224</sup> Med andre ord at å fungere som brobygger bare var et vikarierende motiv for hardere interesser. Jeg mener, i likhet med Andresen, at den norske delegasjonen kunne spille begge disse rollene, uten at de skulle stå i et motsetningsforhold til hverandre. Norge hadde sammensatte interesser med både altruistiske og realpolitiske motiver. Dette skulle etter hvert også bli synlig da Norge siden skulle forhandle i 1. komité.

---

<sup>222</sup> Notat. FN-konferansen om havets folkerett- forberedende konsultasjoner innen kyststatgruppen 04.05.73 UD: 26 11/42 bind. XI

<sup>223</sup> Andresen 1987:114

<sup>224</sup> Tamnes 1997:284

Norge støttet utviklingslandene i sine ønsker om en sterk internasjonal havbunnsorganisasjon og mente USAs og EUs perspektiver om nasjonal selvhevdelse var gammeldags og basert på «regler [...] som ble gitt tidlig i dette århundret».<sup>225</sup> Til sammenligning hadde de skandinaviske naboene mindre sammensatte interesser. Rettsavdelingen skrev til utenriksminister Knut Frydenlund i forkant av et nordisk utenriksministermøte i 1975 at det «likevel – eller kanskje nettopp derfor – er det påkrevd med nær kontakt mellom de nordiske landene» under Havrettskonferansen.<sup>226</sup> Island var en ren kyststat uten shipping-interesser, Danmark hadde kyststatsinteresser på Grønland og Færøyene, men var også spesielt opptatt av stred-problematikken, mens Sverige ikke flagget noen andre interesser enn å opprettholde status quo i konsultasjoner med norske myndigheter. De nordiske landene sto sammen om å styrke det internasjonale rammeverket, men støttet ikke hverandre ubetinget i mindre prinsipielle saker. For eksempel avsto Norge, Sverige og Danmark å stemme over et resolusjonsforslag Island og flere utviklingsland hadde fremmet om kyststatenes råderett over naturressursene innenfor kyststatenes grenser i FNs generalforsamling høsten 1973. Frykten fra norsk side var at dette ville foregripe utfallet av konferansen.<sup>227</sup> Et svensk fremstøt overfor fiskeriminister Eivind Bolle om å ikke berøre de svenske fiskeriinteressene i Nordsjøen, imot at Sverige støttet det norsk-australske forslaget om økonomiske soner, ble besvart med at man ikke ville drøfte hypotetiske utvidelser.<sup>228</sup> Det var likevel løpende konsultasjoner mellom alle de nordiske landene under oppkjøringen til konferansen. Spesielt mellom Norge og Island, som begge støttet tanken om økonomiske soner.<sup>229</sup>

### Polarområdene og Svalbard

I nord sto forholdet til Sovjetunionen og de andre signatarmaktene til Svalbardtraktaten sentralt da havrettsutviklingen styrket kyststatenes rettigheter. I Antarktis skulle utviklingslandene skape bekymringer fordi Norge ønsket å opprettholde status quo samtidig som havrettsutviklingen fordret en mer aktiv linje i området. Tankene om den

---

<sup>225</sup> Andresen 1987:112

<sup>226</sup> Notat: Samtalemomenter: Konferansen om havets folkerett 08.08.75 UD: 26 11/42 bind. 23

<sup>227</sup> Det islandske resolusjonsforslag om permanent råderett over naturressursene fremsatt under behandlingen av ECOSOC-rapporten på FN's 28. generalforsamling høsten 1973 13.02.1974 UD: 26 11/42 bind. 16

<sup>228</sup> Bakgrunnsnotat. Den tredje FN-konferanse om havets folkerett 02.04.74 UD 26 11/42 bind. 17a

<sup>229</sup> Telegram fra Frydenlund til Dagbladet. Konferansen om havets folkerett 29.04.74 UD: 26 11/42 bind. 17a



nye kyststatsrollen passet ikke inn med enkelte av de overordnede målene i norsk polarpolitikk. Generelle kyststatsinteresser måtte vike i sentrale interessed spørsmål i Arktis og Antarktis, samtidig som Norge måtte håndtere en større interesse for havgrensepolitikk i polområdene. I utgangspunktet ønsket regjeringen utstrakt jurisdiksjon i de norske havområdene og kapitlet vil vise hvordan dette artet seg i polhavene der Norge måtte forholde seg til sammensatte problemstillinger som angikk sikkerhetspolitikk og stormaktspill.

På 1970-tallet tok overfisket rundt øygruppen seg opp. Blant annet vest-tyske, spanske, portugisiske og franske fiskere mangedoblet fangstene første halvdel av tiåret.<sup>230</sup> I likhet med havområdene utenfor norskekysten måtte regjeringen finne en løsning for å bevare ressursene og styrke norske kyststatsinteresser. Forvaltningen av Svalbard og havområdene rundt var av spesiell delikat karakter for norske myndigheter, og sterke kyststatsinteresser gikk direkte imot sovjetiske og norske alliertes interesser. I et brev til Arbeidsutvalgets medlemmer i mai 1974 skisserte Havforskningsinstituttets direktør Gunnar Sætersdal opp noen av problemene med fiskeriforvaltningen rundt Svalbard. Det viktigste var forholdet til Svalbardtraktaten. Sætersdal mente linjen Utenriksdepartementet hadde lagt til grunn i sokkelspørsmålet siden 1964 om at kontinentalsokkelen rundt Svalbard hang sammen med den norske, og dermed utenfor Svalbardtraktaten, måtte brukes i dette tilfellet. Sætersdal skrev at det da var mulig å få til en særordning der den potensielle økonomiske sone fulgte den norske sokkelen utover 200 nautiske mil.<sup>231</sup> Helge Vindenes skrev en lignende uttalelse til Arbeidsutvalget for fisk sommeren 1974 og understreket at Utenriksdepartementet mente kravet om likebehandling i Svalbardtraktaten ikke gjaldt på kontinentalsokkelen og at «det samme må antas å gjelde for en eventuell økonomisk sone».<sup>232</sup>

Under de påfølgende drøftelsene i Arbeidsutvalget for fisk ble det spurt om en eventuell utvidelse av fiskerigrensen kunne få konsekvenser for en senere etablering av

---

<sup>230</sup> Finstad, Hoel (2004):458

<sup>231</sup> Arbeidsutvalget for fiskerisaker under sjøgrenseutvalget. Hva er alternativene og konsekvensene av Svalbardfarvannenes status. 30.05.74 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1 boks: 7

<sup>232</sup> Notat: spørsmål vedrørende Svalbard i forbindelse med utredningen om problemer som vil oppstå ved en utvidelse av den norske fiskerigrense 06.06.1974 Gunnar Sætersdals arkiv, boks: 8 Havforskningsinstituttet 811.1

økonomisk sone rundt Svalbard. Det samme gjaldt delelinjen mellom Sovjetunionen og Norge på sokkelen av Barentshavet. Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet mente det ville bli vanskelig å opprette en egen økonomisk sone for Svalbard. Sovjetunionen ville motsette seg et hvert tiltak fra norsk side som ville legge deres sjømilitære interesser under press. Dette, mente Helge Vindenes, «Selv om den jurisdiksjon som det gjelder, begrenses til «Fiskerijurisdiksjon»».<sup>233</sup> Likevel fremhevet han at det ikke var noe juridisk problem i seg selv, og at en eventuell økonomisk sone måtte i lik linje med sokkelen, måtte regnes som norsk. Frykten for sovjetiske reaksjoner må også sees i lys av at de økonomiske sonene status ennå var uklar. Spørsmålet om fri gjennomfart hadde akkurat blitt aktualisert i forbindelse med de latinamerikanske statenes etablering av 200-mils territorialfarvann. Det hersket derfor stor usikkerhet om hvorvidt en økonomisk sone var «creeping jurisdiction», der kyststatene etter hvert ville omforme de økonomiske sonene fra et område med jurisdiksjon over forvaltningen av bestemte ressurser, til et område med sterk suverenitet.

I 1976 gikk ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet Kjell Raasok inn for at Norge måtte opprette en ikke-diskriminerende fiskerisone. Under et møte i Arbeidsutvalget for fisk hevdet Raasok at det norske fiske i området var beskjedent, og at en kvotefordeling basert på historiske rettigheter derfor ville slå negativt ut.<sup>234</sup> Gunnar Sætersdal var enig og mente det var viktig å opprette en sone for å hindre at fiskerne som ble presset ut ved etableringen av økonomiske soner andre steder skulle trekke nordover. Det norske standpunktet var likevel ikke klart. Helge Vindenes skrev til Jens Evensen, samt Vartdal og flere andre sentrale medlemmer i Arbeidsutvalget for fisk i mai 1976 at «opprettelse av en økonomisk sone – eller av en annen form for ressursone – ved Svalbard inngår ikke i den norske regjerings aktuelle planer».<sup>235</sup> Foreløpig var det bare NEAFC som

---

<sup>233</sup> Notat: spørsmål vedrørende Svalbard i forbindelse med utredningen om problemer som vil oppstå ved en utvidelse av den norske fiskerigrense 06.06.1974 Gunnar Sætersdals arkiv, boks: 8 Havforskningsinstituttet 811.1

<sup>234</sup> Notat om møte i Arbeidsutvalget for fisk under sjøgrenseutvalget av 1954 den 23. og 24. september 1976. Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, serie boks399(9)

<sup>235</sup> Notat. Fiskerigrenseforhandlingene – forholdet mellom regionale reguleringsordninger og det fremtidige norske reguleringsystem for den økonomiske sone 14.05.76 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (Norsk økonomisk sone) 1974-1988 boks: D 54 mappe: Norsk økonomisk sone 1977-1988 2

kunne sørge for en forsvarlig forvaltning av området. En etablering av en økonomisk sone ved Svalbard var likevel under vurdering i Utenriksdepartementet.<sup>236</sup>

Havrettskonferansen bidro også til et økt fokus på mineralutvinning i Arktis. Bruken av naturressursene var tross alt en av hovedgrunnene til at det i det hele tatt var en konferanse og det økte fokuset hadde også en spill-off-effekt på Arktis. Statsviteren Finn Sollie ved Fridtjof Nansen institutt holdt på samme tid som Carl Bjørge et foredrag for Forsvarets overkommando i 1974 der han beskrev et scenario med økt interesse for ressursene i Arktis og tanker om området som ferdselsåre mellom øst og vest. Han mente at Arktis ville «komme til å spille en vesentlig større rolle i internasjonal sammenheng enn noen kunne tenkt seg for ganske få år siden».<sup>237</sup> På grunn av beboelsesmønster, kontinentalsokkel og størrelsen på en eventuell økonomisk sone, mente Sollie at Norge ville være det landet som ble mest berørt av et større fokus på Arktis. Med en etablering av økonomiske soner ville Norge i større grad bli dratt inn området. Sollie mente Polhavet i fremtiden ville ligne mer på Middelhavet, der bred kontakt og stor gjennomfart var sentralt. I et fremtidig middelhavsscenario var det ifølge Sollie «klart at de norske nordområder har en overmåte viktig strategisk beliggenhet».<sup>238</sup> Samtidig understreket han at militærstrategiske interesser gjorde et bredt samarbeid om utvikling av regionen vanskelig. Norge hadde der et spesielt ansvar for å bevare Svalbard som en demilitarisert sone og opprettholde en sikkerhetsmessig status quo. For Norge var det viktig å unngå en ukontrollert etablering av virksomheter i Barentshavet, samt å hindre at det militære aktivitetsnivået ble endret. Sollie illustrerte overfor Forsvaret at havområdene hadde mange sammensatte aspekter som Norge både som kyststat og småstat måtte ta hensyn til.

Når det gjaldt Antarktis, var interessen for å unngå konflikt med det kommende havrettsarbeidet av stor betydning for flere stater. Norge arbeidet for status quo og at området skulle forbli utelatt fra havrettskonferansens bestemmelser. Dette var også en

---

<sup>236</sup> Notat: spørsmål vedrørende Svalbard i forbindelse med utredningen om problemer som vil oppstå ved en utvidelse av den norske fiskerigrense 06.06.1974 Gunnar Sætersdals arkiv, boks: 8 Havforskningsinstituttet 811.1

<sup>237</sup> Utviklingen i Arktis av Finn Sollie, for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>238</sup> Utviklingen i Arktis av Finn Sollie, for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

sentral del av Antarktistraktaten fra 1959, der partene ikke kunne hevde nye eller understøtte gamle krav så lenge traktaten er i kraft.<sup>239</sup> Norge inntok dermed en mindre pragmatisk holdning enn ellers under konferansen, samtidig som den prinsipielle støtten til utviklingslandene også ble tonet ned. Antarktisspørsmålet ble ikke drøftet spesielt under FNs tredje havrettskonferanse, og var svært sjeldent diskutert i uformelle samtaler mellom Norge og andre land. Derimot var det enkelte tilfeller der et fåtall stater ønsket å utfordre Antarktistraktaten i lys av den generelle havrettsutviklingen på midten av 1970-tallet. Spesielt flere ganger i FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO).

USA delte Norges bekymring om en slik utfordring av Antarktistraktaten, og en spesialrådgiver fra State Department avla Utenriksdepartementet et besøk i juni 1973 for å diskutere saken før den skulle drøftes i FAO. For amerikanerne var det viktig å kartlegge de andre traktatslandenes syn i lys av havrettskonferansen. Amerikanerne fryktet at sterke innrømmelser til kyststatene kunne bety at det ville bli etablert økonomiske soner i Antarktis.<sup>240</sup> Dette ville være i strid med Antarktistraktaten. Likevel mente amerikanerne at tiden var inne for å diskutere enkelte miljøspørsmål. Helge Vindenes skrev i et notat sommeren 1976 at det var viktig å holde Antarktis-spørsmålet på utsiden av den tredje havrettskonferansen fordi havrettskonferansen var komplisert nok fra før.<sup>241</sup> Per Tresselt understreket derimot at en etablering av økonomiske soner i Antarktis ville være mulig fordi sokkelen måtte betraktes som en del av de nasjonale sektorene. Begge trodde likevel at Antarktistraktaten kom til å stå urørt, da avtaler om spesielle forhold, gikk foran avtaler av mer generell karakter.

Sommeren 1975 var det Sri Lanka som brakte spørsmålet på banen under et møte i International Law Commission i Genève. De ønsket å diskutere Antarktis-spørsmålet, selv om tidligere forsøk hadde rent ut i sanden fordi konferansen var opptatt av andre spørsmål. Den norske ambassadøren i Genève skrev til Utenriksdepartementet at de antarktiske statene «antagelig ikke ville være noe særlig begeistret for at saken ble tatt opp på havrettskonferansen» og at de ville bli «bekymret, meget bekymret, hvis hele

---

<sup>239</sup> Antarktistraktaten art. IV

<sup>240</sup> Det 8. konsultative møte under Antarktistraktaten 18.06.73 UD: 26 11/42 bind. XI

<sup>241</sup> Kommentarer til notat vedr. Det 8. konsultative møte under Antarktistraktaten 21.06.73/22.06.73 UD: 26 11/42 bind. XI

Antarctica-problemet ble tatt opp».<sup>242</sup> Sri Lankas fremstøt vakte samtidig en del undring. Det var ikke klart for den norske ambassadøren hvorfor de ville diskutere saken, spesielt når Sri Lanka ikke så ut til å ha noen egeninteresse av det. En mulighet, ifølge den norske ambassadøren i Genève noe senere, kunne være at Sri Lanka gjerne «ville være med i spisse for u-landsangrep mot et slags i-landsmonopol».<sup>243</sup> Han fryktet det derfor var en viss fare for at spørsmålet kunne bli tatt opp før Utenriksdepartementet hadde fått tatt stilling til saken. Fra Antarktismaktenes side var nok saken ytterligere vanskelig fordi det ikke var avklart hvilke rettigheter tredjeland skulle ha i de økonomiske sonene under konferansen.

I FAO hadde oppmerksomheten rundt Antarktis og Sørishavet også økt på midten av 1970-tallet. Den norske ambassaden i London mente FAO nå «for alvor har begynt å kaste sine øyne på Antarktis» etter et konsultativt møte med de andre partene i Antarktissamarbeidet. Dette kom i sammenheng med FAOs fiskerikomites «Southern Ocean»-prosjekt. Tanken der var å opprette en form for fiskerikommisjon for Sørishavet, men ifølge den norske ambassaden i London hadde ikke FAO bestemt seg for hva de «skulle gjøre (eller ikke gjøre) m.h.t Antarktis».<sup>244</sup> Australia kalte FN-ambassadørene til statene med suverenitetskrav i Antarktis sammen i 1976. Frykten var at utviklingslandene skulle «internasjonalisere» fiskeriressursene i Sørishavet. Uttalelsene til FAO var foreløpig svært vage, og landene øynet en mulighet til å kunne påvirke prosessen i en mer moderat retning.<sup>245</sup> Diskusjonen minnet om de hardere konfliktene fra diskusjonen om gruvedrift på dyphavbunnen i 1. komité. Dette var fordi tanker om havbunnen som «menneskehetens fellesarv» slo inn i diskusjonen om Sørishavet. Her lå det en underliggende i-landskritikk som Norge i andre tilfeller klarte å styre unna. I dette tilfellet hadde Norge og enkelte utviklingsland ikke sammenfallende interesser. Norge var for å støtte utviklingslandene i deres krav om økonomiske soner utenfor kysten, men ikke kravene om andeler av andre havområder.

---

<sup>242</sup> Notat: Antarctica 03.07.75 UD: 26 11/42 bind. 23

<sup>243</sup> Antarctica – havrettskonferansen 07.07.75 UD: 26 11/42 bind. 23

<sup>244</sup> Antarktis-traktaten – det 3. konsultative møte. 04.05.77 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.2/81 Dbd-L3442

<sup>245</sup> Antarktis – undp/fao programme for coordination of fisheries survey and development in the southern ocean. 02.06.76 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.2/81 Dbd-L3442

Fremstøttet ble drøftet på et uformelt møte mellom landene med krav i Antarktis, FAO og enkelte interesserte utviklingsland våren 1976. Et av ønskene var å kartlegge ressursene for å kunne vurdere muligheten for fiske i området. FAO tok sikte på å koordinere arbeidet siden kompleksiteten og det geografiske området var stor. Den britiske delegasjonen mente hele prosjektet var av «en meget delikat natur» siden det tok sikte på å utnytte ressurser i område som var så «utenrikspolitisk følsomt». Norske myndigheter mente også et slikt prosjekt var problematisk, men avviste ikke tanken om prosjektet holdt seg til datainnsamling og teknologiutvikling. Den norske delegasjonen mente at FAO ikke måtte forhaste seg og heller burde gå inn for en mer konservativ linje.<sup>246</sup> Det uformelle møtet endte med at prosessen ble lagt på is for en stund.

Fra britisk side var Foreign Office tilfreds med at de hadde unngått en «take over». Det ble påpekt at det var en sterk bevissthet knyttet til potensielle ressurser i området. For landene med krav i Antarktis side var det usikkert hvilken rolle FAO og fiskerikomiteen ville innta.<sup>247</sup> Traktatslandene hadde en felles bekymring for hva som ville skje om de ikke var med på å uforme retningslinjene i det kommende «Southern Ocean»-prosjektet. Statene hadde likevel uttrykt seg forsiktig i første omgang, med unntak fra Argentina som ikke ville akseptere noe som helst engasjement innenfor traktatområdet.<sup>248</sup>

Norge støttet derimot et samarbeid om innsamling av data, beregning av størrelse på fiskeriressursene og utvikle fangstmetoder i samarbeid med traktatslandene. En slik avtale med FAO fulgte «linjene i den norske instruks på dette pkt.»<sup>249</sup> Den norske delegasjonen fikk likevel beskjed om å holde en lav profil i arbeidet med «Southern Ocean»-prosjektet, særlig siden de fleste utviklingsland formelt ikke hadde noen oppfatning om prosjektet.<sup>250</sup> Samtidig uttalte den norske delegasjonen at ressursene kunne låses som «important reserves for the future and have the character of a common

---

<sup>246</sup> Fao. Southern ocean fisheries survey programme. [Endret fonetisk] 20.05.76 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.2/81 Dbd-L3442

<sup>247</sup> Antarktis-traktaten – det 3. konsultative møte. 04.05.77 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.2/81 Dbd-L3442

<sup>248</sup> FAO. Fiskerikom. Sourthern ocean orosjektet.21.04.77 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/81 Dbd-L3442

<sup>249</sup> FAO. Fiskerikom. Sourthern ocean orosjektet.21.04.77 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/81 Dbd-L3442

<sup>250</sup> FAO. Fiskerikom. Sourthern ocean orosjektet. Påført med håndskrift på dokumentet. 21.04.77 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/81 Dbd-L3442

heritage, witch we must preserve and the use of witch must be developed for the benefit of mankind as a whole».<sup>251</sup> Norge mente FAO kunne bidra til å en slik utnyttelse i området så lenge den gagnet utviklingslandene spesielt. På den ene siden var ikke den norske delegasjonen egentlig interessert i å definere havområdet som menneskehetens fellesarv. På den andre siden mente man at utviklingslandene måtte bli tilgodesett.

Den norske delegasjonen hadde også fått antydning at flere utviklingsland ikke var veldig interessert å bruke tid på et slikt prosjekt da mulighetene for kommersiell drift var umulig i overskuelig fremtid. For statene med krav i Antarktis var det viktig å hindre at for vidtrekkende forslag fra COFI skulle slå an hos utviklingslandene og bidra til å endre områdets status. Det var nok også viktig å hindre at det ble opprettet økonomiske soner i havområdet rundt Antarktis fordi det på den tiden var uklart hvor stor innflytelse ulike stater kunne få i andres økonomiske soner.

Senere ble det klart at utviklingslandene i realiteten ikke var så interessert i en fiskeriordning for Sørishavet som fryktet. For å bedrive fiske var det behov for så avansert teknologi at det bare ville være store fiskerinasjoner som kunne engasjere seg. Kostnadene med å bedrive fiske der ville også bli så store at produktene i verste fall bare kunne omsettes i industriland. Fra utviklingslandenes synspunkt var det derfor ikke ønskelig å støtte prosjektet. Selv om enkelte land som Sri Lanka og Guinea forsøkte å få opprettet en egen underkomité i COFI som skulle omhandle akkurat dette, var det lite respons fra de andre utviklingslandene. I følge Fiskeridepartementet sto blant annet Guinea helt alene i sitt forsøk på å fremme saken som en reell interessekonflikt mellom traktatslandene og utviklingslandene.<sup>252</sup> Dette var gode nyheter for Norge. Forholdet til Antarktistraktaten «tilsier også at en fra norsk side utviser forsiktighet når det gjelder FAOs engasjement når det gjelder utnyttelse av fiskeriressursene i Sørishavet» skrev Utenriksdepartementet til den norske ambassaden i Roma.<sup>253</sup>

Den norske linjen i Arktis og Antarktis var en tilpasning av den tradisjonelle kyststatslinjen under havrettskonferansen. Tilnærmingen til de to områdene var også

---

<sup>251</sup> Norsk innlegg til COFI 1977 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/81 Dbd-L3442

<sup>252</sup> Notat fra Fiskeridepartementet 25.06.77 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/81 Dbd-L3442

<sup>253</sup> Telegram til den norske ambassade i Roma. FAO. Fiskerikomiteens møte 19/6 08.04.77 Riksarkivet, Norad Db-L0027 063.8 FAO

svært ulik. Den norske holdningen til havområdene rundt Svalbard var eksempel på en pragmatisk kyststat som ville etablere en økonomisk sone i direkte uenighet med supermaktene og de andre traktatslandene. I Antarktis ønsket ikke Norge at det gjeldende regimet i området skulle bli utfordret, og sto her mot utviklingslandene en selv støttet i annen prinsipiell i-landskritikk. De manglende momentet gjorde at forholdet til utviklingslandene likevel ikke ble satt på prøve. Samtidig illustrerer diskusjonen en splittelse mellom stater som ønsket en nasjonalisering og stater som ønsket en internasjonalisering av havressursene. Norge, og de fleste andre kyststatene var opptatt av å sikre nasjonale interesser, mens det kan se ut som Sri Lanka heller ville etablere internasjonale system for fiskeriforvaltning i havområder der det ennå ikke – eller aldri ville bli – etablert økonomiske soner, noe det ser ut som kyststatene i utviklingslandene ikke mener det var verdt å ofre den nasjonale linjen for. Dette sto i kontrast holdningen til forhandlingene i 1. komité, der akkurat spørsmålet om nasjonale og felles interesser var hovedproblemet. Samtidig viser diskusjonen at det også var trukket en linje mellom høyteknologiske kyststater som kunne bedrive fiskerier i fjerne kystområder, og underutviklede kyststater i den tredje verden. Norge inngikk her i et fellesskap med industrialiserte stater med en avansert fiskerisektor og mulighet for å utnytte ressurser utviklingslandene ikke kunne få tilgang til.

[Stortingsmelding nr. 40. FN-konferansen om havets folkerett 1974](#)

En stadfesting av kyststatenes rettigheter sammenfalt med et innenrikspolitisk press for å sikre havressursene mot utenlandsk fiske, samt en større bevissthet rundt ressursituasjonen i havet. Arbeiderpartiet var svekket etter EF-nederlaget i 1972 og måtte utvise handlekraft for å vinne tilbake velgere i kyst-Norge. En løsning var å utnevne Eivind Bolle til fiskeriminister.<sup>254</sup> Han ble valgt som stortingsrepresentant for Nordland etter stortingsvalget i 1973, og ble ifølge Hovland (2003) raskt overtalt til å ta fiskeriministerposten. Ledelsen i arbeiderpartiet hadde blinket ut Bolle som en troverdig kandidat til posten. Han sto på nei-siden under EF-valget året før, var nordfra og hadde hatt sentrale stillinger i ulike fiskeriorganisasjoner. Hans sterke tilknytning til næringen, kombinert med Arbeiderpartiets ønske om å blidgjøre velgerne etter EF-avstemningen i

---

<sup>254</sup> Hovland 2003



1972, gjorde han til en god kandidat. Ifølge Bolle gikk en stor del av arbeidet hans ut på å komme kystfiskerne i møte, spesielt gjennom flere besøk i ulike fiskerierorganisasjoner.<sup>255</sup> Det er klart at de innspill og erfaringer Bolle fikk i kontakt med næringen spilte inn i det pågående havrettsarbeidet. Samtidig sto Bolle i konflikt med Jens Evensen og Knut Frydenlund i spørsmålene knyttet til hvordan, og ikke minst når, regjeringen skulle utvide fiskerigrensen eller etablere en økonomisk sone.<sup>256</sup>

Den norske kystidentiteten ble delvis skapt av godt mobiliserte aksjoner, med presse og fiskere på laget. Dette var en ny hverdag både Bolle, Evensen og Frydenlund måtte forholde seg til. Spesielt grasrotbevegelsen Aksjon Kyst-Norge fikk en kort periode mellom 1973 og 1975 stor oppmerksomhet og la et sterkt press på regjeringen for å utvide fiskerigrensen til 50 nautiske mil.<sup>257</sup> Formålet var å beskytte norske kystfiskere mot utenlandsk fjernfiske og dermed sikre bosetting langs kysten og bedre vilkår i fiskerisektoren. Verken Eivind Bolle, Jens Evensen eller Knut Frydenlund var uenige i dette. Derimot var det stor uenighet om fremdriften.<sup>258</sup> Samtidig ble de nye kyststatsidentiteten utviklet med hensyn til de andre kyststatene under havrettskonferansen. Evensen og Frydenlund var mer rettet mot en internasjonal kyststatsorientering, mens Bolle i all hovedsak la seg på Aksjon Kyst-Norge og Fiskarlagets syn.

Stortingsmelding nr. 40 (1973-74): «FN konferansen om havets folkerett» ble lagt fram i mai 1974. Den presenterte de norske tankene rundt den tredje havrettskonferansen og aktiviteten under havrettskonferansen. Standpunktet i meldingen var helt klart i favør av sterkere rettigheter til kyststatene. Holdningen var at kyststatene måtte få suverene rettigheter over naturressursene i havet og på og i havbunnen ut til 200 nautiske mil, samt rett til ressursene på kontinentalsokkelen ut over 200 mil. Formålet var blant annet at kyststatene skulle kunne reservere fisket ut til 200 nautiske mil for sin egen befolkning.<sup>259</sup> Argumentene fra Arbeidsutvalget for fisks rapporter hadde nærmest blitt tatt inn i sin helhet. Den norske linjen ble nå samlet og det ble uttalt norsk politikk å

---

<sup>255</sup> Hovland 2003:118

<sup>256</sup> Tamnes 1997:286

<sup>257</sup> Christensen 2014:60

<sup>258</sup> Tamnes 1997:286

<sup>259</sup> Meld. St. Nr. 40 (1973-74):16

arbeide for prinsippet om en økonomisk sone. Derimot kom det ingen klar uttalelse om, eller i hvilken grad, regjeringen kom til å benytte seg av muligheten. På den ene siden ønsket de ikke å ta standpunkt i saken, på den andre siden arbeidet de for kyststatenes rett til å etablere en økonomisk sone gjennom kyststatsgruppen under konferansen. Et argument for denne politikken var de uavklarte forhandlingene med de andre statene i Nordøst-Atlanteren. Et annet var usikkerhet i spørsmålet om hvordan de økonomiske sonene ville fungere i praksis og konsekvensene på ulike områder under konferansen kunne påvirke andre norske interesser.

Stortingsmeldingen slo fast at konferansen kunne ha store konsekvenser for norsk suverenitet og norske interesser. Utenriksdepartementet hadde derfor forsøkt å påvirke forarbeidet til den tredje havrettskonferansen. Meldingen poengterte at Norge «fra første stund» hadde deltatt «meget aktivt» under oppløpet til havrettskonferansen.<sup>260</sup> Jens Evensen var forøvrig viseformann i FNs havbunnskomité, som forberedte konferansen. På grunn av den sammensatte interessestrukturen ble det sett på som spesielt viktig at Norge deltok i de innledende forhandlingene før den tredje havrettskonferansen, om ikke annet for å flagge interessene. Fiskerier, skipsfart og sokkelinteresser ble omtalt som spesielt viktige, men også det marine miljøet og norske interesser og ansvar i arktiske farvann spilte en rolle.<sup>261</sup> Det var regjeringens oppfatning at kyststatenes eksklusive rett til fisken burde følges opp med bestemmelser som forpliktet dem å ikke sette fiskebestandene i fare.<sup>262</sup> Formålet med en havrettstraktat måtte ifølge regjeringen derfor være å bøte på svakheter i det gjeldende reguleringsystemet, og å innrømme kyststatene jurisdiksjon for å gi ytterligere vern til fiskebestanden. Dette ville gi Norge, i likhet med de andre kyststatene, rett til å etablere en økonomisk sone med tilhørende rettigheter og plikter. Selv om Norge implisitt var en kyststat, ble det beskrevet som et «kystland» i meldingen.<sup>263</sup> Det gjøres heller ingen konkrete koplinger mellom Norge og de andre kyststatene, annet enn at Norge på generell basis inntok samme

---

<sup>260</sup> Meld. St. Nr. 40 (1973-74):6

<sup>261</sup> Meld. St. Nr. 40 (1973-74):6

<sup>262</sup> Meld. St. Nr. 40 (1973-74):17

<sup>263</sup> Meld. St. Nr. 40 (1973-74):6

kyststatsvennlig standpunkt. Dette mener Tamnes var fordi Norge ut fra folkerettslige idealer førte en tilbakeholden linje for ikke å provosere stormaktene.<sup>264</sup>

Hoveddelen i det norske standpunktet var at havrettsspørsmål ikke kunne løses ensidig. Linjen var i tråd med Norges utenrikspolitiske tradisjon for øvrig, som understreket viktigheten av å etablere bredt forankrede, internasjonale avtaler. Makten bak en norsk ensidig utvidelse ville være for svak. Det var heller ikke utenriks- eller realpolitiske hensyn som talte for en slik linje alene. Også indrepolitisk press påvirket regjeringens handlemåte. Sjømannsforbundet, Fylkesfiskarlagene og Norges Fiskarlag representerte likhet med Arbeidsutvalget for fisk, en svært kyststatsvennlig linje. Alle organisasjonene støttet også den norske framgangsmåten om å etablere en internasjonal løsning og ønsket en etablering av økonomiske soner ut til 200 nautiske mil. Som småstat hadde Norge klare interesser av at kyststatenes status ble folkerett, både på grunn av ressursene, men også fordi det ville stabilisere de norske nærområdene.

Norske myndigheter handlet med det siktemål å verne om ressursene i sine nære havområder med hensyn til kystbefolkning og økonomiske interesser. Konferansen var i utgangspunktet ikke presset fram av ønsker om økonomisk vekst, men et ønske om avklaring av kystområder og bedre forvaltning av disse. Samtidig var tanken at bedre reguleringer ville føre til et mer bærekraftig fiske, og sikre en stabil ressurstilgang over tid. Leder i utenrikskomiteen, Tor Oftedal(AP), uttrykte under stortingsdebatten om Stortingsmelding 40. 30. mai 1974: «Havets folkerett er ikke bare [...] en tumleplass for en håndfull gråskjeggede sprenglærde jurister med høytflyvende teoretiserende tankebaner» og mente det i dag var åpenbart for «selv de mest jordnære av oss» at beskyttelse av menneskets ressurs- og naturgrunnlag var påkrevd.<sup>265</sup> I andre rekke trakk Oftedal fram at utviklingen kunne åpne opp for «svimlende muligheter for vår nasjon». Oftedal understreket et tendens i tiden. Miljø og ressursforvaltning var blitt allemannseie. Dette gav seg blant annet utslag i grasrotbevegelsen Aksjon Kyst-Norge, som krevde en fiskerigrænse på 50 nautiske mil.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Tamnes 1997:284-285

<sup>265</sup> Stortingstidene 30. mai 1974:3423 «FN-konferansen om havets folkerett»

<sup>266</sup> Christensen 2014:60

De innenrikspolitiske spenningene hadde satt fiskeri på dagsorden. Den ekspansive utviklingen til havs innen fiske og olje innebar så visst store muligheter, men stilte Norge ifølge Oftedal, overfor «dødsens trusler mot vesentlige sider av vårt eksistensgrunnlag». Havretten skulle svare på disse utfordringene, samtidig som motstridende interesser blant statene under havrettskonferansen skulle bli tilgodesett. Oftedal mente Norge hadde spesielle forutsetninger for å kunne løse. «Som nordmenn burde vi også ha særegne forutsetninger for å begripe de enorme vanskene som melder seg [...]» sa han.<sup>267</sup> Oftedal mente Norges unike interessesammensetning kunne brukes aktivt for å oppnå enighet under havrettskonferansen. Selv om Stortingsmelding 40. I tillegg til kyststatsinteressene var det viktig for Oftedal å understreke at norske myndigheter ikke kunne godta en løsning der sjøfartsinteressene ikke ble ivaretatt.<sup>268</sup> En god traktat fra norsk side måtte ta hensyn den sammensatte interessestrukturen. Norge kunne dessuten spille en rolle siden problemene som berørte de nasjonale interessene ifølge Oftedal også «betyr så meget for hele verdenssamfunnet».<sup>269</sup> Det var altså et klart sammenfall mellom det som kan ansees som 'norske' og 'felles internasjonale' interesser. Siden de internasjonale tendensene dro i samme retning, ble det lett å underbygge rollen som internasjonalist og megler. Det var ikke ønskelig å gå til ensidige tiltak fordi man av hensyn til «allierte, naboer og resten av verdenssamfunnet» måtte gi havrettskonferansen en sjanse.<sup>270</sup>

Å gi havrettskonvensjonen en sjanse var det samme som å akseptere at en norsk utvidelse av fiskerigrensen eller å etablere en økonomisk sone ville ligge frem i tid. Dette var problematisk for Sosialistisk Valgforbund som ønsket å skåne fisken og kystfiskerne fra internasjonale rederier så raskt som mulig. Det nyopprettede valgforbundet fikk 16 stortingsrepresentanter etter valget i 1973 og delte Aksjon Kyst-Norges krav om en 50-mils fiskerigrense. Utenlandske fiskerirettigheter var et kjernesporsmål under EF-kampen årene før, og misnøyen inngikk i SVs program i forkant av valget.<sup>271</sup> Partiet ønsket en ensidig, rask utvidelse til 50 nautiske mil, stikk i

---

<sup>267</sup> Stortingstidene 30. mai 1974:3423 «FN-konferansen om havets folkerett»

<sup>268</sup> Stortingstidene 30. mai 1974:3425 «FN-konferansen om havets folkerett»

<sup>269</sup> Stortingstidene 30. mai 1974:3426 «FN-konferansen om havets folkerett»

<sup>270</sup> Stortingstidene 30. mai 1974:3427 «FN-konferansen om havets folkerett»

<sup>271</sup> Christensen 2014:59-61

strid med de lange linjene og bilateral forhandling, presentert av regjeringen. SV bidro sterkt til å formulere kystfiskerne inn i kyststatsinteressene. Det henger tett sammen, men et velfungerende forvaltningsregime måtte – ifølge Evensen og Oftedal – hvile på forhandlingslinjen. Mens forhandlingene pågikk, økte det utenlandske fisket utenfor norskekysten, og Ottar Brox(SV) tok et kraftig oppgjør mot stortingsflertallets strategi i forkant av havrettskonferansen. «Den viktigaste grunnen til at vi ikkje kan vente med å skaffe oss nasjonal kontroll [...] er omsynet til fiskeriressursane som busettinga på kysten har som einaste livsgrunnlag...».<sup>272</sup> Brox mente vidare at å stemme for flertallets forslag om å avvente en utvidelse av fiskerigrensa, ville bety «å stemme for at rovdrifta skal fortsette». Fisken måtte heller bli fanget som «voksen, gytemoden fisk av sjølvsysselfsette norske fiskarar».<sup>273</sup>

SV mente kapitalintensiv modernisering av fiskeriene og utenlandske trålere var en stor trussel for norsk fiskerinæring. Det er viktig å påpeke konsensusen i Stortinget. Det var faktisk bare Sosialistisk valgforbund som tok dissens. De andre sto mer eller mindre samlet om den politiske linjen regjeringen hadde lagt opp til i forkant av forhandlingene. Flertallet i Stortinget ønsket også å få en stans på fisket av hensyn til nasjonale fiskeriinteresser, men mente at en ensidig utvidelse av fiskerigrensa til 50 mil etter islandsk modell ville ha ødeleggende effekt på samarbeidet under havrettskonferansen.<sup>274</sup> Dessuten ville det av taktiske hensyn uansett være best om Island tok den største belastningen som førstemann til å utvide fiskerigrensa. Jens Evensen visste at Island hadde en særlig stilling, både i verdenssamfunnet og blant norske fiskere, noe som til en viss grad tillot alenegang.

Stortingsmelding 40 hadde også visse prinsipielle enigheter med flere utviklingsland og andre kyststater. De norske interessene for et bedre regulert hav sammenfalt godt med utviklingslandenes behov. En rekke tidligere kolonistater fikk nå råderett over store havområder. Det var dermed viktig for dem å sikre både rettigheter og utvikling av disse områdene. Da kunne hjelp fra norske myndigheter bidra til en kartlegging av ressurser som ville gi statene et bedre verktøy til å forvalte de nye havområdene. I lys av arbeidet

---

<sup>272</sup> Stortingstidene 30. mai 1974:3430 «FN-konferansen om havets folkerett»

<sup>273</sup> Stortingstidene 30. mai 1974:3431 «FN-konferansen om havets folkerett»

<sup>274</sup> Christensen 2014:61-62

med havrettstraktaten og utvidelse av de økonomiske sonene var det også stor interesse fra norsk side å bygge et sterkt multilateralt system for å ivareta småstatenes rettigheter til de nyvunne områdene. Dette var viktig av flere årsaker. Det ene var som garanti for at ressursforvaltningen innenfor 200-milssonen var kyststatenes rett alene. Det andre var å kunne kontrollere andre staters tilgang til disse ressursene. Da flere stater utvidet sin økonomiske sone til 200 mil, lukket det samtidig ute fiskerinasjoner som hadde hatt historisk tilgang til å fiske i disse havområdene. Da norske myndigheter hjalp utviklingsland med forvaltning av sine kystområder, bidro de også implisitt med legitimering av sine egne rettigheter. Ved å bidra til ressurskartlegging og forvaltning av havområder utenfor utviklingsland, kunne dette styrke den norske stillingen i forhandlingen under havrettstraktaten og overfor Sovjetunionen.

#### Realitetsdrøftinger: Caracas

Den første sesjonen under havrettskonferansen i New York i 1973 hadde bare drøftet tekniske forhandlingsspørsmål. Det var først under den andre sesjonen i Caracas i 1974 at realitetsforhandlingene startet. Det første utkastet til forhandlingstekst kom relativt raskt og om lag 400 artikler lagt fram. Den norske delegasjonen forhandlet for å etablere det rettslige grunnlaget for en økonomisk sone ut til 200 nautiske mil. Det var også viktig at traktaten måtte forplikte kyststatene til å sikre fiskebestanden i de eventuelle økonomiske sonene. Handels- og Sjøfartstidene skrev rett før den andre sesjonen begynte at de norske planene for konferansen var grundig forberedt juridisk, og at eventuelle sidesprang – som å opprette en fiskerigrense på 50 mil – måtte anses som «ganske uklokt».<sup>275</sup> De siktet spesielt til et engasjement av SV, SP, V og KrF om dette. Ifølge Tamnes (1997) var det å avstå fra ensidige krumspring helt nødvendig for at Norge skulle fremstå troverdig og få innflytelse.<sup>276</sup>

Jens Evensen avviste at norske regjeringen hadde bestemt seg for å etablere en økonomisk sone sommeren 1974 og hevdet at de holdt alle muligheter åpne.<sup>277</sup> Det var delvis rett. Norske myndigheter hadde gått inn for å fremme tanken om økonomiske soner, uten selv å ta offentlig stilling til om man hadde tenkt til å etablere dem allerede

---

<sup>275</sup> Handels og Sjøfartstidene 08.06.74 (UD: 26 11/42 bind. 18)

<sup>276</sup> Tamnes 1997:285

<sup>277</sup> Notat. Norges holdning til fiskerigrensespørsmålet 12.07.74 UD 26 11/42 bind 18

i 1973.<sup>278</sup> Vi vet at Arbeidsutvalget for fisk, sjøgrenseutvalget og regjeringen i realiteten hadde akseptert at om Norge skulle etablere en sone i forbindelse med havrettskonferansen, måtte det bli en økonomisk sone. Regjeringen fikk også samme året rapporten fra Arbeidsutvalget som sonderte muligheten for ensidig etablering av en økonomisk sone, og ble presset til å ta et aktivt valg i spørsmålet om utvidelse av sjøgrensen. Det viser at spørsmålet i stor grad var avklart i 1973 fra norsk side.

I forkant av sesjonen i Caracas i 1974 klargjorde Helge Vindenes i et foredrag for Forsvarets overkommando at Norge måtte delta aktivt på grunn av omfanget og sammensetningen av interessene. I tillegg mente Vindenes at konferansen hadde et fredsaspekt. Han uttalte i forkant av Caracas-sesjonen at de akutte og sterke interessekonfliktene mellom statene på sikt innebar en trussel mot freden. Dette «gjør at den norske regjering er sterkt motivert til å bidra til at konferansen resulterer i allment akseptable løsninger». Videre mente han at Norge burde «uten å ta munnen for full» kunne si at med sine «tradisjoner og grunnfestede innstilling til fredspolitisk arbeid også fra denne synsvinkel har spesielle forutsetninger for konstruktive bidrag».<sup>279</sup>

Vindenes mente altså at det lå et sterkt fredsmotiv i bunnen, kombinert med å sikre de nasjonale økonomiske interessene. Hvis en også tok Norges geopolitiske plassering i betraktning, mente han at Norge også hadde en «sterk motivering til å se tingene i en slik freds- og sikkerhetspolitisk sammenheng».<sup>280</sup> Vindenes uttalelse ovenfor ble gitt til Forsvarets overkommando og kan sees i lys av et forsøk på å hindre usikkerhet blant militær ledelse. Vi må gå ut ifra, tatt det generelle arbeidet i fredssaker og Jens Evensens tidligere internasjonale engasjement blant annet i Hellas i betraktning, at Vindenes tanker faktisk gav uttrykk for en reell tro på norsk bidrag og konferansen som en arena for fredsarbeid og avspenning. Som småstat ville et konfliktfylt havområde være til skade for norske interesser, men dette var jo en problemstilling som ikke bare gjaldt Norge. De fleste statene hadde funnet sammen for å finne varige løsninger for en fredfull

---

<sup>278</sup> Tamnes 1997:286

<sup>279</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>280</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

bruk av havet. Dette styrker Keohane og Nyes teori om interdependence og setter den norske havrettspolitikken inn i en institusjonalistisk tradisjon. Norge hadde trossalt sammensatte interesser som gikk utover de rent realpolitiske. Dessuten kunne den norske delegasjonen spille både på idealisme og egen nytte, fordi begge var i norsk interesse samtidig.

Fiskeriproblemene som Norge sto overfor mente Vindenes burde «finne sin løsning innen rammen av en avtale om en såkalt «økonomisk sone» for kyststaten».<sup>281</sup> Ifølge Pål Christensen ble sesjonen i Caracas en oppvekker. Det ville ta mye lengre tid enn antatt å komme frem til enighet. Dette sammenfalt også med Islands tap i Haag og indikasjoner på overfiske av torsk i Barentshavet. Christensen (2014) maler et sort bilde over situasjonen i 1974.<sup>282</sup> Samtidig var ikke situasjonen så bekmørk sett fra norsk side. Konferansen var i gang og det hadde allerede kommet sterke indikasjoner på at kyststatene uansett ville få utvidet sin jurisdiksjon gjennom forhandlingene. Det var også mindre konflikter i 2. komité enn enkelte andre har valgt å legge vekt på.<sup>283</sup>

Blant de andre nordiske landene var ikke de økonomiske sonene et like selvsagt alternativ. Både Sverige og fastlands-Danmark hadde begrensede muligheter til å strekke en økonomisk sone noe særlig langt. I forkant av sesjonen i Caracas mente Vindenes at både Danmark og Sverige ønsket en fortrinns- og reguleringsrett til stater som var særlig avhengig av sine fiske uten å ha lang kystlinje. Spesielt Sverige la sin argumentasjon tett opptil de såkalte «land-locked»-statene som ønsket å begrense kyststatenes rettigheter. Danmark og Finland var ikke like radikal, men begge ytret at det burde ligge en differensiering mellom ulike kyststater til grunn. Helge Vindenes mente kyststatene som ønsket å etablere økonomiske soner dermed måtte føre direkte forhandlinger med land som stilte seg avventende eller negativ til en slik løsning for å

---

<sup>281</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>282</sup> Christensen 2014:63

<sup>283</sup> Brachel 2015:14



komme frem til et kompromiss innen rammen av pakkeløsningsprinsippet. Dette i tillegg til å argumentere samlet under konferansen for å samle det nødvendige 2/3 flertall.<sup>284</sup>

Jens Evensen var fortsatt handels- og sjøfartsminister, men hadde på bakgrunn av den sentrale stillingen i tidligere havrettsforhandlinger ledet den norske delegasjonen. Før sesjonen i Caracas hadde Evensen også samlet jurister i den såkalte Evensen-gruppen. Under sesjonen i New York hadde det blitt klart at det var et behov for flere mindre forhandlingsgrupper som kunne arbeide på såkalt intersesjonell basis. Evensen-gruppen befattet seg hovedsakelig med problemstillinger knyttet til konferansens 2. komité som omhandlet etablering av de økonomiske sonene. Prinsippet var jo, som vi har sett, i realiteten akseptert, men gruppen arbeidet med å utforme utkast til den konkrete forhandlingsteksten.<sup>285</sup> Evensen-gruppen hadde dermed i oppdrag å mate forhandlingene med tekstmateriale. Gruppen besto av medlemmer fra alle konferansens fraksjoner. Alle de faste medlemmene i sikkerhetsrådet var med, et representativt utvalg av kyststater, Geografisk vanskeligstilte stater, fra alle kontinenter og så videre.

#### [Innenrikspolitisk press: Tretrinnsrakett og havrettsministerpost](#)

Jens Evensen hadde fungert som handels- og sjøfartsminister i om lag ett år da regjeringen Bratteli etablerte havrettssekretariatet som en del av det norske arbeidet med konferansen høsten 1974. Evensens tid som havrettsminister er utførlig kommentert i blant annet i to senere Evensen-biografier og Norsk utenrikspolitikk historie. Andre verk, som norsk fiskeri- og kysthistorie, følger også Evensen tett. Utnevnelsen er også starten på en treårsperiode under havrettskonferansen der det norske avtrykket skulle bli størst.<sup>286</sup> Verken før eller siden tok Norge et så stort initiativ under havrettsforhandlingene. Dette underkapitlet vil vise hvordan Evensen og Frydenlund aldri vek fra forhandlingslinjen i diskusjonen om etablere en økonomisk sone. Det mener jeg var mulig fordi Norge ikke assosierte seg sterkt med de mer maksimalistiske kyststatene, samtidig som de la grunnlaget for at prinsippet om økonomiske soner ble sedvane og gjeldende folkerett. Dessuten var å legge til rette for forhandlingene det

---

<sup>284</sup> Foran FN-konferansen om havets folkerett i Venezuela, foredrag av Helge Vindenes for Forsvarets overkommando riksarkivet, forsvarsdepartementet. Saks- og korrespondansearkiv Fiskeri- og sokkelutvalget 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>285</sup> FNs tredje konferanse om havets folkerett. Fjerde sesjon. New York, 15. mars – 7. mai 1976 Havforskningsinstituttets direktørarkiv etter GS Sætersdal 811/1 boks: 397 (7)

<sup>286</sup> Tamnes 1997:285

uttalte norske målet. Jeg vil for øvrig fremheve at perioden var spesielt uoversiktlig for aktørene. Ingen visste nøyaktig hva havrettskonferansen ville gå inn for, og heller ikke om det i realiteten ville være mulig å etablere en økonomisk sone. Jeg mener regjeringens prinsippprogram – tretrinnsraketten – ikke var et uttrykk for en klar plan, men et pragmatisk dokument som forente flere, ulike hensyn.

Jens Evensens overgang fra handels- og sjøfartsminister til havrettsminister var et sentralt grep. Norge kunne gjennom en egen ministerpost vie problemområdet oppmerksomhet og vise at havrettskonferansen var viktig for Norge. I takt med det tiltakende brede norske engasjementet – spesielt sammenlignet med de tidligere havrettskonferansene – gikk fokuset over fra skipsfart til bredere kystinteresser. Den politiske linjen pekte regjeringen Bratteli ut gjennom prinsippprogrammet for fiskeriene september 1974. Prinsipp-programmet ble presentert like før Evensen ble utnevnt til havrettsminister. Det var et kompromiss mellom utålmodige fiskere med fiskeriminister Eivind Bolle som talsmann og en utenrikspolitisk strategi representert ved Jens Evensen og Knut Frydenlund. Kystfiskerne ønsket en rask og omså ensidig utvidelse av norsk fiskerigrense, mens Evensen og Frydenlund mente dette kunne ødelegge for en norsk 200 mils økonomisk sone. Kompromisset ble i samtiden omtalt som «Tretrinnsraketten» og videreført som begrep i Christensen (2014) fordi norsk fiskerijurisdiksjon skulle utvides i tre steg.<sup>287</sup>

Regjeringen skulle først opprette trålfrie soner utenfor Nord-Norge, så utvide fiskerigrensen i samme område til 50 nautiske mil, og til slutt etablere en norsk 200 mils økonomisk sone. I tillegg til utnevnelsen av Eivind Bolle, og opprettelsen av havrettssekretariatet var dette også en strategi for komme på offensiven etter det dårlige valget året før. Kystbefolkningen la sterkt press på regjeringen, og tretrinnsraketten var regjeringens løsning på fiskerigrenseproblematikken. Om regjeringen mente erklæringen var realistiske eller ikke vet vi ikke, men Rolf Tamnes skriver at det første leddet programmet i det minste gav regjeringen et pusterom. For å stagge velgerflukten i fiskerinæringen måtte de ifølge Tamnes (1997) i det minste gjøre noe.<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> Christensen 2014:64

<sup>288</sup> Tamnes 1997:282, 287

Prinsippprogrammet fulgte regjeringens forhandlingslinje. Det gjorde prosessen mer kompliserte og langdryge, fordi hvert steg måtte anerkjennes og respekteres av de berørte partene. Dette var også påkrevd. Norge hadde blant annet inngått en egen avtale med EF om å ikke gå til ensidig utvidelse av fiskerigrensen i det såkalte «fiskerbrevet».<sup>289</sup> Det ble utformet for å sikre Norge tilgang til det indre markedet, imot å ikke gå til ensidige tiltak. «Tretrinnsraketten» viste seg dermed raskt ikke å være nok for utålmodige fiskere langs kysten.

I realiteten virker 50-milssonen til en viss grad bestemt av innenrikspolitisk press. At Norge burde gå inn for en 200-mils økonomisk sone så raskt som mulig hadde vært UD, Arbeidsutvalget for fisk og regjeringens strategi i over ett år allerede. Det var i og for seg riktig at Evensen og de andre forhandlerne ikke visste nøyaktig når en økonomisk sone kunne opprettes og at Norge eventuelt måtte vente til det var skapt presedens for en opprettelse, men tegnene var tydelig svært tidlig under konferansen om at prinsippet ville få gjennomslag. Flere stater hadde allerede proklamert at de kom til å opprette en slik sone raskt, om de ikke allerede hadde etablert den. Norge var et av de mer moderate kyststatene under konferansen og regjeringen ønsket ikke å gi sine tanker til kjenne. Dette har også en taktisk dimensjon. Prinsippet om de økonomiske sonene fikk tross alt en sterkere stilling jo flere som etablerte dem. Norske myndigheter ville vente til prinsippet kunne regnes som sedvane. Det betød å vente på at nok andre kyststater hadde etablert en sone. Det ser likevel ikke ut som det var noen tvil om hvor Utenriksdepartementet mente det skulle gå, og Jens Evensen hadde ifølge Pål Christensen motvillig gått med på å inkludere 50-mils fiskerisone i prinsippprogrammet.<sup>290</sup> Samtidig ble prinsippprogrammet lansert i en uoversiktlig periode, der mange parallelle krav og hensyn krysset hverandre. Det gjorde prosessen med å legge en politisk plan vanskelig. Dessuten spilte de overordnede småstatshensynene om forhandlinger og utvidelser også inn. Likevel foreslo regjeringen å opprette en økonomisk sone før prinsippet var ferdigforhandlet under havrettskonferansen.

---

<sup>289</sup> Tamnes 1997:283

<sup>290</sup> Christensen 2014:65

Evensen forklarte i et møte i den utvidede utenrikskomiteen september 1974, at han ville nekte å gå inn for både en ensidig utvidelse av fiskerigrensen og en rask etablering av økonomisk sone. Grunnen var at Island akkurat hadde tapt for Storbritannia i folkerettsdomstolen, og Evensen mente at det samme ville skje Norge om myndighetene også skulle gjøre det samme.<sup>291</sup> Strategien var å vente. At Norge måtte forfekte verdenssamfunnets interesser var sentralt i Jens Evensens argumentasjon under hele den tredje havrettskonferansen.<sup>292</sup> Gjennom å innta en tilbakeholden rolle, viser Ingolf Vislie (2017) at prinsippet kunne stadfeste seg, uten at Norge ble dratt inn i konflikter med berørte stater.<sup>293</sup> Jeg deler hans oppfatning. Senere samme måned ble Evensen utnevnt til havrettsminister med hovedansvar for havrettskonferansen. Da Evensen ble havrettsminister fikk saken en tydeligere plass i utenrikskomiteen også. Det var omtrent samtidig som det såkalte Evensen-gruppen under havrettskonferansen ble etablert.

Christensen (2014) skriver at norske myndigheter førte en spesielt forsiktig linje frem til etableringen i 1977.<sup>294</sup> Ifølge Tamnes var linjen derimot ikke så forsiktig. Etter Stortingsmelding 40. hadde de norske målene blitt så eksplisitte som de kunne være. Om noe, førte den norske delegasjonen en modererende politikk av forhandlingstaktiske hensyn. Tamnes skriver at Norge førte en proaktiv linje i komiteene for å unngå at de norske interessene kunne bli skadelidende.<sup>295</sup> Hensynet til de andre statene under havrettskonferansen var ifølge Tamnes totalt styrende for den norske fremgangsmåten. Samtidig mener jeg at Norge faktisk ikke bare føyde seg, men tross alt implisitt støttet den svært progressive, og tidvis aggressive, kyststatsgruppen. De norske tankene om etablere en økonomisk sone spilte faktisk Norge opp mot stormaktene. Den norske delegasjonen ønsket å nedtone den norske rollen, samtidig som kyststatsgruppen som helhet vant frem med sine krav. Nærø (1984) legger vekt på at den norske spørsmålet om å etablere en økonomisk sone ble formet i møte med de nordøst-atlantiske naboene og av et innenrikspolitisk press, spesielt rundt lanseringen av prinsippprogrammet.<sup>296</sup> Det

---

<sup>291</sup> Fellesmøte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite og sjøfarts- og fiskerikomiteen 17.09.1974:10/110

<sup>292</sup> Tamnes 1997:284

<sup>293</sup> Vislie 2017:364

<sup>294</sup> Christensen 2014:59

<sup>295</sup> Tamnes 1997:285

<sup>296</sup> Nærø 1987:117

er også en dimensjon, men dette hang også sammen med utviklingslandene og forhandlingene under konferansen, for Norges del.

Norge fulgte raskt opp steg én i «tretrinnsraketten», da regjeringen rett over nyttår 1975 innførte trålerforbud etter forhandlinger med nabostatene i Nordøst-Atlanteren. Det var ingen enkel oppgave da flere EF-land hadde etablert en felles motstrategi med generell avfeiring av det norske forslaget som fremgangsmåte.<sup>297</sup> Den norske forhandlingslinjen lyktes, selv om de opprinnelige planene ble noe redusert. Ifølge Christensen (2014) ble dette likevel oppfattet som et «lite, men viktig steg på veien mot en utvidet fiskerigrense», selv om ordningen ikke dempet utålmodigheten blant kystfiskerne.<sup>298</sup> Misnøyen ikke bedre da regjeringen bestemte seg for å ikke gjennomføre det andre trinnet i «Tretrinnsraketten» fordi artiklene om økonomiske soner fikk gjennomslag under Genève-sesjonen våren 1975. Regjeringen hadde likevel ingen valg. Både Vislie, Tamnes og Christensen skriver at Norge lot være å etablere 50-milssonen fordi ingen av de berørte statene ønsket å diskutere en slik løsning.<sup>299</sup> Det ble rett og slett ikke mulig å forhandle seg frem til en utvidet fiskerigrense i tråd med regjeringens prinsipperklæring etter hvert som havrettskonferansen utviklet seg. Tamnes skriver at Evensen mente en 200-milssone ikke ville fremkalle noe særlig sterkere reaksjoner enn en 50-mils fiskerisone. Tretrinnsraketten ble nedskalert og innordnet i Evensens linje. Likevel kunne ikke norske myndigheter gå til det skrittet å etablere en økonomisk sone i 1975 fordi prinsippet ennå ikke hadde tilstrekkelig støtte under havrettskonferansen. Det ble ifølge Tamnes et innenrikspolitisk problem, men en belastning regjeringen valgte å ta.<sup>300</sup>

Evensen skrev i en redegjørelse til regjeringen om en eventuell etablering av en økonomisk sone i 1975, at en ensidig norsk utvidelse ville føre til «en betydelig skarpere reaksjon fra berørte lands side» enn den islandske opprettelsen.<sup>301</sup> På grunn av Norges plass i det «internasjonale bildet» mente Evensen at en norsk opprettelse lettere kunne få en smitteeffekt. Han kunne derfor ikke «utelukke en alvorlig konflikt på det

---

<sup>297</sup> Tamnes 1997:288

<sup>298</sup> Christensen 2014:65

<sup>299</sup> Tamnes 1997:288, Christensen 2014:65, Vislie 2017:361

<sup>300</sup> Tamnes 1997:288

<sup>301</sup> Notat. Regjeringens fiskerigrensepolitikk - redegjørelse for det foreløpige forhandlingsopplegget 25.09.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (norsk økonomisk sone) boks: D 55 mappe: Norsk økonomisk sone

utenrikspolitiske plan». <sup>302</sup> Norge måtte legge seg på en forhandlingslinje for å skape aksept for en norsk etablering for å unngå problemer, samt for å sikre Norge gode forhandlingskort når en eventuell sone var blitt etablert. Spesielt for å sikre det norske fjernfisket mot virkningene fra de andre staters soneetableringer. <sup>303</sup> Dessuten ville en utvidelse ha store konsekvenser på fremgangen under havrettskonferansen ved å forskuttere utfallet av forhandlingene og dermed unngå optimale, enhetlige pakkelsesløsninger. Forholdet til EF og Sovjetunionen ble i forhandlingene tillagt spesiell vekt. Det var blant annet forhandlinger innad i EF om den felles fiskeripolitikken, og dermed vanskelig å forhandle med EF-landene på bilateral basis. <sup>304</sup>

Det var uansett urealistisk at berørte land ville gå med på en ensidig norsk etablering av en økonomisk sone. Norge måtte derfor forhandle med hvert enkelt land for å finne løsninger på problemene som ville oppstå. Det var da snakk om både gjensidige fangstordninger, midlertidige løsninger og overgangsordninger. Løsninger måtte utformes individuelt for hver enkelt stat. Det mest grunnleggende var hensynet til bestanden og det måtte arbeides frem løsninger for soner å fiske i, hvilke utstyr som kunne brukes, kvoter og så videre. Arbeidet måtte ifølge Evensen tilpasses reaksjonene etter den første forhandlingsrunden. <sup>305</sup>

For Evensen var inntrykket av Norge viktig. Nøkkelen til et godt resultat lå i hvordan regjeringen og den norske delegasjonen under konferansen aktet seg. Alexander Wendt skriver at statenes muligheter til å løse felles problemer henger sammen med hvordan identiteten påvirker og utvikler interessene deres. <sup>306</sup> I lys av konstruktivismen kan vi

---

<sup>302</sup> Notat. Regjeringens fiskerigrensepolitikk - redegjørelse for det foreløpige forhandlingsopplegget 25.09.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (norsk økonomisk sone) boks: D 55 mappe: Norsk økonomisk sone

<sup>303</sup> Notat. Regjeringens fiskerigrensepolitikk - redegjørelse for det foreløpige forhandlingsopplegget 25.09.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (norsk økonomisk sone) boks: D 55 mappe: Norsk økonomisk sone

<sup>304</sup> Notat. Regjeringens fiskerigrensepolitikk - redegjørelse for det foreløpige forhandlingsopplegget 25.09.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (norsk økonomisk sone) boks: D 55 mappe: Norsk økonomisk sone

<sup>305</sup> Notat. Regjeringens fiskerigrensepolitikk - redegjørelse for det foreløpige forhandlingsopplegget 25.09.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (norsk økonomisk sone) boks: D 55 mappe: Norsk økonomisk sone, se for øvrig Nærø 1987 for nærmere beskrivelse

<sup>306</sup> Wendt 1994:387

forstå Evensens handlinger om å sørge for at Norge ble oppfattet å ha en viss rolle, sett på som nøkkelen til et godt resultat under konferansen.

### Oppsummering

Norge befant seg i en havpolitisk brytningstid på starten av 1970-tallet. Den nye rollen hvilte både på innenrikspolitiske og utenrikspolitiske forhold. Blant annet var det et innenrikspolitisk press for å sikre fiskebestander og bosetting langs kysten, som sammenfalt med utviklingslandenes krav om en mer rettferdig fordeling av havets ressurser. Sammenfallet av interesser mellom kyststatene ble derfor avgjørende for å sikre de norske havinteressene. Norge kunne også på grunn av utviklingslandene innta en moderat holdning til disse spørsmålene og sørge for å holde konfliktpotensialet under konferansen og i Nordøst-Atlanteren nede. Den norske delegasjonen inntok en meglersrolle fordi de norske interessene ble ivaretatt av andre stater, og Jens Evensen kunne fremstå som en troverdig brobygger fordi de norske interessene ikke var fremtredende. Norske myndigheter kunne derfor forene to selvstendige prinsipper i norsk utenrikspolitikk. Det ene var støtten til et verdenssamfunn som ivaretok utviklingslandenes behov, og den andre var en folkerett som sikret norske interesser. Denne løsningen viser at en ikke kan ha for vanntette skott mellom de teoretiske tilnærmingene i internasjonal politikk. Norges linje kan tolkes i tråd med de liberalistiske ideene om å bygge internasjonale institusjoner for å sikre sine egeninteresser. Samtidig kan den norske fremtoningen under konferansen sees i lys av The English Schools prinsipper om vilje til å støtte oppbyggingen av et verdenssamfunn mellom statene. I tillegg var det reelle stormaktshensyn og hensyn til ressurser som bidro til å besegle den norske strategien.





### Kapittel 3: 1975-1977: Kyststat og småstat

#### Innledning

Under den kommende sesjonen i Genève ble artikkeltekstene om de økonomiske sonene tatt inn i den øvrige forhandlingsteksten. Dette kapitlet viser hva som skjedde etter Genève-sesjonen og hvordan den norske delegasjonen endret fokus da de overordnede for arbeidet i 2. komité ble oppfylt. Dette fikk umiddelbar konsekvens for Evensen-gruppen, som endret sammensetning for å kunne løse konfliktene knyttet til gruvedrift på dyphavsbunnen i 1. komité. Der sto konflikten mellom store industriland og utviklingslandene om hvordan ressursene på dyphavsbunnen skulle fordeles. I motsetning til de foregående sesjonene kunne ikke den sammensatte interessestrukturen gi den norske delegasjonen legitimitet for å forhandle frem et kompromissforslag. Min hypotese er at Norge hadde fått gjennomslag for sine interesser på grunn av særegenheter ved forhandlingene i 2. komité og i Evensen-gruppen, og at det ikke var mulig å spille en like sentral rolle i konferansens 1. komité. Kapitlet tar også for seg de umiddelbare konsekvensene av gjennombruddet for 1. komité i det nordøstatlantiske samarbeidet etter 1975. Det gjelder først og fremst i samarbeidet med Sovjetunionen og i den Nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen. Kapitlet har sitt endepunkt i 1977 og etableringen av den norske økonomiske sonen.

#### Vendepunktet: Genève-sesjonen 1975

Våren 1975 begynte en ny norsk havpolitikk å ta form. Foranledningen var at regjeringen gikk inn for å etablere økonomiske soner som ledd i det Pål Christensen har kalt «tretrinnsraketten» og utnevnelsen av Jens Evensen som havrettsminister høsten 1974.<sup>307</sup> Dessuten skriver Tamnes og Christensen at prinsippet om de økonomiske sonene også fikk politisk gjennomslag under av havrettskonferansens fjerde sesjon i Genève våren 1975.<sup>308</sup> Dette beseglet ideen om kyststatenes særegne rolle og ansvar. Jeg vil se på forholdet mellom kyststatene og Norge med spesielt fokus på arbeidet i Evensen-gruppen under Genève-sesjonen og dens utkast til forhandlingstekst for prinsippet om de økonomiske sonene. Norge fortsatte å tone ned kyststatsinteressene sine, til tross for at en framtidig etablering ble slått fast i prinsipp-programmet for

---

<sup>307</sup> Christensen 2014:64

<sup>308</sup> Christensen 2014:65, Tamnes 1997:288

fiskeriene fra 1974. Samtidig vil jeg gi et nytt perspektiv på den norske litteraturen om Evensen-gruppen, fordi utviklingslandene hadde en mer sentral rolle enn det som har blitt løftet frem der. Det var tross alt en grunnleggende enighet blant kyststatene som gikk på tvers av nord-sør-øst-vest-dimensjonene i internasjonal politikk i 2. komité som muliggjorde et bredt kompromiss.

Etter om lag en måneds forhandlinger under Genève-sesjonen hadde Evensen-gruppen utarbeidet et tekstforslag som tok hensyn til de fleste interessene i gruppen. Problemene som gjensto knyttet seg til ekspansive kyststater som Peru og Brasil som ønsket 200 miles sjøterritorium og de geografisk vanskeligstilte statene som ønsket å begrense kyststatenes utvidelser.<sup>309</sup> Det endelige tekstutkastet var likevel så omforent at det ifølge Utenriksdepartementet kunne ligge til grunn for en «konstruktiv debatt innen konferansens formelle forhandlingsmaskineri».<sup>310</sup> Forhandlingene i Evensen-gruppen må sees i lys av å være en del av flere undergrupper hadde som hadde som formål å utarbeide tekster til de reelle forhandlingene i tråd med Vislie (2017) der Evensens rolle blir løftet fram som koordinerende.<sup>311</sup>

Tamnes (1997) gir Jens Evensen en stor del av æren for å i det hele tatt ha kommet frem til en kompromiss-løsning angående de økonomiske sonene. Det styrkes i Retzers biografier om Jens Evensen (1999, 2017) og til dels i Norsk fiskeri- og kysthistorie (2014). Tamnes tillegger Evensen stor vekt og skriver at det «til tider» bare var der det «foregikk reelle forhandlinger» og gir inntrykk av et svært vellykket arbeid.<sup>312</sup> Retzer skriver i begge biografiene at Evensen i praksis var havrettens arkitekt.<sup>313</sup> UD's notater moderer likevel dette. Siden Evensen hadde lagt opp til et løp med daglige møter, var det også naturlig at det ble et sentralt forhandlingsforum under konferansen.<sup>314</sup> Det var derfor bare tidvis under Genève-sesjonen at Evensen-gruppen var den *eneste* gruppen med reelle forhandlinger. Jeg vil påpeke at dette også kan ha flere årsaker. Blant annet den stramme møteplanen, forskjellige faser under forhandlingene i de andre komiteene,

---

<sup>309</sup> Notat. Situasjon før den 4. sesjon av FNs havrettskonferanse 30.01.1976. UD 26 11/42 bind 25

<sup>310</sup> Notat. Situasjon før den 4. sesjon av FNs havrettskonferanse 30.01.1976. UD 26 11/42 bind 25

<sup>311</sup> Vislie 2017:632

<sup>312</sup> Tamnes 1997:285

<sup>313</sup> Retzer 2017:143, Retzer 1999:187

<sup>314</sup> Notat. Situasjon før den 4. sesjon av FNs havrettskonferanse 30.01.1976. UD 26 11/42 bind 25

også videre. Hovedarbeidet i Evensen-gruppen var praktisk utforming av tekst, og selve prinsippet og de overordnede linjene var allerede avklart og stor enighet om fra Kenyas førsteutkast i 1972. Utformingen av artiklene var likevel et tidkrevende arbeid som betinget både smidighet og fleksibilitet.

Det er derfor ubestridt at Evensen-gruppen fungerte godt. Deler av gruppens tekstforslag ble jo også lagt endelig til grunn i havrettstraktaten.<sup>315</sup> Gruppen bar, ifølge Vislie, preg av å være en idédugnad mellom juridiske eksperter<sup>316</sup>, noe som også tillegger gruppen en kreativ side. Utenriksdepartementet fremhevet selv i et notat at det personlige forholdet mellom ekspertene var viktig og helt avgjørende.<sup>317</sup> Diskusjonene var finstemte og krevde stor kompromissvilje. Det er i det landskapet vi må forstå Evensen-gruppen. Prinsippet om de økonomiske sonene hadde sterk støtte blant et flertall av landene på konferansen fra før, så tekstene var en ytterligere presisering av tankene som allerede lå til grunn. Som et forum for å kalibrere synspunkter hadde forumet en helt klar funksjon. Det var også et sted norske myndigheter kunne plukke opp signaler på når det ville være best å etablere en økonomisk sone selv.

Forhandlingene i Evensen-gruppen var en del av det uformelle forhandlingsapparatet som besto av flere større og mindre interessegrupper. Forslagene fra de ulike gruppene ble behandlet av komitéformannen for 2. komité R. Galindo Pohl. Gjennom komiteens sekretariat og formelle arbeidsgruppe ble offisielle forhandlingstekster utformet. I et internt notat i Fiskeridepartementet ble det formelle tekstarbeidet nedtonet og at det «uoffisielt er [...] liten tvil Evensen-gruppens tekst som Galindo Pohl har bygget mest på».<sup>318</sup> Fiskeridepartementet skrev at dette var naturlig, siden Evensen-gruppens forslag var de eneste som «representerer et kompromissforsøk mellom u-lands- og stormaktsinteresser samt mellom interessene til kyststater og innenlandsstater». Dette gjaldt hovedsakelig balansen mellom kyststatenes rettigheter og stormaktenes krav om

---

<sup>315</sup> Tamnes 1997:285, Vislie 2017:364

<sup>316</sup> Vislie 2017:364

<sup>317</sup> Notat. Situasjon før den 4. sesjon av FNs havrettskonferanse 30.01.1976. UD 26 11/42 bind 25 se også Vislie 2017:364

<sup>318</sup> Notat. Den økonomiske sone – forholdet mellom den siste reviderte tekst fra Evensen-gruppen («6. revisjon») og den «enhetlige forhandlingstekst» fremlagt av formannen for Havrettskonferansens 2. komité, R. Galindo Pohl. 23.06.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. 063.011 boks: D 13 mappe: FN-Havrettskonferanse 1976-1978 2

fri gjennomseiling, samt fordelingen av ressursene mellom stater med liten eller ingen kyst og de store kyststatene.

I Fiskeridepartementet hersket det usikkerhet om konsekvensene av kompromissteksten for Norge. Blant annet var det ikke avklart i hvor stor grad kyststatene måtte tillate andre lands fiskere å fiske i sin økonomiske sone. Evensen-gruppen foreslo å tillate fangst på overskuddsfiske, men det var uklart hvem som skulle avgjøre forholdet mellom kapasitet og ressurser. Dessuten, ble det understreket, burde en slik tillatelse henge sammen med historiske rettigheter. Utkastet til Evensen-gruppen hadde heller ingen tidsbegrensning på slike tilganger, og notatet slo fast at det måtte settes en frist for overgangsfiske der kyststatene fastsatte vilkårene.<sup>319</sup>

Til tross for usikkerhetene fra Fiskeridepartementet, kunne regjeringen si seg fornøyd med at kyststatene raskt hadde blitt tilkjent utvidede rettigheter. Dette sto i kontrast til forhandlingene i 1. komité. Der var kløften mellom utviklingslandene og industrilandene om havbunnen og næringsutvikling i området utenfor nasjonal jurisdiksjon store. Utenriksdepartementet mente denne konflikten kunne velte hele konferansen selv om forhandlingene angikk færre stater, og at det i realiteten ikke ville være mulig med gruvedrift på dyphavsbunnen i overskuelig fremtid.<sup>320</sup> Mellom 1975 og 1977 fikk arbeidet i 1. komité økende oppmerksomhet fra den norske delegasjonen. Forhandlingene om forskningssamarbeid i 3. komité havnet også i skyggen av problemene angående grensespørsmål og dyphavsbunnen, selv om havforskerne tidvis forsøkte å løfte tematikken.<sup>321</sup>

Den norske delegasjonen hadde ikke vært spesielt interessert i konferansens 3. komité. I 1975 fikk den norske delegasjonen en egen instruks for arbeidet der. På grunn av sammenhengen mellom forskning og forvaltning ble det en norsk målsetning å bygge ned hindre og sørge for åpen og fri tilgang til andres økonomiske soner i

---

<sup>319</sup> Notat. Havets folkerett. Et diskusjonsutkast. 10.02.75 Notat. Havrettskonferansen – behandling av spørsmålet om vitenskapelige undersøkelser 28.02.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen Diverse. Boks: i6, mappe: Havrettskonferanse 1975 II

<sup>320</sup> Notat. Situasjonen før den 4. sesjon av FNs havrettskonferanse 30.01.1976 UD 26 11/42 bind 25 og Andresen 1987:45, se også avhandlingens bakgrunnskapittel

<sup>321</sup> Delegasjonens instruks – vitenskapelige undersøkelser. April 1975 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen Diverse. Boks: i6, mappe: Havrettskonferanse 1975 I

forskningsspørsmål. Delegasjonen måtte derfor arbeide for løsninger som gav mulighet til å forske til tross for nye jurisdiksjongrensler. For forskning som ikke berørte fiskerinæringen direkte, måtte det etter norsk skjønn etableres liberale løsninger. Delegasjonen måtte videre arbeide for at «det kan oppnås løsninger som vinner bred tilslutning [og] kan tilfredsstillende sentrale politiske krav innen alle grupperinger av stater».<sup>322</sup> Dette var helt i tråd med den overordnede norske linjen under konferansen.

Fri forskningsadgang i de økonomiske sonene at hang sammen med «bestrebelse henimot optimal utnyttelse av bestandene», men at det samtidig kunne bestride kyststatenes avgjørelser i forbindelse med kvotesetting, fordeling og andre forhold av betydning av kyststatenes rettigheter.<sup>323</sup> Det lå dermed en grunnleggende konflikt mellom kyststatene og tredjeland som ønsket å bedrive forskning i deres økonomiske sone. Frykten var at utenlandsk forskning også kunne brukes for å presse opp norske kvoter til fordel for fiskere fra andre land. Norske myndigheter fant ikke noen konkret løsning på dette problemet, annet enn at rammer for et slikt arbeid burde utformes på gjensidighetsbasis – spesielt hvis landene hadde felles ressurser. Forhandlingene i 3. komité var med andre ord ikke helt uviktig, spesielt på det prinsipielle plan. Den norske linjen var å styrke kyststatenes rettigheter til å ta selvstendige avgjørelser, men måtte balansere dette opp mot hensynet til å få en universell konvensjon.

Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet skrev at forhandlingene måtte vurderes positivt etter Genève-sesjonen. Jens Evensen hadde fryktet at Genève-sesjonen skulle være preget av dårlig fremgang, men det ble både «jevnt og seriøst».<sup>324</sup> Han uttalte videre at flere stater hadde vist vilje til å «søke konferansen brakt til avslutning i løpet av 1976». Fra norsk side mente man dette var innen rekkevidde.<sup>325</sup> Formuleringene om de økonomiske sonene og opprettholdelsen av kontinentalsokkelbegrepet og enigheten i Evensen-gruppen var spesielt gledelig. Norske myndigheter hadde i realiteten under gjennombruddet under Genève-sesjonen oppnådd sine viktigste mål.

---

<sup>322</sup> Delegasjonens instruks – vitenskapelige undersøkelser. April 1975 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen Diverse. Boks: i6, mappe: Havrettskonferanse 1975 I

<sup>323</sup> Notat. Havrettskonferansen – behandling av spørsmålet om vitenskapelige undersøkelser 28.02.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen Diverse. Boks: i6, mappe: Havrettskonferanse 1975 I

<sup>324</sup> Notat. FN's havrettskonferanse og fiskerispørsmålet – norske synspunkter 23.05.1975 UD 26 11/42 bind 23

<sup>325</sup> Notat. Samtalemomenter: Konferansen om havets folkerett 08.08.75 UD 26 11/42 bind 24

Vislie (2017) har fremhevet Evensens evne til å bygge internasjonale regimer som viktig for oljevirkosomheten og for fiskeriforvaltning, og at regjeringens avventende prinsipp hadde vært «en langsiktig, tålmodig – og vellykket strategi».<sup>326</sup> Ved å komme inn tidlig i prosessene under de internasjonale forhandlingene, samt å unngå å reise problematiske spørsmål selv, hadde Evensen og de norske forhandlerne greid å løse en utfordring som ellers kunne blitt veldig problematisk. Regjeringen lot utviklingslandene brøyte vei overfor egne NATO-allierte og Sovjetunionen, slik at Norge kunne spille medierende rolle uten å måtte flagge kyststatsinteressene. Utviklingslandene kunne derfor sette en ny agenda. De fikk en rolle som blant annet Keohane og Nye har omtalt som «cognitive forerunners», og landene har kunnet påvirke debattene gjennom myke maktmidler i ulike fora.<sup>327</sup>

Hovedinntrykket fra norsk side var at formannen for 2. komité, Galindo Pohl, i all hovedsak hadde lagt det utviklingslands-vennlige utkastet fra Evensen-gruppen til grunn i sitt forslag. Samtidig hadde formannen gjort enkelte realitetsendringer, samt flere rene redaksjonelle endringer i utkastet. UD tolket at dette var for å gjøre teksten mer «kyststatorientert».<sup>328</sup> Fra norsk side mente man at en slike endring var uheldig. Utkastet var jo et resultat av veldig finstemte forhandlinger. Samtidig virker det ikke som om Rettsavdelingen tillå saken noen stor vekt, fordi kritikken ble utformet i svært moderate ordelag.<sup>329</sup> Norge ville tross alt komme godt ut av en slik styrking. På motsatt side var målet en universell traktat, og en fravikelse fra det kompromissbaserte tekstforslaget var selvsagt ikke ønskelig. Både Tamnes og Christensen skriver at prinsippet om de økonomiske sonene fikk sitt politiske gjennombrudd under Genève-sesjonen.<sup>330</sup> Som jeg viste i forrige kapittel hadde prinsippet stor oppslutning allerede fra 1973, og at det fra norsk side ble sett på som umulig å komme til enighet om en annen løsning. Det var med andre ord artikkelutkastet om de økonomiske sonene som fikk sin endelige

---

<sup>326</sup> Vislie 2017:364

<sup>327</sup> Se. Nilsson (2012), Keohane & Nye (2012), Nye (2004)

<sup>328</sup> Notat. Den økonomiske sone – forholdet mellom den siste reviderte tekst fra Evensen-gruppen («6. revisjon) og den «enhetlige forhandlingstekst» fremlagt av formannen for Havrettskonferansens 2. komité, R. Galindo Pohl. 20.06.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. 063.011 boks: D 13 mappe: FN-Havrettskonferanse 1976-1978 2

<sup>329</sup> Notat. Den økonomiske sone – forholdet mellom den siste reviderte tekst fra Evensen-gruppen («6. revisjon) og den «enhetlige forhandlingstekst» fremlagt av formannen for Havrettskonferansens 2. komité, R. Galindo Pohl. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. 063.011 boks: D 13 mappe: FN-Havrettskonferanse 1976-1978 2

<sup>330</sup> Tamnes 1997:288, Christensen 2014:65

godkjenning – ikke prinsippet i seg selv. Den politiske støtten hadde jo eksistert en stund allerede. Dette var et viktig steg for å sikre bred tilslutning til traktaten.

Jens Evensen og den norske delegasjonen hadde med andre ord universell oppslutning som et sentralt mål. Dette hang videre sammen med å vise aksept for folkeretten og å utvise støtte til forhandlingene i FN-systemet mer generelt. Konkrete norske småstatsinteresser slo dermed inn i norsk havpolitikk. Evensen-gruppen fungerte svært godt i en kort periode rundt Genève-sesjonen i 1975. Det er også viktig å huske på at gruppen sto utenfor det formelle forhandlingsapparatet som ble ledet av en egen president, med egne formenn for hver av de tre underkomiteene. Det var disse som i størst grad la føringer for hvordan havrettskonferansen skulle utvikle seg. Også Evensen uttrykte at resultatene under konferansen ville vært umulig uten god formell styring fra komitéformennene.<sup>331</sup> Det viktigste resultatet til Evensen-gruppen var altså ikke at prinsippet om de økonomiske sonene fikk sitt politiske gjennomslag, men at artiklene som skulle knesette prinsippet ble akseptert av alle og at dette la grunnlaget for tilslutning til en kyststasvennlig traktat.

Å la de andre i kyststatsgruppen arbeide for å fremme generelle kyststatsinteresser mener jeg var et vellykket strategivalg av tre grunner. For det første arbeidet de andre kyststatene for en løsning Norge være godt tjent med. For det andre slapp regjeringen å komme i direkte konflikt med berørte stater i Nordøst-Atlanteren og for det tredje kunne Norge spille en brobyggerrolle i tråd med tanker om Norges plass i det internasjonale samfunn. Når det er sagt, spilte Jens Evensen en viktig rolle med å formulere tekstforslag som tok hensyn til de sammensatte interessene under konferansen. Det overordnede målet var en universell traktat med utstrakte rettigheter til kyststaten.

[Havretten går inn i en ny fase – nye perspektiver og gamle hensyn](#)

Det ble raskt klart at regjeringen hadde flere forhold å ta hensyn til, og gamle interessehensyn la bånd på Norge i forberedelsene med å etablere en økonomisk sone. Påstanden var at den sammensatte interessestrukturen og de gamle hensynene gjorde at norske myndigheter måtte avvente med å etablere en økonomisk sone. I følge Tamnes (1997) var innvendingene mot raske ensidige tiltak både mange og tungtveiende for

---

<sup>331</sup> Vislie 2017:454-455

norske myndigheter.<sup>332</sup> I tiden etter Genève-sesjonen måtte kyststatsinteressene sees i lys av gamle, realpolitiske interesser som Norge ble nødt til å ta stilling til i arbeidet med å styrke jurisdiksjonen utenfor norskekysten. I dette bildet vil jeg spørre hvilken rolle NATO og alliansehensynene spilte i utformingen av en norsk linje frem mot etableringen av en økonomisk sone.

I forbindelse med gjennombruddet i havrettsforhandlingene utdypet Jens Evensen den tilbakeholdne linjen under et møte i utenrikskomiteen høsten 1975. Evensen fremholdt at Norge hadde helt særegne utfordringer enn de andre statene i Nordøst-Atlanteren. Norske myndigheter kunne ikke forvente at de berørte statene «som jo representerer en betydelig del av verdens utviklede land og stormakter – uten videre vil finne seg i å bli sparket ut fra disse havområdene ved ensidige tiltak».<sup>333</sup> Det hadde også tvisten mellom Island og Storbritannia vist. Videre mente Evensen at en ensidig utvidelse i Barentshavet sannsynligvis ville bli møtt med stor mistro fra Sovjetunionen. «Barentshavet er kanskje det strategisk mest delikate området i verden, fordi hele maktbalansen mellom de to supermaktene i virkeligheten er konsentrert [der]» uttalte han.<sup>334</sup> Han fremhevet også at det ville være umulig for Norge å håndheve rettighetene i en økonomisk sone på 200 nautiske mil dersom en ikke hadde støtte fra hovedvekten av landene som fisket i disse havområdene. Stormaktshensynene spilte en klar rolle i valg av norsk strategi, men havrettsutviklingen hadde også gitt kyststatene et stort handlingsrom.

Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet skrev i forkant av et NATO-møte i 1975 at fremgangen under konferansen gjorde at kyststatene tidligere enn antatt kunne etablere en økonomisk sone, og satte for alvor den såkalte «tretrinnsraketten» i regjeringens prinsippprogram til side. Utenriksdepartementet understreket at tiden likevel ikke var inne for ensidige utvidelser, da dette kunne konsekvenser for «den praktiske utvikling i havrettsspørsmål og for det internasjonale diplomatiske klima generelt».<sup>335</sup> Havrettskonferansen, og især det personlige klima i Evensen-gruppen, var et skjørt, men velfungerende rammeverk som ikke måtte ødelegges. Norge og de andre statene i nord-

---

<sup>332</sup> Tamnes 1997:283

<sup>333</sup> Fellesmøte i Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite og Sjøfarts- og fiskerikomiteen 20.10.1975:5/164

<sup>334</sup> Fellesmøte i Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite og Sjøfarts- og fiskerikomiteen 20.10.1975:5/164

<sup>335</sup> Notat. Havrettsspørsmål – allianseperspektiver og generelle synspunkter 23.05.75 UD 26 11/42 bind 23



øst-Atlanteren burde også, ifølge rettskontoret i UD, koordinere sin opptreden i havrettsspørsmål for å hindre at innenrikspolitisk press ødela fremgangen under konferansen. Ensidige tiltak ville styrke presset fra opinionen i de andre nord-atlantiske statene som dermed ville etablere sin egen økonomiske sone. I tillegg til denne geografiske og innenrikspolitiske dimensjonen, hadde Norge også klare alliansehensyn.

Gjennom hele havrettskonferansen diskuterte Norge og de andre medlemslandene i NATO hvordan havrettskonferansen kunne påvirke ulike sjømilitære hensyn. Sikkerhetspolitiske forhold var ikke en del av det offentlige ordskiftet, og heller ikke et eget tema i konferansens komiteer.<sup>336</sup> Det er likevel udiskutabelt at forslagene til traktaten hadde inngripende sikkerhetspolitiske konsekvenser. Dette gjaldt spesielt strategiske behov som bevegelsesfrihet for krigsskip og troppetransport. Gjennomfart i streder og kyststatenes jurisdiksjon utover 12 nautiske mil var ifølge Utenriksdepartementet derfor de to viktigste sakene.<sup>337</sup> Her fikk USA og Sovjetunionen gjennomslag for sine krav. I ettertid er det blitt påstått av blant annet av Andresen (1987) at havrettstraktaten dermed stadfestet «Business as usual» i sjømilitære spørsmål, og at generelle vendinger om å bruke havet til fredelige formål er endt opp som innholdsløs retorikk.<sup>338</sup> Det kan nok langt på vei stemme i akkurat overfartsspørsmålet. Samtidig fikk kyststatene faktisk råderett over ressursene, noe som var et av hovedmålene med konferansen. Dette understreker at supermaktene og kyststatene hadde ulike, men forenelige interesser, selv om USA og Sovjetunionen også var åpen for sterkere nasjonal jurisdiksjon over sine nærmeste havområder.

Det var bred enighet blant alliansens medlemmer om å motvirke en utvikling der kyststatenes jurisdiksjon i den økonomiske sonen senere ble omformet til suverenitetskrav.<sup>339</sup> Såkalt «Creeping jurisdiction». Frykten hadde grunnlag i de latin-amerikanske landene, som ønsket et kyststatsregime med suverenitet til 200 nautiske mil. Norge var her i en mellomstilling, men krav om suverenitet fremfor jurisdiksjon i den økonomiske sonen var aldri diskutert seriøst. Det viktigste var et institusjonelt

---

<sup>336</sup> Andresen 1987:93

<sup>337</sup> Notat. Havrettsspørsmål – allianseperspektiver og generelle synspunkter 23.05.75 UD 26 11/42 bind 23

<sup>338</sup> Andresen 1987:93

<sup>339</sup> Notat. Havrettsspørsmål – allianseperspektiver og generelle synspunkter 23.05.75 UD 26 11/42 bind 23

rammeverk som kunne gi Norge rett til ressurser og krav på en viss beskyttelse gjennom folkeretten.

Sett i lys av NATO-samarbeidet ble ikke forholdet til Sovjetunionen drøftet i særlig stor grad i og med at USA og Sovjetunionen var samstemte i sine sjømilitære krav. For Norge inngikk Sovjetunionen i et fellesskap med Danmark og Storbritannia, som land norske myndigheter måtte vie spesiell oppmerksomhet i prosessen med å utvide norsk fiskerijurisdiksjon. Utgangspunktet fra norsk side måtte være å sikre full norsk fiskerijurisdiksjon i en eventuell økonomisk sone. Samtidig erkjente norske myndigheter at dette ville bli kompliserte forhandlinger, spesielt fordi ingen av de tre landene hadde gitt uttrykk for å etablere en økonomisk i 1975. På grunn av vandrede bestander ville Sovjetunionen her stå i en spesiell stilling. Det ville likevel være av «fangstmessig stor betydning for Norge at utenlandske fiskeriers rettigheter blir mest mulig begrenset innenfor 50-milssonen».<sup>340</sup>

Evensen understreket i en samtale med den sovjetiske fiskeriministeren Isjkov, at Sovjetunionen og Storbritannia var de to viktigste statene Norge måtte finne felles løsninger med. Det handlet blant annet om å forvalte felles fiskeribestander, men også fordi norske fiskere hadde interesse av å fiske innenfor det som eventuelt ville bli sovjetisk og britisk økonomisk sone.<sup>341</sup> Norske myndigheter mente det var naturlig å drøfte egne ordninger for bla. Sovjetunionen enn det var for andre land, og at slike forhandlinger måtte komme raskt i gang. Evensen uttrykte at norske myndigheter også var interessert i å «treffe ressursbevarende tiltak også i området utenfor en 200-mils økonomisk sone».<sup>342</sup> Det var i første omgang snakk om utstyrsbegrensninger. Isjkov var enig i at forhandlingene måtte komme raskt i gang, men var fortsatt uenig i om en etablering av økonomiske soner i Barentshavet ville være «den riktige løsning når det gjaldt regulering».<sup>343</sup>

---

<sup>340</sup> Notat. Norsk fiskerigrenseutvidelse til 200 n.mil. forhandlinger med ulike land om rettigheter i norsk sektor. 08.01.76 Havforskningsinstituttets direktørarkiv G.S Sætersdal 811.1 boks 7 (397)

<sup>341</sup> Notat. Forhandlinger med Sovjetunionen om utvidelse av den norske fiskerigrense. – Referat fra møte tirsdag 28. oktober 1975. 18.11.75 Havforskningsinstituttets direktørarkiv G.S Sætersdal 811.1 boks 9 (399)

<sup>342</sup> Notat. Forhandlinger med Sovjetunionen om utvidelse av den norske fiskerigrense. – Referat fra møte tirsdag 28. oktober 1975. 18.11.75 Havforskningsinstituttets direktørarkiv G.S Sætersdal 811.1 boks 9 (399)

<sup>343</sup> Notat. Forhandlinger med Sovjetunionen om utvidelse av den norske fiskerigrense. – Referat fra møte tirsdag 28. oktober 1975. 18.11.75 Havforskningsinstituttets direktørarkiv G.S Sætersdal 811.1 boks 9 (399)

Ettersom det gikk mot en styrking av prinsippet om de økonomiske sonene, fulgte regjeringen opp forhandlingslinjen om bilaterale samtaler med statene i Nordøst-Atlanteren. Høsten 1975 var den sovjetiske fiskeriministeren Isjkov på besøk i Norge. Under et møte mellom Isjkov, Evensen og Bolle, i tillegg til flere byråkrater, inklusive fiskeridirektør Knut Vartdal, kom det frem at både Norge og Sovjetunionen var tilfreds med at store deler av Barentshavet kunne forvaltes på bilateral basis. Den norske delegasjonen hadde sterk tro på at de økonomiske sonene ville løse det meste av problemene, mens russerne fulgte en mer kritisk linje. Isjkov mente at det viktigste var «å se Barentshavet under ett for dette var et enhetlig område [og at] reguleringen måtte omfatte et større område».<sup>344</sup> Han understreket videre at landene måtte ta hensyn til hele fiskens livssyklus uavhengig at de økonomiske sonene, og at de vitenskapelige vurderingene måtte ligge til grunn for en felles forvaltning. Spesielt Gunnar Sætersdal ønsket at det skulle være enkelt å forske i sovjetisk sone og at forskningsskipene derfor burde ha samme rettigheter som fiskebåtene.<sup>345</sup> Dessuten handlet dette om sovjetiske fiskeriinteresser, der den voksne fisken i all hovedsak befant seg utenfor norskekysten.

Evensen og Isjkov var i stor grad enig om de overordnede linjene i det bilaterale samarbeidet. Samtidig følte nok Evensen for å beklage det tekniske og juridiske synet norske myndigheter hadde i fiskerigrensespørsmålet og at hele etableringen av en økonomisk sone dessverre kunne oppfattes som «en form for nasjonal egoisme», uten at det skulle bety at det var riktig.<sup>346</sup> Isjkov understreket også at NEAFC og ICES måtte få en betydelig rolle, siden «det var utenfor 200-mils økonomisk sone at ressursenes skjebne ble avgjort». Evensen var enig i at NEAFC kunne spille en betydelig rolle, men at de økonomiske sonene måtte være grunnlaget i en ny forvaltning.

I mai 1976 reiste Evensen til Moskva for å drøfte opprettelsen av en eventuell norsk økonomisk sone med Isjkov. Det ble holdt over elleve møter over flere dager der de ulike synspunktene ble drøftet mellom partene. Målet for Jens Evensen var å få en

---

<sup>344</sup> Notat. Forhandlinger med Sovjetunionen om utvidelse av den norske fiskerigrense. Referat fra møte tirsdag 28.10.75 Havforskningsinstituttet direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 399 mappe 13

<sup>345</sup> Utkast til prinsippavtale med Sovjetunionen vedrørende etablering av økonomiske soner 03.02.76 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, serie boks399(9)

<sup>346</sup> Notat. Forhandlinger med Sovjetunionen om utvidelse av den norske fiskerigrense. Referat fra møte tirsdag 28.10.75 Havforskningsinstituttet direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 399 mappe 13

sovjetisk forståelse for en etablering av økonomiske soner, og at det var viktig å komme frem til en enighet før de ble etablert. Begge partene var i utgangspunktet enige. Også Isjkov hadde innstilt seg på at en eventuell soneetablering nærmest var uunngåelig og at de to landene nå måtte sørge for en best mulig overgang til det nye havrettsregimet. Resultatet ble i realiteten en større forståelse for å beskytte og å bygge opp fiskebestandene, og å sikre bosetning langs kysten i begge land, samt at partene ble enige om å inkludere Storbritannia i dette arbeidet.<sup>347</sup>

Samtidig bør møtet tolkes som et norsk forsøk på å prejudisere den kommende etableringen av de økonomiske sonene. Under møtene ble det aldri vedtatt noen formell avtale mellom landene, men de forhandlet for å bygge ut det gjensidige samarbeidet. Den fremste norske forhandleren under møtene, Helge Vindenes, uttalte også eksplisitt under møtene at disse forhandlingene *var* av prejudiserende og faktisk omhandlet de pågående havrettsforhandlingene. Sovjetunionen var svært tilbakeholden med å anerkjenne de økonomiske sonene før havrettskonferansen hadde vedtatt dem. Likevel vitnet forhandlingene om en vilje til å inngå kompromiss. Norge forsøkte dermed å befeste den nye kyststatsrollen som fulgte av havrettsutviklingen i møtet med Sovjetunionen.

Det sovjetiske synet var at det måtte foreligge en traktat før de ville akseptere konseptet om de økonomiske sonene. Dette kan nok henge sammen med at Isjkov i 1976 var overbevist om at havrettskonferansen ville komme til et sluttpunkt det inneværende året. Det ville ifølge han være «den riktige løsningen, og det er denne måten vi må innrette oss på» i et pressemøte etter forhandlingene.<sup>348</sup> Fra norsk side ville regjeringen arbeide for en etablering av økonomiske soner fordi det var den beste løsningen sett fra et kyststasperspektiv. Etter å ha blitt ytterligere presset vedgikk Isjkov om det *ikke* kom til noen løsning, måtte det ha «oppstått spesielle omstendigheter som vi da må ta med i

---

<sup>347</sup> Rapport fra drøftelser om spørsmål i forbindelse med fiskerigrenseutvidelsen, mellom en norsk delegasjon ledet av statsråd Evensen, og en sovjetisk delegasjon ledet av fiskeriminister Isjkov, i Moskva 21.-27. mai 1976 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978  
1

<sup>348</sup> Rapport fra drøftelser om spørsmål i forbindelse med fiskerigrenseutvidelsen, mellom en norsk delegasjon ledet av statsråd Evensen, og en sovjetisk delegasjon ledet av fiskeriminister Isjkov, i Moskva 21.-27. mai 1976 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978  
1

betraktningen og vurdere nærmere» og at «alt må sees i sammenheng med den situasjonen som er i ferd med å utvikle seg». Døren sto på gløtt for en sovjetisk aksept for en norsk etablering i mai 1976.

Fiskerisamarbeid i en usikker tid: Norsk-Sovjetisk fiskerisamarbeid

Høsten 1975 opprettet Norge og Sovjetunionen en felles fiskerikommisjon for å forvalte de delte bestandene i Barentshavet. Bakteppet var det økte fokuset på ressursforvaltning, fremdriften under havrettskonferansen, og ikke minst det allerede eksisterende forskningssamarbeidet mellom Norge og Sovjetunionen i fiskerisektoren. Jeg vil se nærmere på hvordan dette samarbeidet vokste frem og hvordan norske kyststatsinteresser sto i konflikt med Sovjetunionens interesser i forvaltningsspørsmålene i Barentshavet.

Det er skrevet mye om fiskerisamarbeidet med Sovjetunionen. Blant annet har Geir Hønneland skrevet om den felles norsk-russiske fiskerikommisjonen i sin bok «kvotekamp og kyststatssolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år» fra 2006. Hønneland behandler forholdet oversiktlig på bakgrunn av referater fra kommisjonsmøtene, men bruker ikke annet kildemateriale fra myndighetene. Spesielt havretten blir tilgodesett med et kapittel, men alt før FN avtalen om fiske på det frie hav i 1995 blir generelt raskt gjort rede for.<sup>349</sup> Han drøfter ikke hvordan samarbeidet inngår i en bredere utvikling av forvaltningen i Nordøst-Atlanteren. Andre utenrikspolitiske analyser av forholdet mellom statene finner vi blant annet i Tamnes (1997), Christensen (2014) og Bjørnsen & Bones (2015).

I tiden etter andre verdenskrig hadde norske og sovjetiske forskere jevnlig utvekslet informasjon og forskningsresultater. Samarbeidet var lite utbygd, men økte i tråd med en stadig større oppmerksomhet om tilstanden i havet. Partene var enige om et begrenset fiske innenfor i noen få bestemte områder etter Norge utvidet fiskerigrensen i 1961.<sup>350</sup> I tillegg hadde Norge og Sovjetunionen diskutert delingen av Barentshavet. Et av problemene var at det sovjetiske sektorprinsippet, som i utgangspunktet gjaldt og øyer,

---

<sup>349</sup> Hønneland 2006:22

<sup>350</sup> Rapport om spørsmål av betydning for fiskeriene i forbindelse med FN-konferansen om havets folkerett avholdt i 1973 fra et arbeidsutvalg under sjøgrenseutvalget av 1954. 11.04.72 Havforskningsinstituttet, direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 397

nå også hadde blitt en maritim grense.<sup>351</sup> Grensedragningen forble den viktigste saken mellom statene i årtier, og manifesterte seg gjennom den såkalte Gråsonen. Samtidig vitner det bilaterale forholdet også om dialog, og ikke minst, et ønske om å finne felles løsninger. Gråsoneproblematikken er for øvrig godt omtalt i norsk litteratur.<sup>352</sup> Det ble på generelt grunnlag uttrykt fra Sovjetunionen at de ønsket å utvide samarbeidet med Norge på flere områder allerede i 1969.<sup>353</sup>

De norsk-russiske forhandlingene inngikk i et større sakskompleks med sikkerhetspolitiske og militære problemstillinger. Sovjetunionen og Norge hadde ulike interesser og muligheter til å spille disse ut. Jens Evensen mente i et notat til regjeringen i september 1975 at det ville gi forhandlingene et spesielt preg både til prinsipielle holdninger og til behovet for å unngå direkte presedens til andre nabo- og kyststater.<sup>354</sup> Det måtte derfor ventes særlige krav fra den sovjetiske fiskeflåten i en norsk økonomisk sone basert på blant annet «de sikkerhetspolitiske overveielser som knyttes til dens bevegelsesfrihet».<sup>355</sup> Det norsk-sovjetiske forholdet hadde også en annen dimensjon. Samarbeidet og samtalene hang tett sammen med det norske ønsket om å etablere en økonomisk sone og å åpne opp for at de andre nordøst-atlantiske statene kunne gjøre det samme. Norske myndigheter ville sørge for at kyststatene fikk hovedansvaret for å forvalte så mye av havområdet som mulig.

Selv om Norge og Sovjetunionen var uenige om veien til målet, var behovet for bedre regulering sammenfallende. Partene mente det først og fremst var viktig å gå sammen om å forvalte fisken i Barentshavet. I 1974 ble Sovjetunionen og Norge enige om å etablere en felles fiskerikommisjon for de felles fiskeriressursene i Barentshavet. Kommisjonen ble etablert i 1975, med første møte i 1976. Både den sovjetiske fiskeriministeren Isjkov og Eivind Bolle hadde gitt uttrykk av at havrettskonferansen ikke løste alle problemene, og at et bilateralt samarbeid var nødvendig. Dessuten var det

---

<sup>351</sup> Bjørnsen & Bones 2015:478

<sup>352</sup> Se Tamnes 1997:295, Christensen 2014:89, Bjørnsen & Bones 2015:483, Vislie 2017:373

<sup>353</sup> Bjørnsen & Bones 2015:478

<sup>354</sup> Notat. Regjeringens fiskerigrensepolitikk - redegjørelse for det foreløpige forhandlingsopplegget 25.09.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (norsk økonomisk sone) boks: D 55 mappe: Norsk økonomisk sone

<sup>355</sup> Notat. Regjeringens fiskerigrensepolitikk - redegjørelse for det foreløpige forhandlingsopplegget 25.09.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (norsk økonomisk sone) boks: D 55 mappe: Norsk økonomisk sone

norske fisket i sovjetisk sone av et visst omfang. I 1975 skrev Fiskeridirektoratet at verdien av det norske fisket i sovjetisk sektor tilsvarte over 4% av totalverdien av norsk fangst.<sup>356</sup>

Krumtappene i det bilaterale samarbeidet var Havforskningsinstituttet og dets sovjetiske motpart PINRO. Samarbeidet mellom de to institusjonene hadde vokst frem over tid, og på tvers av den kalde krigens skarpe øst-vest-delning. Dessuten hadde de, som flere har påpekt, tett kontakt gjennom det internasjonale havforskningsrådet ICES og den Nord-Østatlantiske fiskerikommisjonen NEAFC.<sup>357</sup> Havforskningsinstituttets direktør Gunnar Sætersdal skrev til fiskeridirektør Vartdal på midten av 1970-tallet at instituttet ikke hadde hatt noen betydelige vanskeligheter og at kontakten mellom forskerne var godt med dem og PINRO. Han skrev videre at man fra norsk side hadde «inntrykk av at de russiske forskerne i sin alminnelighet er interessert i et intimt samarbeide».<sup>358</sup> Den største utfordringen var arbeidsspråk, og Sætersdal foreslo at russerne kunne komme på lengre forskningsopphold i Norge.

Norske og sovjetiske fiskerimyndigheter sto derimot steilt mot hverandre i praktiske forvaltningsspørsmål. Blant annet var maskevidde et stort diskusjonstema. Ifølge Geir Hønneland hang dette sammen med ulike syn på hvordan fisken best kunne forvaltes i praksis. Norge var for strenge utstyrbestemmelser, Sovjetunionen ville ha strengere kvotebestemmelser.<sup>359</sup> På norsk side var det ønskelig med stor maskevidde for å fange voksen torsk, mens dette ville ha negative konsekvenser for fangsten av den yngre, og mindre, torsken i sovjetisk fiskerisone. Fra sovjetisk hold var det ønskelig med strenge kvotebestemmelser, som i sin tur ville ha store konsekvenser for lofotfisket på gytmoden torsk. Vartdal skrev at man på norsk side måtte veie opp fordelene av å forvalte fisken gjennom utstyrbestemmelser. Enten kunne man få et regime med sterke utstyrbestemmelser og utstrakt sovjetisk fiske i norsk fiskerisone, eller et med sterkere kvotebestemmelser og mindre sovjetiske fiske. En omlegging ville ifølge Vartdal «etter

---

<sup>356</sup> Foreløpig notat- Forhandlinger med Sovjetunionen om gjensidige fiskerettigheter innenfor en utvidet fiskerigrænse (økonomisk sone) 25.10.75 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D35 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1977-1980 3

<sup>357</sup> Se Bjørnsen & Bones 2015:481, Schwach 2000:289

<sup>358</sup> Forsknings samarbeid mellom Sovjetunionen og Norge 26.11.74 Havforskningsinstituttet, direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 435 (45)

<sup>359</sup> Hønneland 2006:31

hvert også medføre en oppbygging av bestanden av eldre torsk [...] og således øke fiskemuligheter for russerne i deres egen sone».<sup>360</sup> Vartdal så problemene ved gjensidige fiskerettigheter som midlertidige. Både Vartdal og Sætersdal hadde stor interesse i å styrke ICES og NEAFCs posisjon. Sætersdal hadde argumentert for å holde ICES fri for nasjonale interesser, Vartdal hadde ønsket mer innflytelse for kyststatene, spesielt i den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen, NEAFC.<sup>361</sup>

I NEAFC ble dette et problem. Det var bare Island og Norge som ønsket regulering gjennom maskeviddebestemmelser der. Storbritannia, Øst-Tyskland, Polen og Portugal sto på Sovjetunionens side. Island hadde derimot fått gjennom et slikt krav, og det ble understreket fra norsk hold i 1976 at å få en lignende løsning «for fiske i norsk sektor vil være av stor betydning».<sup>362</sup> Det samme gjaldt også trålerutstyr der et forbud ville være vanskelig av flere grunner, men også å grunn av «meget sterk» motstand fra Sovjetunionen. De norske interessene måtte derfor «ikke presses for hardt» under samtalene om en utvidelse av norsk fiskerigrense og etablering av 200 mils økonomisk sone.<sup>363</sup> Det var altså en klar linje mellom kyststater som Norge og Islands syn på forvaltning og de andre statene. Dette hadde med at fisken gytt i norsk og islandsk sone, og dermed hadde en viss størrelse. Maskeviddebestemmelser på norske og islandske vilkår ville dermed i praksis stenge de andre statene ute, og norske myndigheter måtte komme frem til et kompromiss for å i det hele tatt få til en løsning. For å utnytte ressursene i en 200-milssone, er det nærliggende å tro at Norge var avhengig av trålerflåten selv. Kyst- og trålerflåten sto derfor ikke steilt mot hverandre i dette spørsmålet: Norge trengte begge for å legitimere fisket i en økonomisk sone.

I et notat et par år senere klargjorde Gunnar Sætersdal det norske standpunktet til fiskeridirektøren. Den dårlige tilstanden i fiskeribestanden skyltes ikke en «lav

---

<sup>360</sup> Forhandlinger med Sovjetunionen om gjensidige fiskerettigheter innenfor en utvidet fiskerigrense (Økonomisk sone) notat utarbeidet av fiskeridirektøren 10.05.76 Havforskningsinstituttet direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 397 mappe 12

<sup>361</sup> Forhandlinger med Sovjetunionen om gjensidige fiskerettigheter innenfor en utvidet fiskerigrense (Økonomisk sone) notat utarbeidet av fiskeridirektøren 10.05.76 Havforskningsinstituttet direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 397 mappe 12

<sup>362</sup> Notat. Norsk fiskerigrenseutvidelse til 200 n.mil. forhandlinger med ulike land om rettigheter i norsk sektor. 08.01.76 Havforskningsinstituttets direktørarkiv G.S Sætersdal 811.1 serie, boks7 (397)

<sup>363</sup> Notat. Norsk fiskerigrenseutvidelse til 200 n.mil. forhandlinger med ulike land om rettigheter i norsk sektor. 08.01.76 Havforskningsinstituttets direktørarkiv G.S Sætersdal 811.1 boks 7 (397)



rekruttering», men utstrakt fangst, spesielt av den yngre fisken. Det var derfor nødvendig ifølge Sætersdal å øke maskevidden for å sikre at fisken kunne vokse opp for å gyte.<sup>364</sup> I motsetning til NEAFC, var ICES derimot på linje med norske forskere i dette spørsmålet. Det kan henge sammen med NEAFC-landenes fokus på beskatning av et – for de fleste av dem – område de ikke hadde en sterk forpliktelse til å forvalte. Når det gjaldt maskevidden, som forble en sentral diskusjon mellom Sovjetunionen og Norge, mente Sovjetunionen at det ikke hadde gått tilstrekkelig tid siden sist økning i maskevidden i 1967 for å avgjøre om det hadde fungert tilstrekkelig.<sup>365</sup>

Spørsmålet om maskevidde og størrelse på fisken har fått stor plass hos Hønneland (2006). Andre legger vekt på at det bare var en liten del av hele forvaltningen, og at regler om maskevidde og fiskestørrelse alene aldri har kunnet sørge for en forsvarlig forvaltning. Shamray og Sunnanå (2011) fremhever at det etter hvert var nødvendig å utvikle en helhetlig tilnærming, der kontrollsystemet ble bygd på ytterligere biologiske undersøkelser og et holistisk syn på havområdet.<sup>366</sup> Dette er det også belegg for i kildematerialet, som legger vekt på at forhandlingene mellom partene i stor grad begynte å omhandle hvordan fiskebestandenes forhold til hverandre måtte tillegges vekt i forhandlingene.

At fremskrittene under havrettskonferansen kunne føre til at store deler av Barentshavet kunne komme under nasjonal jurisdiksjon, bidro til å sette forvaltningssamarbeidet i ICES og NEAFC delvis til side. Sovjetunionen var likevel ikke helt overbevist om å støtte en etablering av de økonomiske sonene, og på norsk side var det også klart at sonene alene ikke ville få slutt på problemene. Det måtte bilaterale avtaler til. Herunder avtalen om å opprette en norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1975 som, om det ikke løste alle fiskeriproblemene, i alle fall ifølge Bjørnsen og Bones (2015) var et skritt på veien.<sup>367</sup> Det bilaterale forskningssamarbeidet mellom Havforskningsinstituttet og

---

<sup>364</sup> Resultatet av fiskeriforhandlingene med Sovjetsamveldet i Moskva oktober-november 1979  
Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D35 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1977-1980  
1

<sup>365</sup> Resultatet av fiskeriforhandlingene med Sovjetsamveldet i Moskva oktober-november 1979  
Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D35 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1977-1980  
1

<sup>366</sup> Shamray & Sunnanå 2011:537

<sup>367</sup> Bjørnsen & Bones 2015:482

PINRO ble samtidig formalisert. Selv om Sovjetunionen i utgangspunktet var imot å opprette økonomiske soner, var den nye avtalen bygd for å passe inn i det nye havrettsregimet. Et hovedmål for norske myndigheter var å sikre at Sovjetunionen ikke satte i gang utstrakt fangst av torsk i sin sone, slik at de norske fiskeriene ble berørt. Det ser dermed ut som norske myndigheter satte det bilaterale samarbeidet over et samarbeid gjennom multilaterale kommisjoner.

Fangstspørsmålet hang også tett sammen med spørsmålet om grensedragnings i Barentshavet. Problemet var låst fast, og spørsmålet ble ytterligere aktualisert i forbindelse med de norske tankene om å etablere en økonomisk sone.<sup>368</sup> Hvor delelinjen i Barentshavet ville befinne seg var avgjørende. Om delelinjen mellom landene ble trukket lengre øst, kunne viktige norske fiskerifelt for torsk, hyse og lodde som lå tett opp til midtlinjen tilfalle Sovjetunionen. Det var likevel sterke hensyn som talte for et utstrakt samarbeid. Hvis Norge skulle få til en avtale om beskatning av fisken i Barentshavet, måtte den også legge opp til gjensidige fiskerettigheter – en avtale Sovjetunionen, ifølge Vartdal, ville komme best ut av.<sup>369</sup>

Totalbildet var likevel klart mente han: Norge kunne ikke forvalte fisken, og da spesielt torsk og hyse, uten et utstrakt samarbeid med Sovjetunionen. Et stort problem var derimot at det frem til da hadde vært «meget vanskelig å få Sovjetunionen med på et beskatnings- og fiskemønster som kan sikre en rasjonell utnyttelse av fiskebestandene i Barentshavet». <sup>370</sup> Begge partene hadde altså reelle fellesinteresser i spørsmålet om fiskeriforvaltningen i området. Vartdals tanker illustrerer kjernen i grenseproblemet mellom landene: Den hang tett sammen med retten til ressursene, og følgelig av stor viktighet. Spørsmålet hadde ligget som et grunnleggende problem i en årrekke, der det ble drøftet i økende grad utover 1970-tallet.

---

<sup>368</sup> Bjørnsen & Bones 2015483

<sup>369</sup> Forhandlinger med Sovjetunionen om gjensidige fiskerettigheter innenfor en utvidet fiskerigrense (Økonomisk sone) notat utarbeidet av fiskeridirektøren 10.05.76 Havforskningsinstituttet direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 397 mappe 12

<sup>370</sup> Forhandlinger med Sovjetunionen om gjensidige fiskerettigheter innenfor en utvidet fiskerigrense (Økonomisk sone) notat utarbeidet av fiskeridirektøren 10.05.76 Havforskningsinstituttet direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 397 mappe 12

### Revitalisering og fall for den nord-øst-atlantiske fiskerikommisjonen

Den nord-østatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) stilling endret seg i takt med FNs tredje havrettskonferanse. Det hang sammen med at det nye havrettskonferansen ikke eksplisitt la føringer for forholdet mellom de ulike økonomiske sonene eller fiske på det åpne hav. NEAFC har i liten grad vært viet oppmerksomhet. Noe kan skyldes at kommisjonen ikke har blitt opplevd som relevant nok. Samtidig ble fiskeriforvaltningen ble i stor grad et nasjonalt anliggende med samarbeid gjennom bilaterale avtaler, fremfor gjennom de regionale fiskerikommisjoner. Jeg vil undersøke hvordan Norge forholdt seg til kommisjonen frem til, og etter etableringen av den økonomiske sonen. Hvordan passet NEAFC inn i den generelle norske havpolitikken, og hva var synet på fiskerikommisjonens arbeid?

Arbeidsutvalget for fisk skrev at NEAFC kunne spille en sentral rolle i det nye havrettsregimet gjennom å bidra til en bedre forvaltning av fellesbestandene i sin fjerde rapport i 1974. Det hadde likevel ikke noen klare formeninge om hvordan et slikt samarbeid kunne se ut.<sup>371</sup> Arbeidsutvalget var usikker om hva fiskerikommisjonen kunne bidra med. I ifølge Gezelius (2008), utspilte NEAFC sin rolle i forvaltningsspørsmål i kjølvannet av sildekollapsen i 1969.<sup>372</sup> Norge, Island og Sovjetunionen gikk sammen om å sette sildekvoten til 70% av tidligere fangst for å bøte på den langsomme prosessen i kommisjonen i 1974. Norge og Sovjetunionen gikk også sammen med Storbritannia om å sette en felles kvote for torskefiske. Sovjetunionen forlot avtalen etter bare ett år grunnet utstrakt fiske av tredjeland, og ansvaret for å sette en kvote tilfalt NEAFC. Det første kvotesamarbeidet i Barentshavet, ble siden omtalt som en fiasko.<sup>373</sup>

NEAFC stilling var paradoksal. På den ene siden bidro kommisjonen med nye tanker om forvaltning som kunne utfylle de mangelfulle utstyrsbestemmelsene. På den andre siden et tungrodd organ uten legitimitet. Det var tydelig for norske myndigheter at NEAFC i sin grunnleggende form ikke kunne hindre bestandskollaps. Dette hadde Klaus

---

<sup>371</sup> Foreløpig rapport om spørsmål i forbindelse med en eventuell utvidelse av norsk fiskerijurisdiksjon 28.06.74 riksarkivet, forsvarsdepartementet. Fiskeri- og sokkelutvalget Saks- og korrespondansearkiv 1974-1975. 04-10 boks: 3

<sup>372</sup> Gezelius 2008:36

<sup>373</sup> Christensen 2014:63

Sunnanå tidligere ønsket å løse ved å styrke de regionale fiskerikommisjonene ytterligere. Interessant nok var det sterkere nasjonal jurisdiksjon som skulle redde kommisjonen. Etter etableringen av de økonomiske sonene, var det fortsatt behov for samarbeid mellom statene for å forvalte vandrende bestander og fiske på det åpne hav. NEAFC *kunne* spille en rolle for å avklare de ulike landenes reguleringer, lovverk og kvotesetting, ifølge Helge Vindenes i Utenriksdepartementet.<sup>374</sup> Fra norsk side var arbeidsutvalget for fisk opptatt av at både NEAFC og det internasjonale havforskningsrådet (ICES) måtte ha stor tilslutning for at forvaltningen i Nordøst-Atlanteren skulle fungere og ikke skulle bli svekket.<sup>375</sup>

De institusjonelle rammene var for svake til å kunne stå imot utmeldinger og press fra medlemslandene. Havforskernes syn og anbefalinger ble i perioder bare statister og teoretiske utgangspunkt for en reell fordeling av fisk. Samtidig var NEAFC frem til etableringen av de økonomiske sonene det eneste reelle verktøyet statene i Nord-atlanteren hadde for å forvalte både sine egne og fellesbestandene. Kommisjonen kunne dermed risikere å bli overflødig når statene etablerte sine økonomiske soner selv om statene ønsket å satse på dem.

Kjell Raasok i Fiskeridepartementet uttrykte at det ikke var mulig å ha «noen sikker formening om hvordan det internasjonale samarbeid til bevaring av fiskeribestandene best skal organiseres».<sup>376</sup> For Raasok var det derfor naturlig at norske myndigheter belaget seg på at NEAFC ville bestå etter opprettelse av de økonomiske sonene. Den eneste muligheten for å sikre betydelige organisasjoner var å gi kommisjonen mulighet til å fatte bindende vedtak for deltakerstatene, selv om man da kunne «risikere å måtte akseptere ordninger som blir oppfattet som klart diskriminerende og urettferdige».<sup>377</sup> Ifølge NEAFC-konvensjonen fra 1959 var norske myndigheter forpliktet til å følge vedtakene gjort i fellesskap. Samtidig hadde statene vetorett, slik at det var en vei ut om

---

<sup>374</sup> Notat. Fiskerigrenseforhandlingene – forholdet mellom regionale reguleringsordninger og det fremtidige norske reguleringsystem for den økonomiske sone 14.05.76 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (Norsk økonomisk sone) 1974-1988 boks: D 54 mappe: Norsk økonomisk sone 1977-1988 2

<sup>375</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. 8. juni 1979 Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>376</sup> Neafc og Icnaf.- betydningen av de regionale fiskeriorganisasjoner ved utvidelse av fiskerigrensen. 27.05.74 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, boks: 397(7)

<sup>377</sup> Neafc og Icnaf.- betydningen av de regionale fiskeriorganisasjoner ved utvidelse av fiskerigrensen. 27.05.74 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, boks: 397(7)

fiskerikommisjonen skulle gå mot norske interesser. Raasok mente likevel at fiskerikommisjonene hadde sin plass i det nye havrettsregimet fordi fisket mellom de ulike økonomiske sonene i et område måtte sees i sammenheng. Han mente Barentshavet egnet seg spesielt godt til en løsning der NEAFC kunne sette en felles kvote for bestandene og hvor mye som skulle tas i hver økonomisk sone. Dette i kontrast til Nordsjøen, der det ville «synes praktisk umulig» å fordele kvoter bare ut fra vitenskapelige kriterier.<sup>378</sup>

I 1976 utarbeidet Arbeidsutvalget for fisk et notat om blant annet NEAFC. Utvalget mente det var behov for en regional fiskerikommisjon i Nord-Øst-Atlanteren, og at NEAFC kunne være et naturlig utgangspunkt. Det viktigste fra norsk side var at statene kunne møtes for å diskutere reguleringer mer generelt. Per Tresselt uttrykte at NEAFC ikke burde være bindene for kyststatene i deres egen økonomiske sone. Fiskeridepartementet mente derimot at det var nødvendig. De kunne likevel gå med på at vedtakene i NEAFC kun skulle være bindene om staten selv hadde stemt for det.<sup>379</sup> Medlemmene i utvalget mente kommisjonen kunne diskutere reguleringer mer generelt og at NEAFC fortsatt burde sette TAC på bakgrunn av innsendt datamateriale fra ICES. Deretter burde kommisjonen også fastsette redskapsreguleringer, fartøyreguleringer, samt område- og tidsbestemmelser.<sup>380</sup>

Problemene vedvarte også etter etableringen av de økonomiske sonene i Nordøst-Atlanteren. Jens Evensen mente også at kommisjonen kunne ha en viss betydning i kombinasjon med nasjonale reguleringsordninger, men han var mest opptatt av å styrke kyststatenes jurisdiksjon.<sup>381</sup> Det var spesielt viktig at kvotesettingen i NEAFC ikke kom på kryss av sentrale norske interesser, blant annet vedrørende Svalbard. Fiskefeltene rundt Svalbard var veldig viktige for Norge både prinsipielt og økonomisk, og Evensen uttalte i desember 1976 at regjeringen «ikke under noen omstendigheter [...] kunne tillate en utvikling som innebærer fritt og fiske og en betydelig overføring av utenlandsk

---

<sup>378</sup> Neafc og Icnaf.- betydningen av de regionale fiskeriorganisasjoner ved utvidelse av fiskerigrensen. 27.05.74 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, boks: 397(7)

<sup>379</sup> Notat om møte i Arbeidsutvalget for fisk under sjøgrenseutvalget av 1954 den 23. og 24. september 1976. Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, boks: 399(9)

<sup>380</sup> Notat om møte i arbeidsutvalget for fisk under sjøgrenseutvalget av 1954 den 23. og 24.11 1976 Havforskningsinstituttet direktørarkiv etter G. Sætersdal 811.1 boks: 399 mappe 13

<sup>381</sup> Redegjørelse om fiskerigrense- og havrettsspørsmålene 01.12.76 26 11/42 bind 28

fangstsinnsats til disse ungfiskefeltene».<sup>382</sup> I 1978 gikk Norge ut av NEAFC da kommisjonen sluttet å virke i en toårsperiode etter EF-landene kollektivt trakk seg ut i årsskiftet 1977-78.<sup>383</sup>

Hovedmålet for Norge var å styrke kyststatenes rettigheter gjennom bilaterale avtaler i kjølvannet av havrettskonferansen. Dermed kom NEAFC i skyggen under den nye havrettsutviklingen. Det kommisjonen tross alt var bygd for et annet havrettsregime. I november 1980 signerte Norge, Danmark (på vegne av Færøyene), EF, Island, Portugal, Spania og Sovjetunionen en avtale for å gjenopprette NEAFC.<sup>384</sup> Den slo fast at det skulle opprettes en kommisjon som skulle legge frem anbefalinger om fiske og fiskeriaktiviteter på det åpne hav. I tillegg kunne kommisjonen samordne og anbefale bilaterale forvaltningsavtaler. Det nye NEAFC skulle legge anbefalinger fra ICES til grunn for sin virksomhet. Den nye kommisjonen hadde et smalt mandat og var ikke en del av FAOs arbeid, selv om kommisjonen i stor grad fulgte de samme overordnede tankene.<sup>385</sup> Hovedvekten lå på områdene utenfor de økonomiske sonene, mens resten var frivillig for statene. Siden nesten alle de viktigste bestandene var å finne i og mellom de økonomiske sonene, var det bare et fåtall av bestander – som kolmule – som egnet seg for regulering i NEAFC. Utenriksdepartementet så med positive øyne på bruken av ICES i NEAFCs arbeid fordi det kunne hindre frafall og nedprioritering av kommisjonens arbeid.<sup>386</sup> Det nye NEAFC kunne derfor styrke den totale havforvaltningen og –forskningen i Nordøst-Atlanteren.

ICES' president G. Hempel uttalte også i forbindelse med et dialogmøte mellom ICES og det medlemmer av det nye NEAFC at «dagens komplekse krav til forvaltning av flere lands felles økosystemer» hadde gitt vitenskapen et «ekstra ansvar for å sikre at fiskeriene overlever og utvikles».<sup>387</sup> Havforskerne i ICES mente det var problemer med

---

<sup>382</sup> Redegjørelse om fiskerigrænse- og havrettsproblemerne 01.12.76 26 11/42 bind 28 Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrænseutvalget

<sup>383</sup> Tamnes 1997:281

<sup>384</sup> Notat. Konvensjon om det fremtidige multilaterale samarbeid om fisket i nordøstlige Atlanterhav. 12.03.81 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie bok. D8 mappe: Havretts- og sjøgrænseutvalget

<sup>385</sup> Henriksen 2001:25

<sup>386</sup> Notat. Konvensjon om det fremtidige multilaterale samarbeid om fisket i nordøstlige Atlanterhav. 12.03.81 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrænseutvalget

<sup>387</sup> Oversettelse av utdrag av rapport fra ICES om «dialogmøte», København 20.-21. mai. Dialog om ICES' rolle ved rådgivning om fiskerireguleringstiltak. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. Diverse. Boks: i9 mappe: Diverse møter m.v 1975-1992

datagrunnlaget, og at alle NEAFC-landene derfor måtte bidra til å sikre god forskning. Flerbestandsmodellene som nå fikk større gjennomslag, krevde et stort datamateriale og et spesielt godt samarbeid mellom statene som benyttet seg av bestander som var avhengige av hverandre. Dette påla statene å komme frem til gode politiske løsninger, men «med så forskjellige sosiale og økonomiske interesser i de forskjellige fiskerisamfunn ville ikke dette bli lett» ble det uttrykt fra ICES.<sup>388</sup> ICES og NEAFC kom videre frem til hvordan forholdet mellom dem skulle være, og hvilken type informasjon ICES skulle bidra med.

På midten av 1970-tallet forholdt altså Norge seg passivt til kommisjonens arbeid. Det var stor usikkerhet om hvordan dette skulle passe inn i kyststatenes nye rolle og med etablering av økonomiske soner. Det var likevel en grunnleggende tro på at et slikt koordinerende arbeid var nødvendig, og norske myndigheter forsøkte å styrke både ICES og NEAFC. Dette ble likevel ikke mulig før NEAFC ble revitalisert i 1980 og båndene til ICES sterkere. Dette var helt i tråd med norsk havpolitikk, der samordning av virksomheten i Nordøst-Atlanteren var sentral, så lenge generelle kyststatsinteresser ble ivaretatt og prinsippet om de økonomiske sonene ikke ble utvannet.

[Småstatsinteressene trer klarer frem i New-York 1976](#)

Sommeren 1975 fikk Evensen-gruppen nye arbeidsoppgaver og regjeringen foregrev den nye kyststasrollen med å starte bilaterale forhandlinger for å etablere en økonomisk sone. Jeg vil spesielt konsentrere meg om samtalene med Sovjetunionen, siden de var mest motvillig til å etablere økonomiske soner selv. Hva skjedde med det sovjetiske synspunktet etter Genève-sesjonen, og hvordan passet det inn i de norske havinteressene er to sentrale spørsmål. I tillegg vil jeg se nærmere på hvordan norske myndigheter endret fokus for å arbeide ytterligere for en universell traktat. Denne gangen var det mindre norske interesser i spill, men ingen ting var avgjort før traktaten hadde bred tilslutning. Jeg mener klassiske småstatsinteresser som å bygge globale institusjoner og å sikre en internasjonal rettsorden, ble mer tydelig. Tidligere betød det å støtte utviklingslandene, men nå tok dette form innad i det vestlige samarbeidet.

---

<sup>388</sup> Oversettelse av utdrag av rapport fra ICES om «dialogmøte», København 20.-21. mai. Dialog om ICES' rolle ved rådgivning om fiskerireguleringstiltak. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. Diverse. Boks: i10 mappe: NEAFC

I mai 1975 var Sovjetunionen kritisk til å opprette en økonomisk sone, og inntrykket fra norsk side var at de ønsket å svekke arbeidet i Evensen-gruppen.<sup>389</sup> Sovjetunionen mente at prinsippet om de økonomiske sonene ikke ville bli gjeldende folkerett før forhandlingene var ferdige og traktaten signert. De ville også gi mer ansvar til de regionale fiskerikommisjonene slik at overfisket ikke kunne fortsette utenfor de eventuelle økonomiske sonene. Sovjetunionen aksepterte etter hvert motvillig det faktum at økonomiske soner ville bli opprettet, men den sovjetiske fiskeriministeren fortalte Jens Evensen av de var uenige i det foreløpige regelverket.<sup>390</sup> Den sovjetiske fiskeriministeren Isjkov trakk i tvil at fisken ville bli forvaltet noe bedre gjennom rene jurisdiksjonsutvidelser. Dette sto i kontrast til det norske synet, der en styrket kyststatsjurisdiksjon ble sett på som selve nøkkelen til bedre forvaltning. Sovjetunionen var i utgangspunktet kritisk til retningen havrettskonferansen hadde tatt. Bjørnsen og Bones (2015) mener dette hang tett sammen med at Sovjetunionens ville unngå at Norges allierte skulle dras inn i Barentshavet og Svalbard på bekostning av et bilateralt samarbeid mellom de to.<sup>391</sup> Samtidig uttrykte Isjkov i møte med Evensen og Bolle i oktober 1975 at en bred enighet gjennom en «pakkelsning» under havrettskonferansen også var ønskelig.<sup>392</sup> Dette var viktig for å komme til en omforent traktat.

Sovjetunionen motsatte seg et hvert forsøk på å utvide de bilaterale forhandlingene til å omhandle de økonomiske sonene. Likevel kunne norske myndigheter stadig se antydninger til en sovjetisk oppmykning. Det kan for øvrig kjennetegne det generelle inntrykket til den sovjetiske linjen, som nesten fra møte til møte med det norske Utenriksdepartementet flyttet seg et steg nærmere havrettskonferansens flertall. Sovjetunionen ville likevel ikke fatte en avgjørelse. «I det hele synes den sovjetiske interesse å ligge i en utsettelse av alle konkrete skritt» skrev Evensen sommeren 1975. De stilte seg også «avventende når det gjelder forhold som kan påskynde virksomheten».

---

<sup>389</sup> Notat til regjeringen fra Evensen: Sovjetiske synspunkter på fiskerigrenseproblematikken – samtaler med USSRs fiskeriminister 07.06.75 UD: 26 11/42 bind 23

<sup>390</sup> Notat til regjeringen fra Evensen: Sovjetiske synspunkter på fiskerigrenseproblematikken – samtaler med USSRs fiskeriminister 07.06.75 UD: 26 11/42 bind 23

<sup>391</sup> Bjørnsen & Bones 2015:476

<sup>392</sup> Telegram. Norsk-Sovjetiske konsultasjoner om fiskeriproblemer 31.10.75 DU 26 11/42 bind 24



Evensen mente en av grunnene kunne være at Sovjetunionen ennå ikke hadde tatt standpunkt i saken.<sup>393</sup>

Etter gjennombruddet for artikkelutkastet om de økonomiske soner under Genève-sesjonen i 1975, var Utenriksdepartementet forsiktige optimister i forkant av New-York-sesjonen våren 1976. FNs generalforsamling hadde uttrykt at statene kunne sammenkalles til en ny sesjon senere på året med siktemål å vedta hele havrettskonvensjonen om forhandlingene gikk i orden. Det viste seg raskt å ikke være tilfelle, men rent folkerettslig mente Norge at forhandlingene nå var inne i en fase som la grunnlag for ensidige etableringer av økonomiske soner. Derfor var ikke en ratifisering av havrettskonvensjonen av stor betydning på dette tidspunktet, selv om en samlet konvensjonstekst ville styrke det juridiske grunnlaget for slike etableringer.

På norsk side var man altså forsiktig optimist. I et notat i forkant av sesjonene ble det slått fast at det ennå gjensto mye arbeid og at de i likhet med sesjonen i Genève ville bli en såkalt «arbeidssesjon».<sup>394</sup> Siden Evensen-gruppen hadde fungert godt som kompromissforum under Genève-sesjonen, måtte gruppen bryne seg på andre uløste problemer fra de andre komiteene i New-York. Mellom Genève-sesjonen og sesjonene i New-York var det avholdt fire møter i gruppen med siktemål å drøfte tekstene om forurensing og vitenskapelige undersøkelser.<sup>395</sup> Det ble likevel påpekt av Utenriksdepartementet at «forhandlingene imidlertid [hadde] vært lite uttømmende» også i Evensen gruppen vinteren 1976.<sup>396</sup> Jens Evensen hadde ikke mulighet til å forene sidene i 1. komité under de intersesjonelle møtene. Dette var også forsøkt tidligere, og med samme resultat.

Saksområdene i de andre komiteene hvilte ikke på like omforente og utviklede prinsipper. Sammenlignet med Genève-sesjonen mistet Evensen-gruppen innflytelse. På grunn av et tett forhandlingsprogram under New-York-sesjonene var det rett og slett

---

<sup>393</sup> Notat til regjeringen fra Evensen: Sovjetiske synspunkter på fiskerigrenseproblematikken – samtaler med USSR's fiskeriminister 07.06.75 UD: 26 11/42 bind 23

<sup>394</sup> Notat. Situasjon før den 4. sesjon av FNs havrettskonferanse 30.01.1976. UD 26 11/42 bind 25

<sup>395</sup> Notat. Situasjon før den 4. sesjon av FNs havrettskonferanse 30.01.1976. UD 26 11/42 bind 25

<sup>396</sup> FNs tredje konferanse om havets folkerett, fjerde sesjon New York, 15. mars – 7. mai 1976  
Havforskningsinstituttets direktørarkiv G.S Sætersdal 811.1 boks: 7 (397)

ikke rom for at Evensen gruppen kunne spille samme rolle som den hadde i Genève.<sup>397</sup> I realiteten hadde gruppen oppnådd det den var utformet for, og i tiden fremover skulle verken Jens Evensen eller ekspertgruppen klare å sette noe stort avtrykk på konferansen. Det største problemet forble forhandlingene i 1. komité om mineralutvinning på dyphavsbunnen. Før og under sesjonene i New York ble også miljøproblemer og forskning fokusområde for Evensen-gruppen, og i likhet med arbeidet i 2. komité var det store prinsipielle enigheter om hvordan traktaten skulle behandle tematikken. De prinsipielle enighetene kan spores tilbake til at rettsutviklingen var i gang og at statene i 2. komité kodifiserte den gjeldende statspraksisen. Rothwell og Stephens (2016) har poengtert at havrettskonferansen ikke bare var en 'kodifiserende traktat', men at det også oppsto helt ny folkerett under forhandlingene.<sup>398</sup> Det kan bidra til å forklare hvorfor nybrottsarbeidet i 1. komité var så komplisert. I 2. og 3. komité omhandlet arbeidet hovedsakelig om å kodifisere havretten og formulere de overordnede prinsippene. I 1. komité var det et juridisk nybrottsarbeid med store prinsipielle motsetninger.

De to New York-sesjonene ble samlet sett en skuffelse. Sesjonene ble avholdt så tett at flere stater fikk store problemer med å sende delegater til begge. Dessuten var ikke den siste sesjonen godt nok forberedt. Evensen uttrykte til Stortinget i desember 1976 at mangelen på fremgang understreket behovet for grundige forberedelser og uformelt arbeid for i det hele tatt å komme til enighet.<sup>399</sup> Et av argumentene for å holde konferansens fjerde og femte sesjon så tett, var ifølge Evensen å utnytte den «tilsynelatende konstruktive forhandlingsviljen» etter den første New-York-sesjonen.<sup>400</sup> Et annet argument var å bli enige om utvinning av mineraler på dyphavsbunnen før den amerikanske kongressen vedtok «Deep sea mining act». Loven skulle sørge for økonomisk støtte til amerikanske selskaper før konferansen ble avsluttet og sikre amerikansk uavhengighet fra forhandlingene i 1. komité. For Norges del var saken i seg selv uinteressant, men havrettskonvensjonen ville ikke bli vedtatt med mindre det var konsensus blant alle statene, og dermed prinsipielt viktig.

---

<sup>397</sup> FNs tredje konferanse om havets folkerett. Fjerde sesjon. New York, 15. mars – 7. mai 1976  
Havforskningsinstituttets direktørarkiv etter GS Sætersdal 811/1 boks: 7 (397)

<sup>398</sup> Rothwell & Stephens 2016:23

<sup>399</sup> Redegjørelse om fiskerigrænse- og havrettsspørsmålene 01.12.76 26 11/42 bind 28

<sup>400</sup> Notat til utenriksministeren 23.09.76 26 11/42 bind 28

Det var samtidig noen mindre uenigheter i 2. komité om statusen til de økonomiske sonene som måtte avklares. Et kjernesporsmål var om sonene i utgangspunktet var åpent hav, eller i realiteten en utvidelse av kyststatenes jurisdiksjon. En tredje tolkning var at de økonomiske sonene var verken eller, men et særegent område. Den norske linjen lå på sistnevnte prinsipp og forhandlingsteksten fra Evensen-gruppen hadde bygd på en slik forståelse.<sup>401</sup> En slik avklaring hang sammen med frykten for «creeping jurisdiction». Et annet spørsmålet var grensedelingen mellom de økonomiske sonene. Et norsk forslag for en midtlinjepriippet ble nedstemt og det ble opp til statene seg imellom å finne en god grenseløsning. Folkerettsrådgiver og jurist Carl Gustav Fleischer mente dette hadde svekket Norges muligheter overfor Sovjetunionen.<sup>402</sup> En ville stå mye sterke i grenseforhandlingene om prinsippet hadde fått gjennomslag. Utenriksdepartementet hadde en klar formening om hvordan økonomiske sonene skulle fungere i praksis, men siden Norge ikke hadde etablert en slik sone, og forhandlingene formelt sett ikke var ferdige, var det likevel en usikkerhet om hva resultatet kunne bli.<sup>403</sup>

I kjølvannet av sesjonene i New-York, bestemte regjeringen seg ensidig for å etablere en økonomisk sone. Siden de fleste andre nordøst-atlantiske statene nå hadde vedtatt å etablere sine økonomisk soner, mente regjeringen det var naturlig at også Norge fulgte etter. Evensen mente dette hadde «mer eller mindre satt den norske regjeringen i en situasjon hvor det ikke var noen vei tilbake».<sup>404</sup> Sovjetunionen hadde ikke tatt noen avgjørelse, og viseutenriksminister Kozyrev mente det norske forslaget hadde innskrenket og forutbestemt Sovjetunionens politikk av den norske etableringen. Videre at en slik etablering ville vanskeliggjøre arbeidet under havrettskonferansen, og da særlig kapitlet om økonomiske soner.<sup>405</sup> Sovjetunionens linje var at det enda ikke var utviklet en ny rettspraksis, siden det ikke forelå en endelig konvensjon. Evensen mente likevel at det norske ønsket om å etablere en økonomisk sone ikke burde komme

---

<sup>401</sup> Notat til utenriksministeren 23.09.76 26 11/42 bind 28

<sup>402</sup> Notat. Konferanse i Mexico city 15.-18. oktober 1979 om statspraksis og gjeldende folkerett m.h.t 200 mils økonomiske siner, fiskerisoner og kyststatenes rettigheter i sonene. 06.10.79 UD 26 11/42 bind 41

<sup>403</sup> Notat. Fiskerigrenseforhandlingene – forholdet mellom regionale reguleringsordninger og det fremtidige norske reguleringsystem for den økonomiske sone. 14.0576 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1 boks: 8

<sup>404</sup> Notat. Samtale mellom viseutenriksminister Kozyrev og havrettsminister Jens Evensen i det sovjetiske Utenriksdepartementet torsdag 14. oktober 1976 15.10.76 UD 26 11/42 bind 28

<sup>405</sup> Notat. Samtale mellom viseutenriksminister Kozyrev og havrettsminister Jens Evensen i det sovjetiske Utenriksdepartementet torsdag 14. oktober 1976 15.10.76 UD 26 11/42 bind 28

overraskende på Sovjetunionen. Vindenes hadde jo også uttalt tidligere at forhandlingene de hadde gjort, var prejudiserende. Evensen understreket at det siste han, og noen norsk regjering ville, var å gjøre noe som kunne skade Isjkov og mente det ikke var noe land Norge «hadde hatt en så nær kontakt med i dette spørsmålet» og at det var «satset maksimalt på finne løsninger som [tjente] gjensidige interesser».<sup>406</sup> Dessuten skulle jo de andre nordøst-atlantiske statene opprette en økonomisk sone.

Norge måtte forberede seg på å etablere en økonomisk sone ensidig. Den norske regjeringens linje forpliktet likevel til en fremgangsmåte der overgangsordninger og fornuftig avtaleløsninger var viktig. Målet var å skape levelige forhold for norske fiskere. Norges handlemåte tok ifølge Evensen «andre lands interesser med i betraktning ut fra ønsket om gjensidig god samarbeidsånd og vilje». Han tok derfor bestemt avstand fra, og ville reservere seg imot, at opprettelsen av en økonomisk sone var et ensidig uansvarlig skritt mot et vennligsinnnet land. Norske myndigheter var, ifølge Evensen, opptatt av å «opptre på en måte som styrker havrettskonferansens arbeid».<sup>407</sup>

Evensen understreket til Kozyrev at Norge ønsket både en sterk kyststatsjurisdiksjon og fri gjennomfart i de økonomiske sonene. Som en stor sjøfartsnasjon var en slik løsning viktig for Norge. Derfor var målet at konferansen skulle komme fram til «elastiske formuleringer» som passet både sjøfartsnasjoner og kyststater for å ikke forspille kompromissmulighetene. Derfor hadde den norske delegasjonen ifølge Evensen, «inntatt en lav profil uten å gå ut med klar støtte til det ene eller det andre».<sup>408</sup> Dette styrker synet på Norges rolle som medierende part, og at en hadde nedtonet egne interesser for å sikre en omforent traktat.

Bare to måneder senere proklamerte Sovjetunionen midlertidige rammebestemmelser for en 200 mils fiskerisone som ble gjeldende fra mars 1977.<sup>409</sup> Både Norge og Sovjetunionen ble dradd i en retning av et sterkere kyststatsregime. At Sovjetunionen

---

<sup>406</sup> Notat. Samtale mellom viseutenriksminister Kozyrev og havrettsminister Jens Evensen i det sovjetiske Utenriksdepartementet torsdag 14. oktober 1976 15.10.76 UD 26 11/42 bind 28

<sup>407</sup> Notat. Samtale mellom viseutenriksminister Kozyrev og havrettsminister Jens Evensen i det sovjetiske Utenriksdepartementet torsdag 14. oktober 1976 15.10.76 UD 26 11/42 bind 28

<sup>408</sup> Notat. Samtale mellom viseutenriksminister Kozyrev og havrettsminister Jens Evensen i det sovjetiske Utenriksdepartementet torsdag 14. oktober 1976 15.10.76 UD 26 11/42 bind 28

<sup>409</sup> Tannes 1997:289

også ble tvunget til å tilpasse seg den nye normen og sedvaneretten i havretts spørsmål, var ikke en utformet norsk strategi. At en supermakt likevel ville følge det nye havrettsregimet, var viktig for Norge som aktivt ville bygge opp de internasjonale institusjonene.

Siden de andre nordatlantiske statene etablerte økonomiske soner, måtte Sovjetunionen til slutt også vedkjenne at dette var den eneste muligheten for å sikre bestandene i Barentshavet. Til tross for store uenigheter endte Sovjetunionen opp med å styrke en løsning de i utgangspunktet var imot. Dette gjorde at prinsippet om de økonomiske sonene ble ytterligere styrket under konferansen og som grunnlag for forhandlingene i Nordøst-Atlanteren. Det var spesielt viktig for Norge. Siden prinsippet bare sto sterkere og sterkere, ble det klart at den norske delegasjonen måtte intensivere arbeidet med å få traktaten godkjent. Dette hadde jo siden oppstarten vært et sidestilt mål med sterkere rettigheter til kyststaten. At Sovjetunionen også måtte etablere en økonomisk sone, viser at folkeretten må sees parallelt med stormaktenes rolle i det internasjonale samfunn. Heller ikke de var fredet fra havrettsutviklingen.

#### [Småstat og kyststat: Norge etablerer en økonomisk sone](#)

januar 1977 opprettet Norge en økonomisk sone. Bakenforliggende årsaker var gjennombruddet under havrettskonferansen i 1975, samt at en avslutning av konferansen lot vente på seg. Samtidig hadde flere og flere stater tatt steget å etablert sine egne soner, noe som etter norsk mening gjorde en etablering helt i tråd med gjeldende statspraksis. Siden flere stater hadde opprettet sonene, var det fryktet at utestengte trålere skulle trekke nordover også seg gjeldende. Etableringen besejlet for alvor den nye kyststatsrollen med sterkere rettigheter og ansvar, men gjorde også at prinsippet om de økonomiske sonene ikke lengre var mulig å forhandle om.

De økonomiske sonene ble etablert uten å avvente på en formell konvensjonsløsning, noe som betød at det var sedvane som inntil videre skulle avgjøre kyststatenes rettigheter. Det var likevel bare et fåtall stater som nå etablerte disse sonene, og den formelle anerkjennelsen av de økonomiske sonene som folkerettslig sedvane kom senere.<sup>410</sup> Departementet skrev at det uansett ikke var mulig å «skru klokken tilbake» til

---

<sup>410</sup> Se Henriksen 2001:16

havrettsregiment som var før havrettskonferansen.<sup>411</sup> Ved å etablere en økonomisk sone hadde norske myndigheter gjort to ting: Det ene var å klart formulere kyststatsinteressene og for alvor tre inn i et kyststasfelleskap med utviklingslandene og andre progressive kyststater. Det andre var å hindre at videre forhandlinger der kyststatenes mulighet til å etablere økonomiske soner inngikk i pakkelsen. Bare nok stater hadde etablert en økonomisk sone, kunne norske myndigheter relativt kostnadsfritt etablere sin. Dette var i strid med generelle småstatspolitiske interesser om å styrke internasjonale institusjoner og å vente på at havrettstraktaten var ferdigforhandlet. Kyststatene hadde andre interesser, men de var også sterkt knyttet til hva som var folkerettslig mulig.

Ved å etablere en økonomisk sone med de tilhørende regler – som for øvrig ikke var fastsatt ennå – forsvant også muligheten for å gjøre store endringer i arbeidet med å finne løsninger på andre områder under konferansen. Dessuten var det ikke helt klart hva sonene innebar. Carl August Fleischer mente sent i 1979 at man fortsatt befant seg i en overgangssituasjon og «en til dels vanskelig situasjon når det gjelder å finne ut nøyaktig hva en økonomisk sone er, eller hva slags rart dyr denne er».<sup>412</sup> Pakkeløsningsprinsippet var i praksis satt til side. Det ble gitt uttrykk for at arbeidet hadde gått for raskt, men kyststatene var likevel fast bestemt på å ikke åpne opp for å drøfte flere spørsmål «hvor diskusjonen for lengst må betraktes som uttømt».<sup>413</sup>

Forslaget om å etablere en 200 mils økonomisk sone ble fremmet i september 1976. Da ble fiskeriforvaltning løftet fram som det viktigste argumentet. Jens Evensen sa at hensynet til kystbefolkningen var hovedbegrunnelsen for en etablering av en 200 mils økonomisk sone siden trusselen mot fiskebestanden i størst grad angikk stater med fiskerifelter med stor betydning og en kystbefolkning som var avhengige av disse ressursene. «Etter regjeringens oppfatning er utvidelse av fiskerigrensene en naturlig og rimelig reaksjon i den situasjon som er oppstått» ble det understreket.<sup>414</sup> Forslaget

---

<sup>411</sup> Notat. Konferanse i Mexico city 15.-18. oktober 1979 om statspraksis og gjeldende folkerett m.h.t 200 mils økonomiske soner, fiskerisoner og kyststatenes rettigheter i sonene. 06.10.79 UD 26 11/42 bind 41

<sup>412</sup> Fleischer 1979

<sup>413</sup> 7. sesjon av FN's tredje havrettskonferanse, New York 21. august – 15. september 1978 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 063.011. FN- Havrettskonferanse D 13 mappe FNs Havrettskonferanse 5-7 sesjon 1976-1978 2

<sup>414</sup> Ot. Prp. Nr. 4 (1976-77)

nevnte ingen ting om den økonomiske sonens betydning for andre sektorer enn fiskeriene. Heller ikke havrettens betydning for Norge ble kommentert. Det kan nok være fordi loven og havrettstrakten i første omgang tok for seg fiskerispørsmålet. Dessuten var det jo, ifølge Tamnes (1997), akkurat i dette spørsmålet det var størst press fra opinionen.<sup>415</sup>

Etableringen var tuftet på forhandlinger med berørte stater, der Danmark og Sverige fikk særstatus gjennom nabostatsavtaler, mens EF og Sovjetunionen fikk gjensidighetsavtaler. Norge var skeptisk til Sovjetunionens holdning rundt hele sone-spørsmålet, men den velvilligheten og fleksibiliteten de – noe motvillig – hadde vist, så ut til å fortsette. Målet var å unngå sovjetiske mottiltak.<sup>416</sup> Gjennom den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen var mye av konfliktpotensialet unngått. Når det gjaldt de andre nordøst-atlantiske statene, var disse innstilt på å etablere økonomiske soner selv. Det skulle heller vise seg at avtalene mellom Norge og de andre statene om gjensidige fiskerettigheter i de økonomiske sonene ble vanskelig.

Rammene for de kommende forhandlingene ble grunnlagt i Stortingsmelding nr. 18 (1977-1978) «Om langtidsplan for norsk fiskerinæring» som ble lagt frem for Stortinget i mai 1978. Det ble uttrykt under stortingsbehandlingen at Norge endelig «i vår fiskeripolitiske historie» hadde fått presentert samlede data om norsk fiskerinæring og en plan der den fremtidige utviklingen nå skulle bli sett i sammenheng.<sup>417</sup> En bakenforliggende tanke var å se Nordøst-Atlanteren i et helhetlig perspektiv. Meldingen viser til et skifte i forvaltningspolitikken. Dette ble ytterlig styrket gjennom flere påfølgende langtidsplaner. Hovedmålene som ble lagt frem var blant annet å sikre norske fiskerier både gjennom nasjonalt og internasjonalt arbeid, arbeide for å minimere miljøskader i havet, utvikle en konkurransedyktig fiskerinæring, og å tilpasse de ulike næringsleddene hverandre.<sup>418</sup> Ifølge Pål Christensen var fangsten totalt sett var fallende.

---

<sup>415</sup> Tamnes 1997:289

<sup>416</sup> Notat. Regjeringens fiskerigrensepolitikk - redegjørelse for det foreløpige forhandlingsopplegget 25.09.75 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.022 (norsk økonomisk sone) boks: D 55 mappe: Norsk økonomisk sone. Se ellers Nærø 1987 for en gjennomgang av forhandlingene i forkant av etableringen

<sup>417</sup> Stortingstidene. Langtidsplan for norsk fiskerinæring 29.05 1978:3274

<sup>418</sup> St.meld. nr. 18 (1977-1978):9

Til tross for to mindre topper, nådde ikke fisket i tiåret etter 1977 de høydene som før etableringen av de økonomiske sonene.<sup>419</sup>

At Norge verken ville øke fangsten eller oppnå fullstendig kontroll over fiskebestandene i norsk sone, viser at etableringen av de økonomiske sonene ikke løste forvaltningsproblemene alene. Nesten alle bestander måtte forvaltes i samråd med berørte nabostater i Nordøst-Atlanteren. I et internt notat i fiskeridirektoratet oktober 1976 hadde det blitt bemerket at en ny forordning sannsynligvis ville sette til side det meste av historiske rettigheter, og at berørte land for det første måtte avgjøre hvor stor kvote hver skulle få, og ikke minst *hvor* denne kvoten kunne tas. De nye reguleringene måtte gjenspeile «sterkere kyststatspreferanser» enn tidligere, noe som betød en viss nedtrapping av såkalte «ikke-kyststater». Dessuten ble det understreket at hvis norske kvoter ble basert på for lave historiske rettigheter, måtte «Norge motarbeide ei regulering».<sup>420</sup> Norge måtte styrke seg som kyststat blant annet på bekostning av de «vanskeligstilte statene» uten lang kystlinje.

Etableringen var selvsagt av stor viktighet for fiskerinæringen, samt for å kunne forvalte fisken bedre. Samtidig mener jeg den viser at Norge valgte å sette den tradisjonelle frykten for stormaktene til side. Norge kunne gjøre dette fordi andre kyststater hadde banet vei. Norske myndigheter tolket det dithen at prinsippet var blitt sedvane gjennom et visst antall etableringer. Et sentralt poeng var at Norge gikk med på å fravike pakk løsningsprinsippet og forhandlingslinjen under konferansen. Jeg mener det vitner om at Norge fikk et større handlingsrom for å sikre egne interesser gjennom et nytt kystfelleskap. Dette handlingsrommet var fungerte også uavhengig av de vestlige stormaktene, som nå ble stående på sidelinjen å se på den stadig større andelen kyststater som etablerte økonomiske soner. Det viser også at Norge hadde en pragmatisk tilnærming til valg av fremgangsmåte for å sikre nasjonale interesser.

---

<sup>419</sup> Christensen 2014:120

<sup>420</sup> Notat. Prinsipper for regulering av fisket og fordeling av ressursene etter opprettelsen av de økonomiske soner 20.10.76 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (Norsk økonomisk sone) 1974-1988 boks: D 54 mappe: Norsk økonomisk sone 1977-1988 2



## Oppsummering

Som jeg har vist spilte ikke Norge ut rollen som en kyststat i forhandlingene verken før eller etter 1975. For det første var det ikke behov for å flagge det, da de norske interessene fortsatt ble ivaretatt i utkastet til traktaten. For det andre var den nye kyststatsrollen uvesentlig når det gjaldt å komme frem til en løsning i konferansens 1. komité. Norge måtte her utelukkende spille på en modererende rolle. Selv om det gjensto noe arbeid med utformingen av prinsippet om de økonomiske sonene under konferansen, konsentrerte den norske delegasjonen seg om å løse konfliktene i 1. komité gjennom å utarbeide artikkelutkast partene kunne enes om. Det var likevel ikke mulig å spille på det gode samarbeidsklima i Evensen-gruppen i forhandlingene om dyphavsbunnen. Det viser at det var enkelte særegenheter med disse forhandlingene som hang sammen med ytre forhold som at prinsippet om de økonomiske sonene var avklart. Det sterke kyststatsfellesskapet og et grunnleggende ønske om å bevare fiskeribestandene. Tatt dette i betraktning spilte Norge en annen rolle enn tidligere litteratur har vist. Arbeidet var viktig, men var drevet ut fra en overordnet enighet med krav fra kyststatene som var mulig å akseptere for stormaktene. Evensen-gruppen måtte dermed finne en ordlyd som alle kunne akseptere.

Når det gjaldt allianse- og småstatshensyn var Norge som sagt i en mellomposisjon. Norge hadde allerede akseptert stormaktenes krav om fri gjennomfart, og var selv ingen tilhenger av at de økonomiske sonene skulle bli et eksempel på «creeping jurisdiction». Siden kyststatsgruppens og stormaktenes interesser i praksis låste forhandlingene på en gylden middelvei, ble Norge i realiteten aldri satt i skvis i disse spørsmålene. Som del av et bredere fremstøt blant kyststatene, gikk regjeringen bort fra den avventende linjen og etablerte en økonomiske sone før traktaten var ferdig. Dette stred både mot tanken om allmenn aksept, men også om å holde mulighetene åpen for å inngå pakkeløsninger senere under konferansen. Vislie (2017) antyder at Norge gjennom å ikke være først ute, kunne spille på sedvaneretten i dette spørsmålet. Det mener jeg også er riktig. Samtidig betyr dette at de norske kyststatsinteressene veide tyngre enn frykten for stormaktene, og at det internasjonale kyststatssamfunnet var viktigere for den norske opprettelsen enn både Tamnes (1997) og Christensen (2014) har vektlagt. Jeg mener vi best kan forstå den norske handlingsmåten hvis vi flytter deler av fokuset fra innenriks- og

sikkerhetspolitiske perspektiver alene, til bevegelsene i det internasjonale kyststatssamfunnet. Årsaksforklaringene for etableringen blir mer sammensatt og gir et større bilde av prosessene den norske regjeringen var en del av.

## Kapittel 4: Havbistanden – en ny form for bistand vokser frem.

### Innledning

Siden Norges første bistandsprosjekt til India på 1950-tallet, var fiske en sentral del av norsk utviklingshjelp. Valg av utviklingsprosjekter har i stor grad blitt forklart av innenrikspolitiske forutsetninger som kompetanse, historisk bakgrunn og mottakerlandenes ønsker.<sup>421</sup> I likhet med disse, ble også havrettsutviklingen en forklaring for valget av prosjekter. Det er en klar sammenheng mellom flere av bistandsprosjektene som ble satt i gang årene under og etter havrettskonferansen og interessene og behovene til kyststatene. Følgene av utviklingen innen havretten har fått liten oppmerksomhet i norsk bistandsforskning. Fra 1970-tallet ble etablert bistandsprosjekter som hadde direkte tilknytning til FNs tredje havrettskonferanse og at dette utgjorde en særegen form for havbistand. Dette skapte også kompetansestrid mellom den klassiske strukturen med NORAD og UD på den ene siden, og spesialiserte interesser i Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet på den andre.

### En ny norsk havbistand vokser frem: Nytt fokus i FAO

Havrettskonferansen tok i utgangspunktet for seg det mellomstatlige- og juridiske rammeverket, og lot den praktiske forvaltningen være opp til de ulike kyststatene å bestemme. Det internasjonale havforskningsrådet ICES hadde allerede utviklet modeller for bedre fiskeri, men det var heller ikke nok for å hjelpe utviklingslandene. På norsk side åpnet den nye rettsordenen opp for andre muligheter innen fiskeribistanden. Det kom flere saksfelter inn, og jeg mener det vil være riktig å omtale deler av hjelpen til utviklingslandene i kjølvannet av etableringen av de økonomiske sonene som «havbistand». FAO responderte også raskt på utviklingslandenes ønsker, noe som hyppig skulle bli diskutert i COFI. Havforskningsinstituttet ble en sentral aktør på norsk side. I spissen for det konkrete forskningsarbeidet sto havforskningsinstituttets direktør Gunnar Sætersdal.

Sætersdal ble født i 1922 og utdannet marinbiolog ved universitetet i Oslo. Han startet ved Havforskningsinstituttet allerede som student i 1948 og representerte en ny bølge av forskere som heller ville dra forskningen i en mer kvantitativ retning, framfor

---

<sup>421</sup> Se bla. Balsvik 2016:33, 85, Hersoug 1990:155, Simensen 2003:272-273, Tamnes 1997:389

tidligere kvalitativ forskning.<sup>422</sup> Gunnar Sætersdal kombinerte også sin interesse for havforskning med en stor sympati og innsats for utviklingsland.<sup>423</sup> Dette gjaldt for øvrig flere av instituttets forskere, som i flere omganger hadde arbeidet med forskningstokt i FAO-regi. Gunnar Sætersdal og Klaus Sunnanå delte denne interessen, og det var de som sammen skape det nødvendige grunnlaget for få bygd forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen». Kombinasjonen mellom forskning og bistand var en genuin interesse for Sætersdal. Da han gikk av som direktør i 1986 ble han leder for en ny avdeling som arbeidet spesifikt med utviklingshjelp og fiskeribistand på Havforskningsinstituttet.

Etter prinsippet om de økonomiske sonene fikk gjennomslag under havrettskonferansen, ble det klart for Sætersdal at de nye rammebetingelsene også åpnet opp for nye bistandsprosjekter. Han drøftet hvordan Norge kunne bidra til å hjelpe utviklingsland med overgangen til det nye havrettsregimet i et notat i mars 1977. Han skrev at det var erkjent at Norge hadde «betydelige muligheter og også forpliktelser til å yte hjelp til utviklingsland på fiskerisektoren» med rot i tidligere prosjekter som det «ikke er grunn til å være utilfreds med».<sup>424</sup> Med det nye regimet mente Sætersdal at man kunne forvente et økt behov for hjelp til «nye fiskeriland» og at det fra norsk side var et grunnlag å utvikle bistanden. Fiskeriforskerne var raskt ute å etablere kontakt på 1970-tallet, men i løpet av den neste tiårsperioden kom andre saksområder til, som hjelp til utvinning av mineraler på havbunnen, der et tettere samarbeid mellom enkelte utviklingsland og norske bedrifter skulle bli aktuelt. Den norske bistanden ble med andre ord utvidet etter 1977, og Sætersdal mente fremgangen under havrettskonferansen, samt utviklingslandenes nye behov, la forholdene til rette for et virkningsfullt bistandsarbeid fra norsk side.<sup>425</sup>

FAO fulgte raskt opp de endrede forholdene for kyststatene. Blant annet ble det nye havrettsregimet diskutert under møtene i COFI i flere omganger. Her var også Gunnar Sætersdal en sentral aktør og del av den norske delegasjonen sammen med delegater fra

---

<sup>422</sup> Scwach 2000:285

<sup>423</sup> Ruud & Kjerland 2003:75

<sup>424</sup> Notat. Målsetninger og konsentrasjonsområder for norsk engasjement i utviklingshjelp for fiskerisektoren. 08.03.77 Riksarkivet, Norad Db-L0026 063.8 FAO

<sup>425</sup> Notat. Målsetninger og konsentrasjonsområder for norsk engasjement i utviklingshjelp for fiskerisektoren. 08.03.77 Riksarkivet, Norad Db-L0026 063.8 FAO

Fiskeridepartementet og fiskeridirektoratet, samt Norges faste FAO-ambassadør. Utenriksdepartementet var generelt for å forsterke FAO og COFI's arbeid overfor utviklingsland. FAO var en sentral brikke i å etablere fiskerikommisjoner i havområdene utenfor utviklingslandene. Det var et ønske blant flere deltakerstater i COFI at FAO skulle få en mer sentral rolle overfor alle fiskerikommisjoner, men Utenriksdepartementet mente FAO burde konsentrere seg om utviklingsland. Det var viktig at den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen måtte holdes utenfor arbeidet i FAO.<sup>426</sup> Utenriksdepartementet så på FAO og COFI som en måte å gi hjelp, og ønsket ikke at samarbeidet skulle utvikle seg i retning av å overstyre norsk fiskeriforvaltning. Det viktigste arbeidet for FAO var dessuten å utvikle utviklingslandenes økonomiske sone, noe som også passet godt med overordnede norske interesser. Norske myndigheter var innstilt på å hjelpe, og det ble knyttet store forventinger til hva Norge og de andre vestlige landene kunne bidra med da flere utviklingsland etablerte sin økonomiske sone.<sup>427</sup> Norge hadde jo, som de fleste industriland, allerede utviklet mekanismer for å forvalte de nye sonene, og det ble sett på som naturlig fra alle parter at det ble opprettet en særegen bistand med formål om å hjelpe utviklingslandene med overgangen.

Sætersdal mente at flere fiskebestander ennå ikke var godt nok utnyttet og at det største potensialet lå utenfor utviklingslandene. Det var derfor gode muligheter for å bidra til substansiell og viktig bistand, mente han. Samtidig måtte det ligge noen konkrete ernæringsmessige strategier i bunn. Sætersdal skrev at det meste av behandlede fiskeriprodukter og fiskemel i all hovedsak ble solgt i industriland. En utvikling der man bare hjalp utviklingslandene med å effektivisere fisket ville ikke løse problemene med under- og feilernæring.<sup>428</sup> Samtidig understreket han at «problemrettet» forskning måtte være en sentral del av bistanden fra norsk side. Sætersdal var derfor ikke interessert i bistandsprosjekter som skulle hjelpe utviklingslandene med eksport av fisk, men i prosjekter der fisken ble brukt der det var mest nytte for dem. Norge måtte utarbeide overordnede strategier for å utvikle godt nok planverk for bistanden sammen med FAO.

---

<sup>426</sup> Rapport fra deltakelse i FAOs fiskerikommité's 11. sesjon Roma 19. – 25. april 1977 28.06.77 Riksarkivet, Norad Db-L0026 063.8 FAO

<sup>427</sup> Ruud & Kjerland 2003:75

<sup>428</sup> Notat. Målsetninger og konsentrasjonsområder for norsk engasjement i utviklingshjelp for fiskerisektoren. 08.03.77 Riksarkivet, Norad Db-L0026 063.8 FAO

I 1975 publiserte FAO rapporten «Report on FAO, The FAO committee in Fisheries and International and regional fishery bodies» som hadde kartlagt de ulike fiskerikommisjonene som allerede var etablert for å se hvordan de fungerte. Den drøftet også FAOs overordnede rolle med å bistå utviklingslandene med fiskeriforvaltning og -forskning. Dette hang selvsagt tett sammen med bistand til matproduksjon, men også for å etablere inntektsgivende arbeid for fiskerne i utviklingslandene.<sup>429</sup> Ifølge FAO måtte fiskerikommisjonene arbeide sammen for å sikre en rasjonell utnyttelse av ressursene. De økonomiske sonene ville bare løse en del av forvaltningsproblemerne. Siden fisken vandret mellom de ulike økonomiske sonene måtte det legges til rette for løsning som kunne ta hensyn til dette. FAOs fiskeriavdeling foreslo supplere den nasjonale fiskeriforvaltningen med et internasjonalt rammeverk med rot i de regionale fiskerikommisjonene.

For FAO åpnet det nye havrettsregimet opp for en restrukturering av arbeidet. I utgangspunktet lå hovedtyngden i FAOs arbeid blant utviklingsland, og å hjelpe disse med fiskeriforvaltning ble en naturlig videreføring. På COFIs 12. sesjon i 1978 ble et program om utvikling av fiskeriene i den økonomiske sonen omfattende diskutert. Behovet for bistandstiltak ble løftet frem, og mangel på fremgang i FAO understreket. Det viktigste nå var at FAO kartla hvilke land som trengte hjelp og støtte til å forvalte sine nye økonomiske soner. Fra norsk side ble et slikt initiativ ønsket velkommen av delegasjonsleder og assisterende fiskeridirektør Hallstein Rasmusen. Finansieringsformen var uklar, men delegasjonen påpekte at man fra norsk side gjerne stilte med teknisk kompetanse til arbeidet.<sup>430</sup>

Norge var innstilt på å bidra med hjelp til utviklingslandene som hadde etablert en økonomisk sone selv det gikk på tvers av andre politiske interesser, og på tvers av havforskningens ønsker. I et spørsmål hvorvidt Chile etter Pinochets maktovertakelse kunne delta i et norsk multi-bi-prosjekt om et senter for fiskeriakustikk Latin-Amerika i 1975, måtte hjemlig opinion vike for det norske målet om å styrke utviklingslandenes

---

<sup>429</sup> Report on FAO, The FAO committee in Fisheries and International and regional fishery bodies, prepared by FAO Department of Fisheries, Rome 1975. Riksarkivet, Norad Db-L0026 063.8 FAO

<sup>430</sup> Norsk rapport fra 12. sesjon i COFI, Roma 12.-16 juni 1978, med norsk innlegg til plenum. Riksarkivet, Norad Db-L0027 063.8 FAO

kunnskaper om de økonomiske sonene. Den norske ambassaden i Roma, som hadde ansvar for FAO-saker, la vekt på hvilke «negative reaksjoner det kunne vekke i norsk opinion dersom det skulle bli kjent at Norge indirekte har gitt støtte til Chile».<sup>431</sup> Det var ikke ønskelig å politisere hjelpearbeidet, selv om en i andre fora hadde gått langt i kritisere Pinochets regime. I Utenriksdepartementet gikk den politiske ledelse inn for et samarbeid med henvisning til FNs universalitetsprinsipp. Gunnar Sætersdal var med i utformingen av prosjektet og hadde sørget for en forståelse for at Chile ikke skulle være med. Når spørsmålet likevel ble reist, handlet det om hvordan FAO prosjektleder skulle forholde seg til Chile i det praktiske samarbeidet.<sup>432</sup> Utenriksdepartementet opplyste at de underhånden kunne akseptere chilensk deltakelse.

Da UD ikke ønsket å ekskludere Chile, kan dette henge sammen med en overordnet norsk målsetning om å støtte utviklingslandenes arbeid med å styrke de nyetablerte sonene. Utenriksdepartementet valgte å risikere en innenrikspolitisk belastning, fremfor å ta en diskusjon i FAO om hvordan norske bistandspenger skulle brukes. Vi vet at de latin-amerikanske landene hadde et maksimalistisk utgangspunkt til de økonomiske sonene, og at enkelte av landene hadde etablert 200-mils territorialfarvann. En norsk fleksibilitet overfor Chile kan ha vært et uttrykk for å føre de latin-amerikanske landene nærmere havrettskonferansens bestemmelser.

Gunnar Sætersdal drøftet kyststatenes rett og plikt til å fastsette kvoter med fiskeridirektør Knut Vartdal i lys av det pågående havrettsarbeidet. For hvordan skulle stater samarbeide om fiskeriforvaltning om de ikke var enige om hvilke prinsipper forskningen skulle hvile på? Sætersdal mente man kunne støtte seg på biologiske prinsipper eller historiske fangstdata, eventuelt en kombinasjon av disse. Likevel var det flere usikkerheter. Endringer i fiskeribestanden både i mengde og utbredelse ville gjøre en slik fordeling usikker, kombinert med manglende data for alle fiskeslag. Sætersdal

---

<sup>431</sup> Notat. Multibi-prosjekt Norge/FAO i TF-RLA 25 (NOR): Acoustic Research Centre, Latin-America. Spørsmål om Chilensk deltakelse. 09,10,75 Riksarkivet, Utenriksdepartementet. 50.8/18 Dbh-L3441

<sup>432</sup> Notat. Multibi-prosjekt Norge/FAO i TF-RLA 25 (NOR): Acoustic Research Centre, Latin-America. Spørsmål om Chilensk deltakelse. 09,10,75 Riksarkivet, Utenriksdepartementet. 50.8/18 Dbh-L3441

kom også med en tidlig anerkjennelse av hele økosystemets funksjon i diskusjonen om egg, larver og andre «ikke-fiskbare komponenter» også inngå i regnskapet.<sup>433</sup>

#### Et nytt forskningsfartøy bygges

På starten av 1970-tallet foreslo havforskningsinstituttet å bygge et fiskeriforskningskip i samarbeid med FN etter modell fra Klaus Sunnanås forslag på midten av 1960-tallet. Nå var rammevilkårene endret gjennom utviklingen i havretten og nylig frigjøring av tidligere kolonistater. Behovet for bedre kunnskaper var sterkt økende blant utviklingsland, samtidig som Norge følte et større ansvar overfor utviklingslandene i forbindelse med utviklingen av en ny økonomisk verdensorden. De sammenfallende kyststatsinteressene spilte i denne sammenhengen en rolle. Det norske samarbeidet med FN om utviklingen av et fiskeriforskningsprogram, samt det sterke engasjementet for etableringen av de økonomiske sonene må også sees i lys av hverandre.

Da opprettelsen av forskningsprogrammet og byggingen av et forskningskip på 1960-tallet ikke ble gjennomført, kan det skyldes at tiden ikke var inne. Norsk utviklingshjelp hadde ennå ikke opplevd økende bevilgninger og kunnskapene om overfiske var fortsatt lave. Samtidig hadde norske myndigheter virksomheten i Kerala å ta hensyn til. Norsk utviklingshjelp ble også spurt om å bidra i andre fiskeriprojekter med allerede eksisterende forskningskip, blant annet bilateralt til Ghana, Kenya og Sri Lanka. Dessuten kom det også spørsmål fra FAO på 1960-tallet om bidrag.

Sommeren 1970 ble det gjennomført 34 fiskeriforskningsprosjekter i FAO-regi til en total ramme på omtrent 90 millioner dollar, og det var lange ventelister for bruk av forskningsfartøy. Forskningsprosjektene var med andre ord kostbare og behovet for dem var stort. Andre forskningskip hadde tidligere blitt innleid for å gjennomføre forskningstokt, men FAOs ønsker var at det ble anskaffet flere skip dedikert til nye prosjekter. Disse skipene kunne gå inn i virksomhet mens utviklingslandene ventet på egne fartøy, eller når disse var til reparasjon. Det ville en også være mulig å iverksette prosjekter der mottakerlandene selv ikke hadde behov for et eget skip.

---

<sup>433</sup> Notat til herr Fiskeridirektøren 23.06.76 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1 boks: 8



I årene som fulgte vokste behovet for bedre styring og kontroll av prosjektene. Utenriksdepartementet mente at tidkrevende planlegging var en hindrende faktor for å få brukt midlene på «den mest utviklingsfremmende måte».<sup>434</sup> Et løsning var såkalte «multi-bi»-samarbeid. Det var et samarbeid mellom Norge, et mottakerland og en internasjonal organisasjon. Fordelen var at norske myndigheter kunne støtte flere prosjekter uten å ha inngående kjennskap til lokale forhold. Dessuten sørget en slik finansieringsmodell for at midlene kunne holdes utenfor FNs utviklingsprogram, som ifølge Jarle Simensen i Norsk bistandshistorie (2003), hadde lav tillit hos norske myndigheter på grunn av strukturelle problemer.<sup>435</sup> Tankene om bygging av et fiskeriforskningsfartøy passet godt inn i denne «multi-bi»-modellen. Grunnlaget var altså en effektivisering av bistandsarbeidet og gav større kontroll over bistandsmidlene. På grunn av FAOs stilling overfor utviklingslandene, var organisasjonen også ettertraktet som samarbeidspart for norske myndigheter.

I 1970 inngikk norske myndigheter en samarbeidsavtale med FAO. Den slo fast at FAO skulle inngå avtaler med utviklingsland om prosjekter, og at norske myndigheter skulle dekke de tekniske og administrative kostnadene FAO hadde med prosjektene.<sup>436</sup> Norad kunne dermed fjerne deler av de administrative utfordringene, slik at midlerne internt også kunne brukes på hensiktsmessig måte. FAOs kjennskap til mottakerland og aktuelle problemstillinger var større enn det Norge kunne få i overskuelig framtid. Sverige og Danmark hadde også lignende avtaler med FAO.

En ekspansjon av u-landshjelpen og økte bevilgninger bidro også til at nye prosjekter lettere kunne bli realisert. Under et styremøte i Norad mars 1971, ble det vedtatt å fremme et forslag for Stortinget om finansiering av et forskningsskip. Skipet skulle finansieres av Norad, disponeres av FAO og drives av Havforskningsinstituttet. Det var foreslått at driften skulle finansieres av omdisponerte midler fra det generelle samarbeidet med FAO.<sup>437</sup> Forslaget var basert en nylig utarbeidet felles rapport fra Norad og FAO. Det ble løftet fram at Norge hadde gode forutsetninger for å drifte et

---

<sup>434</sup> St. prp. 4 (1970-1971)

<sup>435</sup> Simensen 2003:268

<sup>436</sup> St. prp. 4 (1970-1971)

<sup>437</sup> Styremøte Norad 9. mars 1971, Styremøter 1971 Direktoratet for utviklingshjelp Aa L0064

slikt fartøy, både fordi en hadde erfaringer fra Kerala, men også fordi man i en periode hadde lånt ut forskningsskip til andre prosjekter i FN-regi.<sup>438</sup>

Dette var også starten på det Bjørn Hersoug (2004) har kalt den «andre fasen» i fiskeribistanden.<sup>439</sup> Hovedmålet var opplæring av personell slik at de siden kunne utføre prosjekter uten støtte fra Norge. Norske myndigheter sendte eksperter som skulle gi opplæring til lokale fiskere i fangstmetoder og ressurskartlegging, slik at utviklingslandene selvstendig kunne iverksette prosjekter for å kartlegge de marine ressursene utenfor kysten sin senere. Overføringene av penger og teknologi under industrialiseringen av fiskerisektoren hadde ikke ført med seg det ønskede resultatet for mange utviklingsland. Den hadde derimot skapt behov for et sofistikert system med dyre og avanserte metoder for forskning, modellering og fiske. Men, som Deignbol (2004) understreker: Det var ikke snakk om en tvungen, vestlig utvikling av fiskeriene, men en ønsket overføring av teknologi og kunnskaper fra utviklingslandene, selv om det ikke gav ønsket resultat.<sup>440</sup> Utviklingslandene fikk det de, i det minste trodde, de trengte. Når myndighetene i mottakerlandene mente en rask modernisering ovenfra var løsningen, var det også det de fikk. Selv om småskalafisket ble lidende under den tiltakende industrialiseringen.<sup>441</sup>

I januar 1971 la en ekspertgruppe bestående av blant andre Gunnar Sætersdal fra Havforskningsinstituttet og Rolf Hultin fra Norad fram en rapport om opprettelse av et forskningsskip. De slo fast at hovedoppgaven for et slikt skip måtte være å gjennomføre biologisk forskning og forsøksfiske med moderne utstyr. Det måtte også, i likhet med Sunnanås opprinnelige forslag, tilrettelegges for opplæring om bord. Formålet var å kartlegge hva som ville være realistiske fangstkvoter for de ulike utviklingslandene.<sup>442</sup> Nestlederen i FAOs fiskerikomite, der Sunnanå nå var leder, hadde tidligere også uttalt seg om viktigheten for et slikt program for å få gjennomført mer forskning i FAO-regi. Dette ble følgelig tatt inn i rapporten som et viktig argument for å iverksette byggingen

---

<sup>438</sup> FAO samarbeid om fiskeriforskning notat til Styremøte Norad 9. mars 1971, Styremøter 1971 Direktoratet for utviklingshjelp Aa L0064

<sup>439</sup> Hersoug 2004:42

<sup>440</sup> Deignbol 2004:134

<sup>441</sup> Hersoug 2004:36

<sup>442</sup> Final report of the working group for the FAO/Norad Fishery survey vessel. Vedlegg til Styremøte Norad 9. mars 1971, Styremøter 1971 Direktoratet for utviklingshjelp Aa L0064

av forskningsskipet. At nestlederen i komiteen ikke hadde hatt kontakt med Sunnanå om dette, virker heller usannsynlig.

FAO hadde selv sterke interesser i få bygd et forskningsfartøy. På grunn av manglende kapasitet og lang venteliste for FAO-prosjekter, kunne et nytt skip gjennomføre tokt i påvente av mer permanente løsninger. Det var altså flere sammenfall som førte til at tiden var inne for å bygge forskningsskipet og etablere et forskningsprosjekt. Sunnanås posisjon var det ene, samtidig var det mer strukturelle endringer som dro i samme retning. Norads ønske om å effektivisere administreringen av bistanden, og FAOs behov for raskere igangsetting av fiskeriprojekter må sies å ha vært avgjørende for byggingen av forskningsskipet. At flere stater allerede hadde etablert større fiskerisoner, samt at spørsmålet om fiskerigrenser skulle bli drøftet under den kommende havrettskonferansen, gav også en ytterligere styrke til prosjektet.

Direktoratet for utviklingshjelp la frem forslaget til Utenriksdepartementet i mars 1971. Budsjettrammen skulle være om lag 9 millioner kroner og dekkes innen det ordinære budsjettet. Norsk utviklingshjelp ba UD legge saken frem for norske regjeringen og Stortinget. Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite støttet bestillingen av et forskningsfartøy allerede i mai 1971. Argumentene som ble trukket fram, var de samme som tidligere. Norge hadde erfaringer fra Kerala, der betydningen av fiskeriforskningen hadde vist seg store. Samtidig kunne skipet gi opplæring «i bruk av moderne redskaper og fiskemetoder».<sup>443</sup>

Det viktigste var Norges selvpålagte ansvar for å hjelpe fattige, avkoloniserte stater med å kartlegge fiskemulighetene utenfor kysten for å løse matproblemene og skape sosial og økonomisk fremgang. Flere ganger ble erfaringene fra Kerala blitt trukket frem som avgjørende selv om engasjementet i ettertid også høstet en del kritikk.<sup>444</sup> Samtidig ble også Havforskningsinstituttets forskningsarbeid brukt for å forankre arbeidet blant havforskerne. Det var viktig å bygge opp under Norges rolle som en fiskerinasjon med bistand. Norge ikke bare *ville*, men *skulle* hjelpe utviklingsland med fiskeriforvaltning og –forskning, fordi forutsetningene og kompetansen var høy på dette feltet nasjonalt.

---

<sup>443</sup> St. prp. Nr. 110: Om tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1971 til utviklingshjelp under kap. 150 og kap. 15, (nytt) mot tilsvarende reduksjon under kap 146 (1970-1971)

<sup>444</sup> Se Hersoug 1990:1, Eriksen & Pharo 1997:175-177

Vera Schwach trekker også frem Gunnar Sætersdals engasjement. Han hadde vært utstasjonert gjennom fiskeriprogrammer i FN-regi og arbeidet med problemstillingen profesjonelt. Dessuten, skriver Schwach, var han ikke bare profesjonelt opptatt av dette, men «som internasjonalt orientert sosialist, var han også ideologisk engasjert i den urettferdige fordelingen av verdens goder».<sup>445</sup>

Da Norad bestilte byggingen av det nye forskningsskipet, var det fordi Norge hadde god kjennskap til fiskerifeltet, erfaringer fra drift i Kerala og at Havforskningsinstituttet hadde bidratt med forskningsfartøy til FAO-prosjekter tidligere. Samtidig kan koblingen mellom havretten og Norges syn på internasjonal institusjonsbygging også ha spilt inn. Det var forøvrig også på 1970-tallet at Norges ønske og selvbilde som pådriver på miljøfeltet ble fundert.<sup>446</sup> Vi må heller ikke underslå de rene humanitære argumentene. Det eksisterte en forståelse for at det var utenfor utviklingslandene de u-utnyttede fiskeriressursene lå, og der feil- og underernæringen var størst. Gunnar Sætersdal argumenterte overfor Utenriksdepartementet at disse landene verken hadde «folk, eller materiell til å utnytte sine fiskeressurser» og at Norge, med sin ekspertise, derfor hadde «et særlig ansvar for at disse ressurser kan utnyttes til utviklingslandenes fordel».<sup>447</sup> Det var FAO som ba norske myndigheter om å se på muligheten for å bygge og drifte et forskningsfartøy.<sup>448</sup> Det er naturlig å anta at Sunnanås innflytelse gjorde seg gjeldende i dette tilfellet.

Sætersdal mente Havforskningsinstituttet hadde spesiell interesse av et slikt skip fordi «instituttet innehar en spesiell ekspertise både i nasjonal og internasjonal sammenheng på de forskningsmessige og tekniske felt som ligger bak skapelsen av et slikt undersøkelsesfartøy».<sup>449</sup> Selv om skipet hadde en klar bistandsfunksjon, var havvitenskapen og engasjement for fiskeriforskning et tungtveiende argument for Havforskningsinstituttet. Prosjektet ble dermed også forankret blant havforskerne siden

---

<sup>445</sup> Schwach 2000:343

<sup>446</sup> Lunde & Thune 2008:147

<sup>447</sup> «Større norsk innsats for utviklingen av fiskerinæringen i utviklingsland» brev til Utenriksdepartementet april 1974, Havforskningsinstituttet direktørarkiv etter Sætersdal ark.nr 832 boks: 418

<sup>448</sup> Memo GLO 001 – Research vessel «Dr. Fridtjof Nansen» 09.06.80 Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD) Eae – L1002

<sup>449</sup> Brev fra havforskningsinstituttet til Norad 7. mars 1973 «Samarbeid mellom Havforskningsinstituttet og Norad om forskningsfartøy for FAO» Direktoratet for utviklingshjelp Eae L0004 «Rotation vessel»

de hadde en spesialkompetanse utviklingslandene hadde bruk for. FAO, Havforskningsinstituttet og Norad ble deretter enige i arbeidsfordeling og finansiering. En så for seg en 40/60 finansiering mellom FAO og Norad.<sup>450</sup>

FAOs representant Roy J. Jackson uttalte at en rekke land nå var bedt om å følge Norges eksempel og selv stille forskningsfartøy og «know how» til disposisjon for å først og fremst avhjelpe situasjonen i Indiahavet. Dette kunne være starten på å gjøre Indiahavet til et «mønsterprosjekt , et forbilde for utforskning og utnyttelse av andre fiskerike hav».<sup>451</sup> Fra NORADs side ble prosjektet uttalt som en naturlig videreføring av Keralaprojektet, både med tanke på geografisk tilknytning, men også at dette var et neste steg etter overgangen fra kyst- til havfiske.

Under et møte i FAOs fiskerikomité (COFI) i 1974 understreket Gunnar Sætersdal at situasjonen med å kartlegge fiskeriressursene var «langt fra ideell» og at FAO i bistandssammenheng måtte satse på å utvikle nasjonalt basert ekspertise på innhenting av data.<sup>452</sup> I alt argumenterte den norske delegasjonen sterkt for et større vitenskapelig engasjement overfor utviklingslandene, der kompetanseoverføring og gradvis større overføring av ansvar skulle være sentralt. Dessuten var det et større engasjement i NORAD for å iverksette forskning i regi av andre institusjoner. Målet var å stimulere «norske institusjoner og bedrifter til målrettet og mer omfattende forskningsarbeid på felter av betydning for utviklingslandene», herunder å bygge opp forskningskapasitet.<sup>453</sup> Gunnar Sætersdal og den nye fiskeridirektøren Knut Vartdal, skrev i et notat at Norge hadde «et betydelig antall personer» med kunnskap om både problemer og løsninger i utviklingslandenes fiskerier.<sup>454</sup> Videre at kompleksiteten i norsk fiskerisektor gjorde at «vi skulle ha en ekstra bredde i den «knowhow» vi kunne yte som et bidrag til

---

<sup>450</sup> Agreement between The food and agriculture organization og the united nations and the norwegian agency for international development regarding the construction of a fishery survey vessel 27.09.71 Riksarkivet, Utenriksdepartementet Dbd-L3388

<sup>451</sup> Aftenposten 28.09.71

<sup>452</sup> Rapport fra FAO- 9. sesjon i fiskerikomiteen, Roma 15.-22. oktober d.å 12.11.74 Riksarkivet, Utenriksdepartementet. 58.8/18 Dbd-L3441

<sup>453</sup> Utlysning av støtte fra NORAD til forskning i regi av norske institusjoner eller bedrifter i 1975 Havforskningsinstituttet, direktørarkiv G.S. Sætersdal boks: 28 (418) NORAD generelt 2 (836)

<sup>454</sup> Notat om større norsk innsats for utvikling av fiskerinæringen i utviklingsland 29.04.74 Havforskningsinstituttet, direktørarkiv G.S. Sætersdal boks: 28 (418) NORAD generelt 2 (836)

fiskeriutvikling i andre deler av verden».<sup>455</sup> Videre understreket de at kyststatene ville få større rettigheter i havområdene utenfor kystene sine, og at utviklingslandene ikke hadde folk eller materiell til å utnytte disse ressursene. Sætersdal og Vardal mente det måtte iverksettes et større arbeid for å utvikle bistand innenfor fiskerisektoren.

#### Oppstarten av fiskeriforskningsprosjektet

I 1975 ble forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» overlevert til Havforskningsinstituttet. Skipet var 46 meter langt og kostet over 16 millioner kroner med alt av utstyr, i 2021-kroner i underkant av hundre millioner.<sup>456</sup> Båten var bygd med motorisert trål og kunne dermed fiske som kommersielle fiskebåter. «Dr. Fridtjof Nansen» ble også modell for fire senere forskningsfartøy, to norske og to gitt i gave til henholdsvis Portugal og Vietnam.<sup>457</sup> Havforskningsinstituttet kunne nå iverksette arbeidet med å kartlegge ressursgrunlaget for fiske i utviklingsland. Norske myndigheter skulle eie skipet, mens FAO skulle bestemme hvor det best kunne bidra med forskning.

Det første oppdraget var å kartlegge fiskeressurser på sokkelen mellom Somalia og Pakistan. Formålet var å finne ut om havområdet inneholdt nok pelagisk fisk til å omstille de nasjonale fiskeriene til en moderne, eksportrettet industri. Det var ikke gjort noen undersøkelser i dette farvannet, og ingen visste ikke hvorvidt det var fisk nok til et større industriprosjekt, eller hvordan vandringsmønstrene var. Hele prosjektet ble modellert etter akustiske undersøkelser i norske farvann med eksperter fra Havforskningsinstituttet som også hadde kjennskap til tidligere prosjekter i Peru, Vest-Afrika og Sør-vest-India.<sup>458</sup> De første toktene var på mange måter også tonegivende for det første tiåret med undersøkelser av «Dr. Fridtjof Nansen». Formålet var i all hovedsak å finne generelle trekk for bestandssammensetning og kartlegge mengde fisk.

Området som ble undersøkt var også et fokusområde for FAO, som på starten av 1970-tallet iverksatte det første programmet for kartlegging av fiskeriressursene i det indiske hav på vegne av «The Indian Ocean Fishery Commission». Selv om Gunnar Sætersdal tidligere skrev at utviklingslandene ikke hadde folk eller utstyr til å sette i gang utstrakt

---

<sup>455</sup> Notat om større norsk innsats for utvikling av fiskerinæringen i utviklingsland 29.04.74  
Havforskningsinstituttet, direktørarkiv G.S. Sætersdal boks: 28 (418) NORAD generelt 2 (836)

<sup>456</sup> Sætersdal, Bianchi, Strømme & Siebren 1999

<sup>457</sup> Bjordal 2016:288

<sup>458</sup> Sætersdal, Bianchi, Strømme & Siebren 1999:52

fiskerier, er det klart at omstendighetene var annerledes i det Indiske hav. Her hadde de fleste av statene allerede satset stort på utvikling av de nasjonale fiskeriene, blant annet med bistandsmidler fra vesten.<sup>459</sup> Nå handlet det først og fremst om å kartlegge hvordan utstyret best kunne utnyttes og «Dr. Fridtjof Nansen» inngikk i prosjektets andre del.

«Dr. Fridtjof Nansen» ble etablert på grunn av en sammensmelting av bistandspolitiske og forskningsmessige ambisjoner. Dessuten hadde forskningsprogrammet to andre trekk. Det var både en del av økningen av fiskeriprojekter under norsk utviklingshjelp og var et eksempel på forsknings- og utviklingsarbeid i regi av andre institusjoner enn Norad selv. Allerede i 1974 hadde det blitt opprettet et «rådgivende fagutvalg for fiske» i Norad for å ivareta utviklingen i fiskeribistanden. Grunnen var at direktoratet mente det hadde mistet mye kompetanse på fiskerifaglige spørsmål etter avslutningen Keralaprojektet. Dette ble ivaretatt på ad-hoc-basis av enkeltpersoner og fagmiljø som ble innhentet fra sak til sak. Bakgrunnen for fagutvalget og den planlagte utvidelsen av bistandsvirksomheten, noe som blant annet forutsatte «en ikke ubetydelig utvidelse av innsatsen på fiskeriområdet».<sup>460</sup> Havforskningsinstituttets leder Sætersdal ble utpekt som medlem. Fagutvalget skulle bistå Norad med kunnskaper til de nye fiskeriprojektene. Det ser altså også ut til at det nye programmet vokste fram i en tid der Norad ville fylle tomrommet etter Keralaprojektet med nye bistandsprogram.

Samtidig hadde forskningsutstyr blitt mer komplisert og krevde høy kompetanse for å få gode resultater. Havforskningsinstituttet hadde fra 1960-tallet selv utviklet et akustisk verktøy som kunne brukes til kartlegging av fiskebestander, og som viste seg å bli en svært pålitelig metode for å overvåke dem.<sup>461</sup> Verktøyet stilte strenge krav til instrumentering og metodikk, noe som gjorde det vanskelig å overføre til utviklingsland på grunn av finansielle og organisatoriske vanskeligheter. «Dr. Fridtjof Nansen» skulle sørge for at utviklingslandene likevel kunne få gode forskningsresultater som kunne benyttes i utbyggingen og moderniseringen av fiskerisektoren.

---

<sup>459</sup> «UNDP/FAO Indian ocean fishery survey and Development programme - Tilskott» notat til styremøte i NORAD 23/8.74 Norad Styremøter 1974 Aa L0122

<sup>460</sup> Direktoratet – rådgivende fagutvalg for fiske. Styremøte Norad nr. 6. 12.06.74 Styremøter Aa L0131

<sup>461</sup> Forskningsfartøyet «DR. Fridtjof Nansen», erfaringer og konklusjoner etter 12 års drift Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks 41, mappe 2

I 1977 uttrykte Gunnar Sætersdal at Norge hadde både muligheter og forpliktelser til å hjelpe utviklingslandene med fiskeriforvaltning, og at dette nok bare kom til å materialisere seg ytterligere i tråd med disse statenes etablering av økonomiske soner. Det skulle ifølge Sætersdal, derfor være grunnlag for å utvide fiskeribistanden i årene som kom.<sup>462</sup> Han skrev at norske myndigheter burde utvikle planer for forskning og prosjektetablering i samråd med FAO. FAO ble sett på som en helt sentral aktør for å bruke norske bistandskroner effektivt, og Sætersdal ville ikke iverksette fiskeriprojekter uten å ha drøftet dette med FAO først. Hovedmålet med bistanden, mente Sætersdal, var å sikre tilgangen til proteiner. Sætersdal mente det viktigste nå var å kartlegge de ressursene som ennå ikke var utnyttet, og å bygge opp nye industrier som fiskemelfabrikker. Norske myndigheter måtte eksportere utstyr og «know-how» der dette var hensiktsmessig.<sup>463</sup>

Omtrent samtidig skulle Norad fordele midler til forskning med særlig interesse for utland ved norske institusjoner. I utgangspunktet falt ikke Havforskningsinstituttet innenfor denne definisjonen fordi havforskningen ikke var spesielt knyttet til utviklingslandene. Derimot gir det oss et blikk på hvordan Norad ønsket å dra nytte av eksternt kompetanse for å realisere prosjekter. Fra et forskningsmessig standpunkt kan prosjektene med «Dr. Fridtjof Nansen» sees fra et slikt perspektiv. Det samme kan også forskning som krever et så komplisert og dyrt utstyr at det ikke var mulig å be om at utviklingslandene skulle stå for dette selv. I tillegg var det et viktig element at prosjektene kunne skape intern «goodwill» og ringvirkninger ved å skape forståelse for bistandsproblematikk i viktige fagmiljøer.<sup>464</sup>

Forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» og det konkrete fiskerisamarbeidet med FAO var ikke gjenstand for særlig politisk behandling. Mer generelt hadde bistands- og forvaltningsspørsmål i økende grad blitt diskutert både nasjonalt og internasjonalt, noe som helt klart også la rammene for fiskeriprogrammet. Da Klaus Sunnanå først presenterte ideen på starten av 1960-tallet var det ikke rom for å anskaffe et forskningsskip, men bare ti år etter var båten så godt som ferdigbygd. Økte bevilgninger

---

<sup>462</sup> Notat fra Gunnar Sætersdal 08.03.77 Arkiv: Direktoratet for utviklingshjelp (Norad) Db-L0026

<sup>463</sup> Notat fra Gunnar Sætersdal 08.03.77 Arkiv: Direktoratet for utviklingshjelp (Norad) Db-L0026

<sup>464</sup> Notat, støtte til forskning. Styremøte nr. 5/1974 Norad 5.4.74 Styremøter 1974 L Aa0132



og større oppmerksomhet på fiskeriforvaltning kan sies å være åpningen for forskningsprogrammet. Dessuten må de tidligere kolonistatenes ønske om en effektivisering og modernisering av fiskerisektoren også tillegges vekt. Bistanden som fattige kyststater fikk, var basert på deres egne ønsker og behov. Her passet «Dr. Fridtjof Nansen» godt inn, spesielt da kyststatene fikk et større ansvar for havområdene.

#### Ulike perspektiver: Sætersdal mot UD

Gunnar Sætersdal holdt tett kontakt med avdeling for internasjonal økonomisk og sosial utvikling i Utenriksdepartementet. Tanken var å koordinere hans utspill under møtene i COFI med den generelle norske utenrikspolitiske linjen. Dessuten måtte innleggene som Sætersdal skulle legge frem godkjennes av departementet. Dette avdekket en prinsipiell konflikt mellom Sætersdal og UD. Sætersdal mente arbeidet i COFI ikke hadde svart til forventningene eller blitt et så viktig forum for fiskeridrøftelser som han hadde håpet. Utenriksdepartementet på sin side mente at den norske linjen var å støtte opp om arbeidet og uttrykke at man var fornøyd med komiteen. Sætersdal ønsket altså at Norge fikk enda tyngre inn for å gjøre arbeidet så effektiv som mulig, mens Utenriksdepartementet ikke ønsket at komiteen skulle bli for selvstendig.

Etter prinsippet om de økonomiske sonene fikk sitt gjennomslag ble COFIs rolle drøftet mer generelt. Utenriksdepartementet skrev til Gunnar Sætersdal at han skulle uttrykke at man fra norsk side var fornøyd med COFI og at komiteen fortsatt skulle utvikle seg innfor de eksisterende rammene. Den norske delegasjonen måtte ikke, ifølge UD, gå inn for en ytterligere styrking av komiteen gjennom egne internasjonal avtaler eller fremme nye arbeidsoppgaver for komiteen. Fremfor alt mente departementet at delegasjonen måtte «avholde seg fra å gå inn for forslag som kan tenkes å prejudisere utfallet av de pågående drøftelser/forhandlinger vedrørende fiskerigrensespørsmål og havrett generelt».<sup>465</sup> Sætersdal var enig i å ikke prejudisere utfallet av havrettsforhandlingene, men på de andre punktene mente han at Norge derimot burde ta en aktiv stilling med å fornye fiskerikomiteen. Sætersdal ønsket å drøfte oppbyggingen av et mer selvstendig COFI på sikt, samt mer generelle spørsmål om FAOs mål med fiskeribistanden.<sup>466</sup>

---

<sup>465</sup> Telegram til den norske ambassade i Roma. FAO. Fiskerikomiteens møte 19/6 08.04.77 Riksarkivet, Norad Db-L0027 063.8 FAO

<sup>466</sup> Notat. FAO. Fiskerikomiteens møte 19.-26. april 1977 04.04.77 Riksarkivet. Utenriksdepartementet.50.8/18 Dbd-L3388

Sætersdal kom derfor med noen forsiktige antydninger under møtet i COFI om en kartlegging av komiteens ansvar og arbeid i fremtiden, noe som også ble tatt inn i COFIs rapport etter møtet.<sup>467</sup>

Avdelingen for internasjonal økonomisk og sosial utvikling i Utenriksdepartementet instruerte Sætersdal før møtene COFI. De var enige i at komiteen burde kunne gi fiskeriene en sentral plass i den globale matvarepolitikken, men UD mente COFI ikke måtte få en mer uavhengig stilling eller få egne kilder til finansering. Sætersdal ønsket mer fokus på fiskeriforskning og forvaltning, mens regjeringen hadde gitt et sterkt uttrykk for å støtte fiskemelproduksjon i utviklingslandene.<sup>468</sup> Dette var jo helt klart mot Sætersdals tanker om hvor fiskeribistanden kunne ha størst nytte. Utenriksdepartementet ønsket ikke flere uavhengige avtaler, og mente man måtte konsentrere seg om få viktige, spesielt havrettskonvensjonen, som tross alt ville ha inngripende konsekvenser på alle hav- og fiskeripolitiske felt.

Den overordnede linjen for Utenriksdepartementet var en sterkere sentralisering av FN. Samtidig ønsket utviklingslandene i COFI en ytterligere styrkning av arbeidet og mente i 1978 at det «tiden var moden» for en realitetsdrøftelse av aktuelle bistandsprogram.<sup>469</sup> Det er tydelig at Utenriksdepartementet og Havforskningsinstituttet hadde ulike tanker og hensyn i spørsmålet om hva COFI skulle utvikle seg til. Utenriksdepartementet var redde for å sette norske interesser på spill, Havforskningsinstituttet ønsket å bygge gode, helhetlige forvaltningsmekanismer for å hindre overfiske på generelt grunnlag. Kompromisset var at de norske interessene måtte skjermes fra en ny overordnet fiskeripolitikk i COFI, samtidig som komiteen forble relevant. Dette var mulig gjennom et fokus på utviklingshjelp.

Det tok likevel flere år før et bredere arbeid for å hjelpe utviklingsland gjennom COFI fant sted. I 1979 ble saken fortsatt diskutert innledende under COFIs årlige sesjon, der overordnede poenger som ny økonomisk verdensorden, spesielle muligheter for å hjelpe

---

<sup>467</sup> Rapport fra norsk deltakelse i FAO's fiskerikomites 11. sesjon i Roma 19.-26. april 1977. Riksarkivet. Direktoratet for utviklingshjelp (Norad) 063.8 Db- L 0026

<sup>468</sup> Notat. FAO. Fiskerikomiteens møte 19.-26. april 1977 04.04.77 Riksarkivet. Utenriksdepartementet. 50.8/18 Dbd-L3388

<sup>469</sup> Norsk rapport fra 12. sesjon i COFI, Roma 12.-16 juni 1978, med norsk innlegg til plenum. Riksarkivet, Norad Db-L0027 063.8 FAO

utviklingsland og regional tilpasning gikk igjen.<sup>470</sup> Formålet med fiskeribistanden måtte være sosial og økonomisk rettferdighet med spesielt fokus på kystfiske med mindre fartøyer. Medlemmene i COFI anerkjente at var et umiddelbart behov for kartlegging av fiskeriressursene i utviklingslandenes økonomiske soner. En god kartlegging ville legge grunnlaget for en rasjonell forvaltning av fisken og var av spesiell betydning. Dette var viktig for Norge, som allerede hadde startet tokt med «Dr. Fridtjof Nansen». Flere stater uttrykte et behov for en integrert planlegging der alle leddene i fiskerisektoren ble sett under ett. Det var ikke ønskelig å bygge ut fangstleddet uten å følge opp foredlings- og distribusjonsleddet.

Norge bidro med om lag 3,6 millioner dollar, som i realiteten var mellom fem og ti prosent av de totale utgiftene til FAOs fiskeriprosjekter. Det ble fra flere hold under COFI-konferansen i 1979 uttrykt «tilfredshet med Norges [økonomiske] bidrag».<sup>471</sup> Under det norske innlegget ble FAOs rolle grunnleggende rolle som administrator av fiskeriprojektene understreket. Basert på planleggingsarbeidet, mente norske myndigheter at «we can already at this stage conclude- that a solid foundation for our future efforts has already been established».<sup>472</sup> Det nye havrettsregimet hadde ifølge den norske delegasjonen skapt store forventninger, spesielt blant utviklingslandene, som nå fikk et rammeverk for effektiv forvaltning og utvikling av ressursene. Samtidig påpekte de at de økonomiske sonene ikke var nok alene for å bedre vilkårene til utviklingslandene. Norge tok derfor på seg å finansiere åtte underprogrammer for å implementere nye forskningsprosjekt og oppfordret flere stater i COFI til å gjøre det samme.

De norske uttalelsene på konferansen la opp til at FAO måtte tyngre inn på alle aspekter ved utviklingslandenes fiskerisektor. Som fiskerinasjon hadde Norge lært at et effektivt forvaltningsregime ikke var mulig uten et «Highly qualified administrative machinery». Her måtte FAO også utarbeide retningslinjer for utarbeidelse av regler og regulering av

---

<sup>470</sup> Norsk rapport. 13. sesjon i FAO's fiskerikomite (COFI), Roma 8.-12. oktober 1979 18.10.79 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/18 Dbd-L3443

<sup>471</sup> Norsk rapport. 13. sesjon i FAO's fiskerikomite (COFI), Roma 8.-12. oktober 1979 18.10.79 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/18 Dbd-L3443

<sup>472</sup> Norsk rapport. 13. sesjon i FAO's fiskerikomite (COFI), Roma 8.-12. oktober 1979 18.10.79 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/18 Dbd-L3443

de mest presserende problemene innen utviklingslandenes fiskeriforvaltning. Det ser ut som Norge i første omgang ikke ønsket å ta ansvar for forslagene som ble presentert i COFI, selv om erfaringene fra fiskerisamarbeidet i Nord-Atlanteren i utgangspunktet fungerte godt. Dette gjaldt selvsagt ikke fiskeriforskningen, som den norske delegasjonen understreket viktigheten av måtte videreføres og utbygges. Selv om man fra norsk side ikke tok aktivt eierskap i de andre prosjektene, argumenterte man for at i FAO hadde en helhetlig tilnærming til fiskeribistanden.<sup>473</sup>

### Oppsummering

Jeg mener utviklingen innen havretten la til rette for en spesialisert havbistand med vekt på å hjelpe utviklingslandene med forvaltningen av de økonomiske sonene. De klassiske fiskeriprojektene som vokster fram i samme tid, som fiskeriskolen i Mbegani og hjelp til næring i Lake Turkana, ble ikke nevnt i sammenheng med de nye havbistandsprosjektene, noe som styrker tanken om at det nå oppsto noe særegent, uten direkte koblinger til annen fiskeribistand. Arbeidet hadde naturlig gjenklang hos Havforskningsinstituttet og Gunnar Sætersdal. Norske myndigheter prioriterte derfor å bygge ut bistanden til utviklingsland som nå hadde fått større havområder å forvalte fordi en følte at Norge hadde et ekstra ansvar for å bidra til en slik utvikling.

Selv om en havbistand rettet mot å hjelpe utviklingslandene med å befeste en havrettsutvikling Norge også var tjent med, er det viktig å ikke legge for stor vekt på de overordnede norske havrettsinteressene i etableringen av havbistanden. Bistanden vokste fram fra et genuint ønske om å hjelpe hos sentrale forskere ved Havforskningsinstituttet, samtidig som havrettsutviklingen la rammene for at forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» kunne realiseres. Dette tjener også som eksempel på at engasjementet knyttet til de ulike delene av norsk havpolitikk oppsto på ulikt nivå, og med ulike mål for øye.

---

<sup>473</sup> Norsk rapport. 13. sesjon i FAO's fiskerikomite (COFI), Roma 8.-12. oktober 1979 18.10.79 Riksarkivet. Utenriksdepartementet 50.8/18 Dbd-L3443

## Del 2: 1978-1990: Den nye kyststatsrollen konsolideres

Da den norske økonomiske sone ble opprettet i 1977 ble de norske interessene sikret og et av de viktigste norske målene nådd. Regjeringen endret raskt fokusområde og tonet ned tilstedeværelsen på havrettskonferansen for å konsentrerte seg om å forhandle frem fiskeriavtaler med de berørte statene i Nordøst-Atlanteren. Nå var det viktig å nasjonalisere fiskeriressursene gjennom etablering og aktiv forvaltning av sonene. Del 2 omhandler hvordan den nye norske kyststatsrollen utfoldet seg i disse forhandlingene i tråd med havrettstraktatens bestemmelser. Deretter hvordan den norske delegasjonen endret arbeidsmåte og sammensetning under havrettsforhandlingene i FN på 1980-tallet. Spesielt arbeidet med å sikre bred tilslutning til havrettstraktaten i gruppen «Friends of the Convention» er lite belyst i tidligere litteratur og vil være fokus for denne delen. Selv om Norge, i tråd med tidligere litteratur, tonet ned tilstedeværelsen på konferansen, forlot de ikke forhandlingene helt. Videre vil del 2 omhandle hvordan arbeidet med havbistanden spisset seg i løpet av 1980-tallet. Frem mot 1990 fikk FN-rapporten «Our Common Future» større innflytelse. Dette bidro til at kyststatene i større grad tonet ned nasjonaliseringen av fiskebestandene og heller ønsket å se dem i en global sammenheng for å finne løsninger i fellesskap. Denne delen har en tematisk inndeling siden forhandlingene som blir omtalt gikk parallelt. Forhandlingene dekkes tett for å gi riktig inntrykk av hvilke saker som var viktige for Norge. Det gjør at denne delen også har en mer teknisk fremstilling av sakene.

## Kapittel 5: Nasjonal fiskeripolitikk i møte med våre nærmeste naboer

### Innledning

I tiden etter etableringen av de økonomiske sonene startet norske myndigheter fiskeriforhandlinger med alle statene som hadde grenser til norsk sone. Utformingen av de bilaterale avtalene var en tidkrevende og komplisert prosess, som også innebar ulike tilnærminger til de ulike landene. I dette kapitlet viser jeg hvordan norske myndigheter forholdt seg til de forskjellige statene, og på hvilken måte forhandlingene stadfestet den nye kyststatsrollen etter etableringen av de økonomiske sonene. Norge ønsket i realiteten å gjøre Nord-Atlanteren til et institusjonalisert forvaltningskompleks bestående av bi- og multilaterale avtaler som kunne sikre ressursene og beskytte norske interesser. Avtalene med de ulike statene hang også sammen. Forholdet til

Sovjetunionen og EF ble her styrende. Den norske kongstanken var å sørge for at havrettens bestemmelser ble fulgt helt ut, og at Norge fikk fulle rettighetene i det nye havrettsregimet. I forhandlingene med de ulike nordøst-atlantiske statene ser vi at den nye kyststatsrollen krevde en vanskelig balansegang. For det første måtte regjeringen balansere økonomiske hensyn opp mot hensynet til vern av fiskeriressursene i den nasjonale forvaltningen. For det andre måtte konflikten mellom vekst og vern balanseres i de bilaterale forhandlingene. I konfliktene som oppsto kan vi tydelig se at kyststatsinteressene fikk forrang over mer tradisjonelle småstatsinteresser som skulle tilsi mer pragmatiske og fleksible forhandlinger i hav- og fiskerispørsmål knyttet til EF og Sovjetunionen. I forholdet til Island, Færøyene og Grønland stilte deg seg annerledes. Utviklingen er i tråd med de overordnede linjene i Tore Henriksens doktorgradsavhandling, der han skriver at deler av perioden var preget av en videre nasjonalisering av fiskeriressursene.<sup>474</sup>

#### Sovjetunionen og Norge: Tett samarbeid i et nordøstatlantisk lys

Norge sto overfor noen særegne utfordringer i forbindelse med etableringen av de økonomiske sonene og styrkingen av kyststatenes plikter både i Barentshavet og rundt Svalbard. Et særtrekk for tiden etter 1977 var problemet med fiskekvotene. Det norske forholdet til Sovjetunionen er oftest sett i lys av den kalde krigen, der litteraturen har tillagt forholdet mellom øst og vest særlig vekt. Jeg mener havrettsutviklingen har åpnet opp for enda en dimensjon. Samarbeidet gikk inn i et bredere havpolitisk engasjement der kyststatene fikk mulighet til å beskytte bestandene i Nordøst-Atlanteren på generell basis. Det ble etter hvert også umulig å se hver bestand for seg – alle bestandene måtte sees i sammenheng. Det norsk-sovjetiske samarbeidet er derfor også et uttrykk for at regjeringen ville få til en avtale med alle de berørte statene i havområdet. En god forvaltning den nordøst-atlantiske torsken var viktig, men den av den inngikk i et større bilde. Både Norge og Sovjetunionen hadde interesser i et avklart samarbeid knyttet til fiskeriene, samtidig som partene var uenige om forhold vedrørende delelinjen og Svalbard. Dette underkapitlet viser hvordan kvotespørsmålet ble diskutert på norsk side, og hvilke argumenter som lå til grunn i forhandlingene med Sovjetunionen.

---

<sup>474</sup> Henriksen 2001:13

Uenigheten mellom Sovjetunionen og Norge bunnet i hovedsak ut i hvor havgrensen mellom statene skulle gå, om Norge hadde rett til å etablere en fiskeri- eller fiskerivernesone rundt Svalbard, og hvilke utstys- og kvotebestemmelser som skulle gjelde i de bilaterale forhandlingene. Alle problemstillingene vedvarte hele perioden jeg behandler. Geir Hønneland skriver i sin bok om den blandende norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen at samarbeidet i stor grad fungerte bra, men at kvote- og utstysbestemmelsene var de største konfliktområdene i kommisjonens arbeid.<sup>475</sup> Dette var det samme som i tiden fram til 1977 og omtalt i forrige kapittel. Løsningen på problemene i kommisjonen ble både Strengere kvotebestemmelser, men ikke så strenge som Sovjetunionen ønsket, og større maskevidde, men ikke så stor som Norge ønsket.<sup>476</sup> Samtidig er det bare deler av det. Det var klart at utstys- og kvotebestemmelser alene ikke var nok. Hammer og Hoel (2012) skriver at samarbeidet fra 1980-tallet gikk inn i en fase som var preget av nye modeller og et flerbestandsperspektiv.<sup>477</sup> Denne overgangen legger rammene for hvordan statene forhandlet og hva de forhandlet om.

I samtaler mellom norske og sovjetiske havforskere var det klart at man sto over felles problemstillinger og havforskerne hadde i det store likt syn på tilstanden i Barentshavet. Dette ble spesielt tydelig på 1980-tallet. Russerne argumenterte for at man måtte se Barentshavet som et økologisk system og bestandenes forhold til hverandre. Det ble derfor utarbeidet nye metoder for bestandsmodelleringer i Barentshavet.<sup>478</sup> Norske forskere var svært interessert i å diskutere dette, og svarte positivt på det russisk initiativet til mer fellesforskning på bestandene i Barentshavet.<sup>479</sup> At Sovjetunionen førte frem et økosystem-perspektiv, hadde både en vitenskapelig og en politisk side. Den vitenskapelige hvilte på tanker i havforskningen som nå også fikk gjennomslag i norsk forskning, den politiske var et ønske om å forvalte fiskebestandene i Barentshavet sammen. Norge var fleksibel med hensyn til å finne en løsning for det sovjetiske fisket i norsk sone, men ville ikke åpne opp for en felles forvaltning. Det viktigste var å fange så mye som mulig av totalkvoten, noe som gjorde forhandlingene om forflytning av

---

<sup>475</sup> Hønneland 2006:90.

<sup>476</sup> Hønneland 2006:43

<sup>477</sup> Hammer & Hoel 2012:256

<sup>478</sup> Bogstad & Filin 2011:648

<sup>479</sup> Notat. Fiskeriminister Listau's samtaler på forskningsinstituttet PINRO i Murmansk den 28. september 1982, 04.10.82 Gunnar Sætersdals arkiv, Havforskningsinstituttet 811.1, boks: 399(9)

kvoter mellom statene sentrale. Dette førte til at det på norsk side ble diskutert å overfiske med vilje for å sørge for at hele totalkvoten ble tatt på hvis Sovjetunionen fisket mindre.<sup>480</sup>

Det var viktig å ha Sovjetunionen med på felles reguleringer og kvoteordninger i Barentshavet, samtidig som samarbeidet ikke måtte gi inntrykk av at de omstridte områdene rundt Svalbard var et felles ansvar. Etter de mer prinsipielle problemene under Havrettskonferansen ble løst, gikk Arbeidsutvalget for fisk over til å diskutere hvordan Norge skulle forholde seg til- og forhandle med- statene i Nordøst-Atlanteren. Havforskningsinstituttet mente under et møte i oktober 1979 det burde innføres lukkede soner rundt Svalbard, samt en styrking av gråsonen i samråd med Sovjetunionen. Helge Vindenes mente en slik avgjørelse ikke måtte gi inntrykk av en felles norsk-sovjetisk regulering i nord. Han mente det ikke ville være noe problem med et tett vitenskapelig samarbeid, men at Sovjetunionen ikke skulle «gis noen slags vetorett» som gikk utover norsk forvaltning i området.<sup>481</sup> Helge Vindenes sto for en avklart linje med russerne. Han mente blant annet at et hvert tegn på deling i Svalbardsonen måtte motarbeides fra norsk side. Dette var i kontrast til Evensen som heller ønsket en mer pragmatisk linje. Dette ble klart før et kommende møte med Sovjetunionen rundt jul 1979, der Evensen uttrykte at det var en gjensidig forståelse at norske myndigheter ikke inspiserte sovjetiske fartøyer i Svalbardsonen øst for sektorlinjen, mens Sovjetunionen ikke inspiserte norske fartøyer vest for linjen. Vindenes mente det ville være «meget uheldig at noen av partene under de forestående samtalene formaliserer denne forståelsen» fordi dette «ikke egner seg å bli slått fast, hverken i kommunikéer eller i Gentlemens agreements».<sup>482</sup>

Vindenes fryktet at en slik forståelse ville styrke det sovjetiske kravet om å legge sektorlinjen til grunn og man ville «være inne på å formalisere en gråsone nord for den

---

<sup>480</sup> Om kvoter og TACs for N-A torsk og hyse i 1981. 04.03.81 Havforskningsinstituttet. Direktørarkiv Odd Nakken 892 boks: 47 mappe USSR 1

<sup>481</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fiskerispørsmål under havretts- og sjøgrenseutvalget, 17. oktober 1979. 19.10.79 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>482</sup> Referat. Forberedende møte om de kommende samtaler i Moskva fra 17.-21.12 d.å. om visse utestående spørsmål i Svalbardsonen. UD. 7.12.1979 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget



nåværende gråsonen».<sup>483</sup> I verste fall kunne Sovjetunionen få særegne rettigheter i en del av Svalbardsonen og skape et nytt område med uklar jurisdiksjon, noe som ville skape reaksjoner. Ekspedisjonssjef i UD Egil Amlie uttrykte derimot at det ikke kunne være så vanskelig å få politisk aksept for et nytt «gråsonearrangement nord for den nåværende» fordi det samtidig kunne løse flere midlertidige problemer. Det virker heller usannsynlig, den tid Jens Evensen høstet sterk kritikk for gråsoneavtalen.<sup>484</sup> Hele samtalen kokte ned til spørsmålet om å avvise all diskusjon med Sovjetunionen om delelinjen eller å holde saken varm uten å fatte en avgjørelse. Amlie og Evensen mente det var en verdi i seg selv å diskutere dette med Sovjetunionen, siden en generell åpenhet kunne ha en beroligende effekt på forholdet. Evensen understreket at en formalisering av en ny gråsone ikke var aktuelt og at hovedmålet var å etablere en tilfredsstillende rapporteringsordning.

I januar 1978 hadde Norge og Sovjetunionen blitt enige om den såkalte «gråsoneavtalen», som regulerte fiskerisamarbeidet i det omstridte havområdet mellom den norske midtlinjen og den sovjetiske sektorlinjen. Avtalen var midlertidig og svært omdiskutert, noe som satte regjeringen Nordli under hardt press.<sup>485</sup> Tamnes skriver at opposisjonen, samt embetsverket både i Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet gikk hardt ut mot den. Kritikken gikk ut på at avtalen var i sovjetisk favør og i verste fall kunne sette Norge opp mot egne allierte.<sup>486</sup> Bjørnsen og Bones (2015) behandler også tematikken, men vektlegger at Norge og Sovjetunionen jo faktisk hadde felles interesser i å forvalte bestandene i Barentshavet og at avtalen var del av en felles norsk-sovjetisk tilpasning til det nye havrettsregimet. De skriver også at Frydenlund, tatt avspenningen på 1970-tallet og generelle strategiske hensyn i betraktning, mente Norge burde følge en streng forhandlingslinje.<sup>487</sup> Samtidig mener jeg, som Bjørnsens og Bones at Norge og Sovjetunionen befant seg i en tilpasningsperiode, og at begge landene hadde sentrale sammenfallende interesser om

---

<sup>483</sup> Referat. Forberedende møte om de kommende samtaler i Moskva fra 17.-21.12 d.å. om visse utestående spørsmål i Svalbardsonen. UD. 7.12.1979 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>484</sup> Christensen 2014:92, Tamnes 1997:300

<sup>485</sup> Bjørnsen & Bones 2015:485 og Tamnes 1997:295-301

<sup>486</sup> Tamnes 1997:299

<sup>487</sup> Bones & Bjørnsen 2015:483

forvaltning og stabilitet i området. Den norske politikken var klar: for å få en løsning på forvaltningsproblemene, måtte landene føre en aktiv tilnæringspolitikk.

Under det påfølgende møtet med Sovjetunionen fulgte Evensen en hard linje i spørsmål der norsk suverenitet rundt Svalbard kunne bli utfordret. Samtidig løftet både Evensen og den sovjetiske fiskeriministeren Vladimir Kamentsev frem viktigheten og nytten av en løpende dialog etter etableringen av de økonomiske sonene. Partene ville sikre seg varig tilgang til ressursene. I 1979 var landenes standpunkt godt kjent og møtene ble brukt til å holde forhandlingene om forvaltningen varm. Fra norsk side lå soneoprettelsen fast. Kamentsev mente at fisken rundt Svalbard var en del av det samme økologiske systemet som ble dekket gjennom gjensidighetsavtalen mellom landene. Han foreslo blant annet at Norge derfor kunne regulere sonen vest for Svalbardkassen basert på felles norsk-sovjetiske anbefalinger. En slik avgrensning ville utelate en del av Svalbardsonen og styrke en nordlig gråson, og samtidig gi rett til norske inspeksjoner. Evensen mente forslaget var så uakseptabelt at han ikke «ville eller ikke fant noen hensikt i å forelegge forslaget for den norske regjering».<sup>488</sup>

Norske myndigheter ville aldri gå med på å sette kvoter i fellesskap med Sovjetunionen i Svalbardsonen. Utover Norges ukrenkelige rett til å etablere en sone, og å forvalte området, mente Evensen at andre stater sannsynligvis kunne komme med lignende krav. Det handlet altså ikke om Sovjetunionen alene, men om overordnede prinsipper om norsk styring og om kyststatenes rettigheter i sine soner. En avgrensning som fulgte Svalbardkassen, ville sammenfalle med den sovjetiske sektorlinjen noe som også var uakseptabelt fra norsk side. En slik avgrensning kunne ifølge Evensen være prejudiserende for det norske standpunktet i delelinjeforhandlingene.<sup>489</sup> Partene ble enige om at kvotespørsmålet kunne diskuteres nærmere innenfor rammene av den felles fiskerikommisjonen.

---

<sup>488</sup> Notat. Fiskevernsonen rundt Svalbard. Samtaler mellom fiskeriminister Kamentsev og ambassadør Evensen i Moskva 18,-21, desember 1979 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>489</sup> Notat. Fiskevernsonen rundt Svalbard. Samtaler mellom fiskeriminister Kamentsev og ambassadør Evensen i Moskva 18,-21, desember 1979 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

Året etter ønsket fiskeridirektoratet å frede det norske og sovjetiske fisket da totalkvotene for tredjeland i Svalbardsonen skulle fastsettes. Hovedårsaken var det uregulerte overfisket og en «fortvilet bestandssituasjon».<sup>490</sup> Tanken var at Norge og Sovjetunionen skulle bli enige seg imellom om grunnleggende linjer i kvotedelingen. Dette ble drøftet i Havretts- og Sjøgrenseutvalget, der både Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet uttrykte at en slik fredning var uakseptabel. En slik ordning kunne føre til at Norge kom i en vanskelig situasjon overfor sine allierte, og at «vi blir stående enda mere alene enn tilfellet er nå».<sup>491</sup> Havretts- og sjøgrenseutvalget fulgte ikke opp all kritikken fra Arbeidsutvalget. Medlemmene i Havretts- og Sjøgrenseutvalget ble enig om å søke en større forståelse hos de vestlige landene for en bedre forvaltning av sonen, og at det derfor måtte forberedes en «diplomatisk aksjon».<sup>492</sup> De norske kyststatsinteressene ble dermed styrende. Selv om saken hadde klare utenriks- og småstatspolitiske aspekt, skar kyststatsrollen gjennom på enkelte områder. Regjeringen førte både en hard linje overfor Sovjetunionen i spørsmålet om grensdragningen i Barentshavet, samtidig som de ville øke forståelsen blant sine vestlige allierte om en tilnærming i forvaltningsspørsmål. Dette er et tegn på en selvstendig kyststatsrolle, der Norge måtte balansere utenrikspolitiske hensyn mot økonomiske og næringsmessige interesser.

I 1979 ble det klart at torsken i Barentshavet var overbeskattet. Ifølge Gunnar Sætersdal var dette på grunn av overfiske i sovjetisk sone, og sovjetiske fiskere var enige i at kvoten måtte senkes.<sup>493</sup> Mindre enn et halvt år senere drøftet arbeidsutvalget likevel å sette kvoten høyere enn det internasjonale havforskningsrådets (ICES) anbefaling for å øke norsk fangst. Arbeidsutvalget for fisk mente at en økning av totalkvoten ville komme norske fiskere til gode.<sup>494</sup> Arbeidsutvalget hadde en mer pragmatisk tilnærming til forslagene om total tillat fangst (TAC) enn Sovjetunionen, og valgte heller å lukke

---

<sup>490</sup> Notat. Referat fra møte i sjøgrenseutvalget 10.11.1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>491</sup> Notat. Referat fra møte i sjøgrenseutvalget 10.11.1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>492</sup> Notat. Referat fra møte i sjøgrenseutvalget 10.11.1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>493</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fiskerispørsmål under Havretts- og sjøgrenseutvalget, 16. mai 1979. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>494</sup> Notat. Forhandlinger med Sovjet om regulering av torskefiskeriene i 1980 27.09.79 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

fiske i enkelte områder, enn å kutte kvoten. Den viktigste årsakene kan være, i tråd med Haram (2007), at norske myndigheter i perioden 1976-1988 presset totalkvotene opp for å dempe de nasjonale fordelingsproblemet mellom kystflåten og trålerflåten.<sup>495</sup>

Samtidig var det i stor sovjetisk misnøye med de norsk-sovjetiske avtalene og den norske holdningen i fiskeri- og havspørsmål. To fremtredende skikkelser i sovjetisk fiskeriforvaltning, V.M Rumjantsev i fiskeriministeriet, og K.A. Bekjasev i det sovjetiske vitenskapsakademiet angrep Norge i en felles uttalelse i 1978. De mente Norge bedrev såkalt «creeping jurisdiction» ved å etablere en økonomisk sone uten rot i en havrettstraktat, og dermed «presset utenlandske fiskere» ut av områder der de hadde rettmessige historiske og folkerettslige krav.<sup>496</sup> De angrep både de trålfrie sonene og norsk forvaltning av området rundt Jan Mayen.

Spesielt mente de at Norge inntok «en meget steil holdning» under havrettskonferansen og hadde utvist en «svært negativ holdning» til de regionale fiskeriorganisasjonene helt siden 1973. Kritikken berodde på uenighetene om retten til å etablere økonomiske soner, samt sovjetiske ønsker om å forvalte Barentshavet på en annen måte. De mente Norge ikke var opptatt av å finne felles løsninger om forvaltningsspørsmål og var lite konstruktiv i forhandlingene. Dette ble understreket ifølge av at Norge «midt under konferansen aller vanskeligste arbeidsperiode da uenigheten mellom deltakerstaten vedrørende rettsbestemmelsene for fiskefangst i kystsoner fremsto i det aller skarpeste relieff» opprettet en økonomisk sone.<sup>497</sup> Det hadde følgelig gjort at havrettskonferansen hadde dratt ut i tid. Det virker som dette notatet har som formål å sverte norsk havpolitikk. Det norske utgangspunktet var at den økonomiske sonen hadde blitt sedvane, og at en gjennom Evensen-gruppen faktisk hadde bidratt positivt til utviklingen av havretten. Disse to punktene ble derimot ikke kommentert i det overnevnte notatet. I det hele skapte ikke innlegget noe større reaksjon, verken på norsk eller sovjetisk side.

---

<sup>495</sup> Se Synnøve Elin Harams masteroppgave «Fiskeriforvaltningen i Barentshavet: Et spill på to nivåer: En analyse av vedtakene i den blandende norsk-sovjetisk/russiske fiskerikommisjonen 1976-2006 (2007)

<sup>496</sup> Den juridiske status for Norges økonomiske sone av V.M Rumjantsev i fiskeriministeriet, og K.A. Bekjasev. (uten dato, antatt 1978) Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 boks: D54 mappe: Norsk økonomisk sine 1974-1988 1

<sup>497</sup> Den juridiske status for Norges økonomiske sone av V.M Rumjantsev i fiskeriministeriet, og K.A. Bekjasev. (uten dato, antatt 1978) Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 boks: D54 mappe: Norsk økonomisk sine 1974-1988 1

Medlemmene i Arbeidsutvalget for fisk var i stor grad enig om hvordan Sovjetunionen skulle håndteres. Ifølge Shamray og Sunnanå (2011) var også forskerne i stor grad enige om at det måtte ligge noen førende prinsipper med tanke på helhetlig forvaltning til grunn.<sup>498</sup> Å kombinere utenrikspolitikken og forskningens syn, var likevel komplisert. De utenrikspolitiske betraktningene var styrende, men norske kyststatsinteresser veide likevel også tungt. I forbindelse med den 7. sesjon i den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen ble kvoter resultatet drøftet i utvalget i november 1979, der Fiskeridepartementet mente resultatet var godt nok til å kunne godkjennes av regjeringen. En av representantene fra fiskerinæringen uttalte derimot at resultatet var skuffende, og spesielt reguleringen av loddefisket ville innebære «store problemer for norske fiskere», samtidig som sovjetiske fiskere kunne holde på som før.<sup>499</sup> Fiskarlaget var nok i utgangspunktet enig, men formannen Johan Toft uttalte at det var «naturlig at man fra fiskernes side uttrykte misnøye med avtalen selv om den realistisk sett kanskje var den beste mulige i lys av omstendighetene».<sup>500</sup> Alle i arbeidsutvalget gikk inn for å anbefale resultatet av forhandlingene i sin helhet selv om flere medlemmer egentlig var misfornøyde.

Fordelingsproblemene mellom landene skulle i løpet av 1980-tallet ta seg opp. Under den åttende sesjon av den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen høsten 1979, avviste den sovjetiske delegasjonen «kategorisk» ICES' forslag om økning maskevidde.<sup>501</sup> Norske myndigheter drøftet allerede før møtet å tilby Sovjetunionen en større del av fisket i norsk sone. Det var for øvrig ønskelig, men på grunn av de trålfrie sonene, klarte ikke de sovjetiske fiskerne uansett å ta kvotene de hadde fått i norsk sone. Kontoret for mellomfolkelige fiskerisaker i Fiskeridepartementet vurderte om det måtte kartlegges

---

<sup>498</sup> Shamray & Sunnanå 2011:537

<sup>499</sup> Notat. Møte i arbeidsutvalget 13. november 1978 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>500</sup> Notat. Møte i arbeidsutvalget 13. november 1978 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>501</sup> Notat. 8. sesjon i norsk-sovjetiske fiskerikommisjon. Drøftelsene i Moskva, 29. oktober – 2. november 1979. under: Notat. Møte i arbeidsutvalget for fiskerispørsmål under Havretts- og sjøgrenseutvalget, 7. november 1979 09.11.79 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

på norsk side om det var noen områder innenfor de trålfrie sonene med mindre norsk fiske, og at det kunne foretas en viss tilpasning i sovjetisk favør.<sup>502</sup>

I forbindelse med de norsk-sovjetiske fiskeriforhandlingene for 1981 diskuterte Arbeidsutvalget for fisk i oktober 1980 hvor langt de kunne møte sovjetiske ønsker om kutt i totalkvotene på torsk i bytte mot større maskevidde.<sup>503</sup> Det var enighet om at Norge her ikke måtte akseptere en lavere totalkvote enn 300.000 tonn for å gå med på en økning i maskevidde til 125mm for torsketrål. Arbeidsutvalget visste også at det norske overfisket for 1980 kom til å være på om lag 80.000 tonn. Det var derfor viktig å sørge for at kvoten ble satt så høyt som mulig. 300.000 var derfor egentlig i minste laget, i alle fall om en ikke skulle tillate videre fiske med passivt utstyr.<sup>504</sup> Det norske overfisket ble i praksis institusjonalisert gjennom en konsekvent linje for å holde kvotene høye i Arbeidsutvalget for fisk utover 1980-tallet.<sup>505</sup> I 1984 ble overfisket estimert til om lag 70.000 tonn.<sup>506</sup> Dette gav Sovjetunionens krav om kvoteordninger fremfor øking av maskevidde mer mening. På den ene siden forsøkte Norge å presse Sovjetunionen til å øke maskevidden for å hindre sovjetisk overfiske, samtidig som norske fiskere sto for et overfiske i sin sone. Grunnen var, som Haram og Hønneland har vist, at det var indrepolitiske forhold i forbindelse med mindre ressurstilgang, som lå til grunn. Selv om havforskerne var enige i at havet måtte forvaltes bedre, var det vanskelig å forholde seg til problematikken fra politisk hold.

Arbeidsutvalget forventet at Sovjetunionen ville reagere på dette, men strategien ble likevel å legge vekt på å få sovjetisk aksept for å opprettholde en tilsvarende ordning og en videre økning av maskevidden. Det eneste som kunne tenkes å styrke de norske kravet var at Sovjetunionen verken i 1979 eller 1980 hadde utnyttet torskekvoten sin

---

<sup>502</sup> Notat. Forhandlinger med Sovjet om regulering av torskefiskeriene i 1980 27.09.79 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>503</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. oktober 1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>504</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. oktober 1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>505</sup> Se blant annet Notat. Møte i Arbeidsutvalget 12. november 1984 Notat. Møte i Arbeidsutvalget 9. november 1982 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1984 3 og Notat. Møte i arbeidsutvalget 14. november 1985 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

<sup>506</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 22. november 1983 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

fullstendig.<sup>507</sup> Det er nærliggende å tro at det sovjetiske underfisket var et vesentlig argument for å bedrive overfiske fra norsk side. Det er oppsiktsvekkende at ikke ble rettet noen sterk kritikk mot den norske linjen i arbeidsutvalget, og at det norske overfisket bare ble omtalt nøkternt av Gunnar Sætersdal. Under et møte i Arbeidsutvalget høsten 1981 hadde det derimot skjedd en forskyvning.

Da var det Per Tresselt fra Utenriksdepartementet som måtte understreke at kyststatene forpliktet seg gjennom havrettstraktaten å legge de beste vitenskapelige kriteriene til grunn for forvaltning av fiskebestandene. Derfor måtte man «utifra en folkerettslig vurdering må ansees meget betenkelig at Norge gikk inn for et meromfattende totalfiske av torsk enn det havforskerne finner tilrådelig».<sup>508</sup> Det tok altså fire år før havrettskonferansens intensjoner om å tilpasse fisket virkelig fant veien i Arbeidsutvalget for fisk. I 1987 var det klart at Norge ville stå overfor «betydelige reguleringsproblemer».<sup>509</sup> Arbeidsutvalget la seg etter hvert tett til Brundtland-kommisjonens tanker om bærekraftig utvikling. Det norske fisket var i krise på slutten av tiåret og det var bare et tidsspørsmål før også det norske kystfisket ble underlagt sterkere kontroll og restriksjoner.<sup>510</sup>

På slutten av 1980-tallet ble det fra norsk side spurt om man kunne «ane sammenhenger som en ikke hadde kvantitative uttrykk for» når det gjaldt loddebestanden.<sup>511</sup> Det var noe som ikke stemte med det pågående kartleggings- og modelleringsarbeidet. Den fiskbare bestanden hadde falt fra 2,4 millioner tonn i 1984, til 670.000 tonn i 1986. Sovjetunionen ønsket å fortsette fisket som vanlig for å se hvordan det utviklet seg før det ble iverksatt noen reguleringer. PINRO sendte en henvendelse til Gunnar Sætersdal i november 1985, der de uttrykte at det var forhastet å «trekke en kategorisk konklusjon

---

<sup>507</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. oktober 1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>508</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 9. november 1982 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>509</sup> Notat. Møte i arbeidsutvalget, 9. november 1987 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1987 1

<sup>510</sup> Se bla. Holm, Finstad & Christensen 2014:185

<sup>511</sup> Notat. 14. sesjon i den blandete norsk-sovjetiske fiskerikommisjon. Leningrad. 18.-22. november 1985 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1986 2

om en så kraftig reduksjon i bestanden» uten å helt vite årsakene.<sup>512</sup> De ba om at forskerne måtte drøfte saken på nytt. Norske myndigheter påpekte under møtet i den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen fem dager senere, at norske og russiske forskere hadde blitt enige om en 0-kvote, men partene gikk likevel inn for en TAC på 100.000 tonn. Enn så lenge fikk partene fiske på bestanden.<sup>513</sup> Loddefisket var en viktigere del av de norsk-sovjetiske forhandlingene enn man får inntrykk av i litteraturen. Torsken har tatt det meste av fokuset og interessen, men arbeidsgruppen for lodde, det generelle samarbeidet om bestanden og det store kvanta, understreker hvor viktig det var å komme fram til en avtale.<sup>514</sup>

Under et møte i Arbeidsutvalget for fisk i november 1988 ble den svake ressurssituasjonen diskutert. Medlemmene fra Havforskningsinstituttets presiserte at torskefisket var for høyt, og at den langsiktige strategien måtte bli å redusere fangsten. Utvalget var enige i at situasjonen var «urovekkende», men at ulike interesser måtte veies opp mot hverandre. Det hersket ingen tvil om at «en forsvarlig biologisk forvaltning» var det desidert viktigste, på samme tid måtte man «nøye veie næringsinteressene, for å samlet finne en balansert beskatning, som i varetok begge hensyn» på best mulig måte.<sup>515</sup> Dette førte til en situasjon der Fiskarlaget gikk inn for havforskernes forslag, mens representanten for Norsk sjømannsforbund ville øke kvoten med 20.000 tonn og Fiskeindustriens Landsforbund øke med 50.000 tonn.

Ingen av de to representantene uttrykte noe nærmere hvorfor de presenterte akkurat disse tallene, og det fremstår som et ønske om å maksimere uttaket til tross for forskernes advarsler om mulig overfiske. At Fiskarlaget derimot *ikke* ønsket å øke kvotene kan vitne om at realitetene hadde begynt å synke inn i enkelte fiskerimiljøer. At kvotesetting kunne diskuteres så løst på arbeidsutvalgets møter viser for øvrig hvilken rolle de var

---

<sup>512</sup> Telfax, fra Fiskeridepartementet til Fiskeridirektør Hallstein Rasmussen. Sak: Brev fra PINRO til Sætersdal 13.11.85 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D31 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

<sup>513</sup> Notat. 14. sesjon i den blandete norsk-sovjetiske fiskerikommisjon. Leningrad. 18.-22. november 1985 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1986 2

<sup>514</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget, Fiskeridepartementet, 4. juli 1991. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>515</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 9. november 1988 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2



ment til å spille. Arbeidsutvalget fattet til dels viktige vedtak og var tidvis et svært innflytelsesrikt forum der ulike interesser kunne komme til enighet i utenrikspolitiske spørsmål knyttet til Norges fiskeripolitikk. Samtidig var de rådgivende, og uten innflytelse for å iverksette praktisk politikk eller stake ut en overordnet kurs for norsk fiskeripolitikk. Dette gjorde at Gunnar Gundersen kunne opplyse at «saken ville bli drøftet med statsråden» og at «forhandlingsutvalget til sovjetdrøfteøsene nærmere får vurdere norske forhandlingsopplegg med sikte på å oppnå en rimelig TAC for 1989».<sup>516</sup> Saken var uansett ikke klar fra Havforskningens side heller. Tolv dager etter møtet i arbeidsutvalget fikk fiskeridirektør Hallstein Rasmussen brev fra Johannes Hamre ved Havforskningsinstituttet som mente at sammenbruddet var et «økologisk fenomen og ikke et resultat av overfiske».<sup>517</sup> Hamre var norsk representant i ICES og forhandlet om kvotesetting i Barentshavet. Han mente en torskekvote på 300.000 tonn var for mye, og at det ville «føre til en dramatisk nedfisking av torskebestanden».<sup>518</sup>

Det tok med andre ord lang tid før de folkerettslige prinsippene om overfiske fikk gjennomslag på norsk side. Frem til nå var det stort sett knyttet til EF og Islands overfiske i norsk sone. Det er også bemerkelsesverdig hvor lite havforskerne forsøkte å presse frem en mer bærekraftig kvotesetting. Sætersdal inngikk så å si aldri i diskusjoner om hvor stor kvoten skulle være. Holdningen internt var tilsynelatende at forskernes råd bare var veiledende. Det var heller ingen frykt for at dette ville bli møtt med sterk mostand fra Sovjetunionen heller. Finn Fostervoll uttalte under et møte året før at «en alltid kommer fram til brukbare avtaler med Sovjet» uavhengig av det generelle politiske klima.<sup>519</sup>

I november 1982 fikk Utenriksdepartementet «diverse signaler» fra Sovjetunionen som tydet på at «en ser svært alvorlig på det norske overfiske av torsk» og at dette ville bli

---

<sup>516</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 9. november 1988 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>517</sup> Torskekvoten 1989 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D32 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1988 1

<sup>518</sup> Torskekvoten 1989 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D32 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1988 1

<sup>519</sup> Notat. Referat fra møte i Sjøgrenseutvalget 10.11.1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

et sentralt tema under de kommende forhandlingene.<sup>520</sup> I november 1983 antydet Gunnar Gundersen at Sovjetunionen «i fremtiden, når fisketilgjengeligheten i den sovjetiske sone er bedre, nok vil påberope seg det norske overfisket som har funnet sted».<sup>521</sup> Mellom 1977 og 1983 var det anslått et norsk overfiske på mer enn 480.000 tonn. I fiskeriavtalen for 1984 ble avsnitt fra tidligere om fiske med passivt utstyr byttet ut med en moderat formulering som påla partene å begrense slikt fiske. I et notat fra internasjonal avdeling i Fiskeridepartementet 1983, mente man formuleringen kunne gi Norge «en viss fleksibilitet m.h.t. et eventuelt norsk overfiske av torskekvoten» samtidig som de mente dette var et uttrykk for at Sovjetunionen nå så med skjerpede øyne på det norske overfisket.<sup>522</sup>

I 1989 ble fiskeriallmenningen langs norskekysten lukket.<sup>523</sup> Reguleringstiltakene som ble iverksatt var strenge, og under de norsk-sovjetiske forhandlingene i november 1990 slo Gunnar Kjønne fra Fiskeridepartementet fast at det hadde vært «det vanskeligste år for norsk fiskerinæring på mange år». På den andre siden hadde reguleringene bidratt til at både torske- og loddebestanden hadde økt nok til å kunne sette en kvote.<sup>524</sup> Skiftet henger sammen med overgangen til det Petter Holm omtaler som «ressursforvaltningsmodellen» i norske fiskerier.<sup>525</sup> En stadig strammere kvoteordning i kombinasjon med bedre overvåkning og forskning, gav kyststatene mulighet til å regulere fisket i større grad sammenlignet med tidligere. Holm skriver at ressursforvaltningsmodellen tok over for industrimodellen, og at utviklingen fra 1977 kan beskrives som «en gradvis inngjerding av havet, temming av fisken og disiplinering av fiskeren, ved hjelp av vitenskap og byråkrati, kvoter og lisenser, skoleverk og politi».<sup>526</sup> Kjønne mente det nå var nødvendig å arbeide videre med utstyrsbestemmelser og tekniske reguleringer. Sovjetunionen uttalte at 1990 også hadde

---

<sup>520</sup> Notat. Fiskeriforhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen, Oslo 15.-19. november 1982. enkelte sentrale tema 28.10.82 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1982 1

<sup>521</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 22. november 1983 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

<sup>522</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 22. november 1983 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

<sup>523</sup> Holm, Finstad & Christensen 2014:185

<sup>524</sup> Notat. 19. sesjon i den blandete norsk-sovjetiske fiskerikommisjon. Oslo, 26.-30. november 1990 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D32 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1990 3

<sup>525</sup> Holm 1996:125

<sup>526</sup> Holm 1996:132

vært utfordrende for dem på grunn av den vanskelige økonomiske situasjonen og overgangen til markedsøkonomi.<sup>527</sup> Dette påvirket likevel ikke forhandlingene og arbeidet i kommisjonen nevneverdig. Protokollene møtene på starten av tiåret viser alle at fiskerisamarbeidet var sterkt institusjonalisert og fulgte samme mal som tidligere år. Det var, om noe, heller snakk om å utvide samarbeidet.<sup>528</sup>

#### Norge og EF: Ad-hoc-løsninger og kvotekamp

Norges og EFs fiskeriforvaltning bevegde seg i to ulike retninger etter 1977. Folkeretten bidro til å styrke den norske jurisdiksjonen og nasjonalisere fiskeribestandene i den økonomiske sonen. I EF ble fiskeripolitikken flyttet til Brussel, og de økonomiske sonene gjort om til et felles havområde for medlemslandene. Dette styrker poenget om at Norge i havrettssammenheng i større grad delte sine interesser med land utenfor Europa etter etableringen av de økonomiske sonene. Også forhandlinger med tredjeland ble overført av medlemslandene til fellesskapet. Denne kompetanseflytningen i EF skulle skape utfordringer for Norge da problemer i utformingen av en felles fiskeripolitikk innad i fellesskapet gjorde forhandlingene med Norge svært langdryge. Begge partene sto steilt på kvotekravene, noe som også bidro til et stort overfiske. Hvordan forholdt Norge og EF seg til hverandre i kvotesamtalene og hvordan den nye kyststatsrollen gav seg utslag i forhandlingene, er sentrale spørsmål.

Norske myndigheter innledet årlige fiskeriforhandlinger med EF om fisket i den økonomiske sonen fra 1977. Flere EF-land hadde fiskeriinteresser i Norskehavet, som Vest-Tyskland, Storbritannia og Danmark. Fra 1983 kom også Spania og Portugal til. I 1970 vedtok de opprinnelige seks EF-landene å etablere prinsippet om et felles «EF-hav». Det skulle sikre alle medlemslandene fiskerimuligheter innenfor hvilket som helst av de andres fiskerisoner. Dette ble videreført da EF-landene etablerte sine økonomiske soner i 1977. Petter Holm skriver at store deler av fisken i Nordsjøen allerede var nedfisket da sonene ble etablert, og at det ble nødvendig å iverksette fangstbegrensinger. Nå som flere av EF-statene ble stengt ute fra områder de bedrev fjernfiske i, måtte man

---

<sup>527</sup> Notat. 19. sesjon i den blandete norsk-sovjetiske fiskerikommisjon. Oslo, 26.-30. november 1990 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D32 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1990 3

<sup>528</sup> Dette gjaldt først og fremst forskningssamarbeidet. Notat. 19. sesjon i den blandete norsk-sovjetiske fiskerikommisjon. Oslo, 26.-30. november 1990 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D32 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1990 3

gjøre alt for å unngå ukontrollert fiske i Nordsjøen.<sup>529</sup> Det samme gjaldt i Svalbardsonen. Her ønsket EF at Norge gav ekstrakvoter i bytte mot handelspolitiske lettelser. Tamnes skriver at det største problemet i forhandlingen mellom partene var balansen i det gjensidige fisket.<sup>530</sup> Det gjenspeiles også i kildematerialet. Samtidig ble konfliktene innad i EF et voksende problem for Norge.

Sommeren 1977 jobbet EF med en felles fiskeripolitikk. Under et møte mellom EF-kommisjonens viseformann, dansken Finn Gundelach, og Jens Evensen, ble det tydelig at uenigheter innad i EF gjorde forhandlingene en «delikat» situasjon, som for Gundelachs tilfelle tidvis hadde ført til «betydelig engstelse».<sup>531</sup> Dette hadde også gjort at han hadde bedt Evensen om en uformell samtale før et rådsmøte om fiskerispørsmål i EF. Hovedproblemet var sterke stridigheter innad i kommisjonen om fiskeripolitikken generelt etter ensidige tiltak blant EF-landene. Hvis Gundelach kunne få noen avklaringer fra Evensen om de norske planene, kunne det minske spenningen innad.<sup>532</sup> Evensen sa at regjeringen ikke hadde, så vidt han visste, bestemt seg for når nye reguleringer for den økonomiske sonen ville bli innført, men han gikk ut fra at «en fra norsk side ikke ønsket å skape unødvendige vansker for fellesskapet».<sup>533</sup> Evensen mente norske myndigheter her kunne utvise skjønn, men Arbeidsutvalget for fisk var ikke enige i det. Under et møte i januar 1978, var arbeidsutvalget enige om at EF måtte behandles med en viss fasthet for å hindre at den norske «troverdighet i forhandlingene settes på spill».<sup>534</sup> Norge måtte ikke være for fleksible.

Det ble ingen fullgod løsning på 1970-tallet. Dette skyltes hovedsakelig at Storbritannia ikke ønsket en felles fiskeriordning i EF. De gjensidige fiskeriavtalene Norge og EF var enige om hadde bare tre måneders varighet, noe som i praksis førte til en svært uoversiktlig løsning. I et internt notat i forkant av et møte mellom Norge og EF i 1978,

---

<sup>529</sup> Holm 1993:28

<sup>530</sup> Tamnes 1997:289

<sup>531</sup> Notat. Samtale statsråd Evensen – kommisær Gundelach mandag 18. juli 1977 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D5: mappe Norge-EF 4

<sup>532</sup> Notat. Samtale statsråd Evensen – kommisær Gundelach mandag 18. juli 1977 kl. 10.00 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D5: mappe Norge-EF 4

<sup>533</sup> Notat. Samtale statsråd Evensen – kommisær Gundelach mandag 18. juli 1977 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D5 mappe Norge-EF 4

<sup>534</sup> Notat om møte i Arbeidsutvalget 19. januar 1978 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D35 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1977-1980 1

ble det uttrykt at løsningen var «høyst tilfredsstillende» av Finn Fostervoll ved havrettsministerens sekretariat.<sup>535</sup> På grunn av de interne stridighetene mente Fostervoll at ingen av EF-landene hadde følt seg bundet av fiskeriattalene. Dette hadde den britiske fiskeriministeren også innrømmet høsten 1978.<sup>536</sup> De norske fiskerne hadde ifølge Fostervoll derimot fulgt avtalene, som forøvrig skapte usikkerhet. De visste jo ikke hvor mye de kunne fiske innenfor EF-landenes soner. Dette ble etterfulgt av nye ensidige fiskeriforbud og nye reguleringstiltak som hadde ført til store tap på norsk side. Dette gjaldt spesielt det norske sildefisket.

For å bøte på dette, økte EF den norske kvoten for makrell i 1978 uten at dette løste de strukturelle problemene. Det ble understreket at det fra norsk side ikke var «tilfredsstillende å basere våre fiskeriforbindelser med EF på rent midlertidige ad hoc ordninger» og at disse avtalene var «i ferd med å forrykke en allerede ikke-eksisterende balanse ytterligere i norsk disfavør».<sup>537</sup> Fra norsk side var det et hovedmål å unngå en åpen konflikt med EF. Gundelach ba om at norske myndigheter «i ennå noen tid utviste tålmodighet» fordi en løsning allerede var innen rekkevidde.<sup>538</sup> Det viktigste for norske myndigheter var – i tillegg til å få til en varig ordning – å sørge for at disse midlertidige avtalene ikke skapte presedens for høye EF-kvoter på bestander norske fiskere historisk sett hadde fisket på.

I 1980 ble det klart at EF ikke kunne presentere en tilfredsstillende fangststatistikk for sine fiskere på fellesbestandene i Nordsjøen. Under de kommende fiskeriforhandlingene forsøkte EFs delegasjon å bortforklare dette med tekniske problemer, samt at utvekslingen partene hadde blitt enige om «ikke var avgjørende», selv om de også erkjente at kontrollen med fisket ville bli svekket.<sup>539</sup> Den norske delegasjonen uttrykte både forundring og skuffelse over den manglende evnen til å følge opp kvoteavtalene,

---

<sup>535</sup> Notat. Fiskeriforholdene Norge-EF 05.10.78 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge EF 1978-1994

<sup>536</sup> Notat. Fiskeriforholdene Norge-EF 05.10.78 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge EF 1978-1994

<sup>537</sup> Notat. Fiskeriforholdene Norge-EF 05.10.78 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge EF 1978-1994

<sup>538</sup> Notat. Fiskeriforholdene Norge-EF 05.10.78 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge EF 1978-1994

<sup>539</sup> Notat. Fiskeriforhandlinger Norge-EF, Oslo 23. oktober 1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 2

og mente EF i realiteten hoppet bukk over de viktigste bestemmelsene. Videre truet den norske delegasjonen med å forlate hele avtalen siden EFs holdninger bare hadde blitt verre og at EF-kommisjonen «nå ikke bare manglet evne, men også vilje, til å gjøre Norge kjent med sine fangster».<sup>540</sup> EF hadde store problemer med utformingen av en felles fiskeripolitikk, noe som ble oppgitt som grunn fra kommisjonens delegasjon. Likevel oppga delegasjonslederen fra EF at Finn Gundelach hadde gitt delegasjonen instruks om å ikke presentere noe statistikk. Fiskeridepartementet ville ikke diskutere kvoter og kvotefordeling før EF hadde gjort fangststatistikken tilgjengelig.<sup>541</sup>

Først i 1983, tre år etter avtalen om fiske og forhandlinger mellom Norge og EF trådte i kraft og seks år etter etableringen av de økonomiske sonene, ble EF-statene enige om hvordan totalkvoten skulle settes. Det ble en blanding mellom historisk fangstmønster, tap grunnet etablering av økonomiske soner og hensynet til regioner som var avhengig av økonomiske soner. Tanken ble siden at kvotefordelingen av enkeltbestandene måtte forstås i sammenheng med totalfordelingen av kvotene.<sup>542</sup> Samtidig løste det ikke fordelingsproblemene mellom EF og Norge, eller mellom EF-landene selv. Et vedvarende problem var at EFs forhandlere måtte forholde seg til absolutte krav fra de interne forhandlingene, noe som tidvis ikke gav rom til fleksibilitet i forhandlingene med Norge.<sup>543</sup> De årlige forhandlingsmøtene med EF må også sees i lys av forhandlingene i den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Resultatet av forhandlingen om en tredjelandskvote i Kommisjonen hadde klare forbindelser med hva Norge kunne tilby EF i norsk økonomisk sone og i Svalbardsonen.<sup>544</sup>

Det var også en frykt for at EF skulle anse bestandene de hadde store kvoter i som sine egne. Det kunne siden kunne gjøre at det vanskelig kunne å oppnå enighet om vesentlig

---

<sup>540</sup> Notat. Fiskeriforhandlinger Norge-EF, Oslo 23. oktober 1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 2

<sup>541</sup> Notat. Fiskeriforhandlinger Norge-EF, Oslo 23. oktober 1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 2

<sup>542</sup> Notat Norge-EF 2. og avsluttende forhandlingsrunde i Brussel, 27.-30. november om en kvoteavtale for 1986 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge-EU 1978-1994

<sup>543</sup> Notat. Norge-EF. Konsultasjoner om en kvoteavtale for 1985 5. runde, Oslo 12.-13. desember 1984 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

<sup>544</sup> Notat. Møte i arbeidsutvalget for fisk 09. november 1988 Fiskeridepartementets arkiv. Arbeidsutvalget for fisk under havretts- og sjøgrenseutvalget. Møtedokumenter m v 1986-1988 Boks: 2

øking av de norske kvotene senere.<sup>545</sup> Problemet var at EF akkurat i disse årene hadde høye fangster og store kvoter på fisken som tilfeldigvis vandret i deres soner. Det ble derfor presserende å sørge for at mer langsiktige vurderinger ble lagt til grunn for å sikre en bedre fordeling sett med norske øyne. Fra norsk side ble det derfor antydnet at biologer måtte se nærmere på saken for å klargjøre fiskens «sonetilhørighet» i norsk sone.<sup>546</sup> Spørsmålet om sonetilhørighet forble et problemområde mellom statene i årene som skulle komme. Fra norsk side ble det viktig å legge til rette for et norsk fiske basert på tankene om at fisken befant seg i norsk sone størstedelen av tiden.<sup>547</sup>

EF ønsket å fordele kvoter etter en gjennomgang av historisk fangst, mens Norge ville legge biologiske faktorer til grunn. Alt ble ytterligere komplisert siden det skulle gjelde egne regler for fellesbestandene og for de eksklusive bestandene partene kunne forhandle med. Det var kompliserte forhandlinger der spesielt grønnlandstorsken skapte store problemer. Etter flere år ble fordelingen at nordøst-arktisk torsk og hyse, sei nord for 60°, uer og blåkveite eksklusive norske bestander. Reker og kveite ved Grønland, brisling, og makrell og sild vest for 4° vest eksklusive EF-bestander. Fellesbestandene i Nordsjøen var torsk, hyse, sei, hvitting og rødspette, samt pigghå, brugde, håbrann og reker.<sup>548</sup> Når det gjaldt makrellen i Nordsjøen, mente Norge det var en fellesbestand, mens EF mente det var en eksklusiv EF-bestand.

Medlemmene i Arbeidsutvalget for fisk var innforstått at det ikke ville bli enighet om fordeling av de eksklusive sonebestandene, men at det lettere kunne oppnås enighet om totalkvoten for fellesbestandene. Stikkordet for utvalgets tilnærming til EF ble derfor etter hvert å sørge for «brukbare ad-hoc-løsninger».<sup>549</sup> For medlemmene var det ikke presserende å komme frem til varige fordelingsløsninger for fellesbestandene så lenge de midlertidige løsningene var gode. Dette sto i strid til den norske linjen under de første

---

<sup>545</sup> Notat. Fiskeriforholdene Norge-EF 05.10.78 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge EF 1978-1994

<sup>546</sup> Notat. Fiskeriforholdene Norge-EF 05.10.78 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge EF 1978-1994

<sup>547</sup> Notat. Møte i arbeidsutvalget for fiskerispørsmål under Havretts- og sjøgrenseutvalget, 7. november 1979 09.11.79 Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>548</sup> Notat. Norge-EF. Konsultasjoner om en kvoteavtale for 1985. Andre runde, Brussel. 25.-26. oktober 1984 Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1984 3

<sup>549</sup> Foreløpig notat til sjøgrenseutvalgets arbeidsutvalg for fisk. 27.02.78 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D5 mappe: Norge-EF 4

forhandlingene. Det kan henge sammen med at en total gjennomgang av sonetilhørigheten med bakgrunn i egg og larver, gyteområder, ungfisk, fangstmønster og utbredelse, hadde vist at EF faktisk ville komme bedre ut på bekostning av Norge også med en slik løsning.<sup>550</sup> Tidligere hadde Arbeidsutvalget arbeidet hardt for å få aksept for at sonetilhørigheten skulle tillegges spesiell vekt. Det var likevel ikke snakk om radikale forskjeller. Byråsjef Trond Paulsen i Fiskeridepartementet mente at den praktiske fordelingen da ville ligge omtrent som i 1976, og faktisk bety en viss økning av fisket.<sup>551</sup>

EF ville ikke ha en fordeling basert på sonetilhørighet, men ment også at 1976 representerte et godt utgangspunkt for videre forhandlinger.<sup>552</sup> Det ble likevel ikke noe av en slik løsning. En av grunnene var at Fiskeridirektoratet mente EF ikke overholdt kvotebestemmelsene. Under forhandlingsmøte i Brüssel i september 1980, innrømmet EFs forhandlere at deres fiskere hadde overfisket sin makrellkvote med «et betydelig kvantum» i Skagerrak.<sup>553</sup> Fra norsk side vakte dette stor irritasjon og norske myndigheter sendte en note til EF-kommisjonen der de protesterte mot overfiske og anså seg som ubunden av sine forpliktelser knyttet til makrellkvotene. Videre reiste statssekretær i Fiskeridepartementet, Ivan Kristoffersen, til de berørte hovedstedene og Brüssel for å gi uttrykk for Norges negative holdning.<sup>554</sup> Fiskeridepartementet åpnet opp for at norske fiskere kunne ta 5000 tonn mer enn det som var avtalt med EF på grunn av det europeiske overfisket. Dette er spesielt interessant. Først og fremst fordi bestanden allerede var overbeskattet, men også fordi det var i konflikt med de overordnede prinsippene i norsk kvotesetting. Fiskeridepartementet ville føre en åpen kvotekamp med EU, der den norske fiskeriøkonomien skulle sikres gjennom sterk interessehevding.

---

<sup>550</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. 8. juni 1979 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>551</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. 8. juni 1979 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>552</sup> Notat. Møte i arbeidsutvalget 13.november 1978 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>553</sup> Norge-EF. EF's manglende gjennomføring av kvoteavtalen med Norge. Reguleringen av fisket i Skagerrak. Dansk og svensk overfiske av sildekvotene i 1980. 03.10.80 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 2

<sup>554</sup> Norge-EF. EF's manglende gjennomføring av kvoteavtalen med Norge. Reguleringen av fisket i Skagerrak. Dansk og svensk overfiske av sildekvotene i 1980. 03.10.80 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 2



Partene gikk også bort fra ICES anbefalinger om nullkvoter flere i flere år.<sup>555</sup> Overfisket på makrell var kalkulert, men i det minste forholdt partene seg til totalkvotene de var enige om selv om disse var i strid med ICES' anbefaling.<sup>556</sup>

Det norske overfisket hang sammen med den såkalte «kompensasjonsklausulen» fra 1982. Klausulen slo fast at et overfiske på fellesbestandene skulle hjemle et kompensasjonskrav som partene kunne rette mot hverandre for å gjenopprette balansen i fisket. På norsk side tolket man det slik at et eventuelt overfiske skulle kompenseres tonn for tonn, og Fiskeridepartementet skrev til Arbeidsutvalget at norske myndigheter burde legge til grunn et økt fiske i EFs sone da felleskapets overfiske ikke så ut til å avta.<sup>557</sup> Det er for øvrig oppsiktsvekkende at det ikke lå en bredere diskusjon om bærekraftig forvaltning til grunn for avtalen, og det eneste som så ut til å gjelde var å maksimere fangsten og å sørge for at EF ikke skulle få fordeler Norge ikke fikk. Under et møte i arbeidsutvalget november 1986 mente for eksempel representanten fra Norges Fiskarlag at det ville være urimelig om norske fiskere ble pålagt strenge begrensninger for makrellfiske i norsk sone, mens EF overfisket i sin sone.<sup>558</sup> Partene så likevel positivt på å komme frem til en enighet, også på ad-hoc-basis.<sup>559</sup>

Norge og EF bedrev tidvis direkte kvotekamp, der intensjonene om en avtale også ble satt til side. Det var norske realpolitiske interesser som ble synlig. Den framtidige tilgangen til fiskeriressursene måtte sikres gjennom ekspansiv fiske. I dette tilfellet var det klart at Norge ikke kunne oppgi sine interesser i frykt for at de skulle komme dårligere ut om den rådende forvaltningen ble institusjonalisert.

---

<sup>555</sup> Notat. Norge-EF. Forhandlinger om en kvoteavtale for 1983 01.11.82 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1982 1 og Notat. Norge-EF. Forhandlinger om en kvoteavtale for 1983 01.11.82 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1982 1

<sup>556</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 22. november 1983 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1983 2

<sup>557</sup> Notat. Norge-EF. Forhandlinger om en kvoteavtale for 1983 01.11.82 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1982 1

<sup>558</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fiskerispørsmål, 25. november 1986 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1986 2

<sup>559</sup> Notat. Forhandlingene med EF om en fiskeriavtale for 1985. Situasjonen etter to forhandlingsrunder 06.11.84 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1984 3

Norske myndigheter ønsket i 1988 å utforme et felles «makrellarrangement» som skulle gi en «tilfredsstillende helhet i reguleringstiltakene».<sup>560</sup> Tanken var en mer varig løsning der det meste av makrellen i Nordsjøen ble sett på som én fellesbestand. Dette var basert på nyere vandringsmønster som hadde flyttet makrellen lengre nord. Norske fiskere skulle få tilgang til å fiske samme mengde makrell i et større område, mens tapet i form av strengere kvoter, i realiteten skulle bæres av EF. EFs delegasjon mente dette var en «radikal» og «drastisk» endring som ville komplisere arbeidet med en felles fiskeripolitikk.<sup>561</sup> Begge partene ble likevel enige om å avvente i påvente på mer informasjon. De nærmeste årene skjedde det ingen store endringer i dette og møtene i den felles forskningsgruppen tidvis var satt opp slik at det ikke var mulig å få med innspillene i neste års kvotesetting.<sup>562</sup>

Hele spørsmålet om avgrensning og sonetilhørighet ble ytterligere aktualisert da makrellfisket i 1988 så ut til å bli svært lavt. Under et møte i Arbeidsutvalget for fisk i oktober 1987 ble det slått fast at makrellfisket måtte reduseres. Målet var å sette en ny grense for fellesbestanden sør for 60°N, og samtidig stramme inn fisket i området. For makrellfisket nord for 60°N, argumenterte Fiskarlaget for at det tradisjonelle kystfisket av makrell måtte videreføres, noe det ser ut til at arbeidsutvalget aksepterte noe motvillig.<sup>563</sup> Fiskarlagets syn ble siden spisset ytterligere, og det var nå «helt uaktuelt» å redusere det norske makrellfisket for 1988.<sup>564</sup> Dette gjorde diskusjonen om kvotesetting med EF vanskeligere. Under konsultasjonene om kvoteavtalen for 1988 mente Henrik Schmiegelow fra EFs fiskeridirektorat at Norge måtte begrense sitt fiske. Den norske delegasjonen, ledet av Marius Hauge, påsto derimot at EF ikke hadde gjort nok for å begrense fisket i sin sone og at en norsk begrensning derfor ikke var mulig. En slik uenighet ville på sikt gjøre det vanskelig å sette felleskvoter da partene mente den

---

<sup>560</sup> Notat. Norge-EF: Konsultasjoner om en kvoteavtale for 1988 1. runde- Oslo 15.-16. oktober 1987 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1987 1

<sup>561</sup> Notat. Norge-EF: Konsultasjoner om en kvoteavtale for 1988 1. runde- Oslo 15.-16. oktober 1987 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1987 1

<sup>562</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. 13. oktober 1989 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>563</sup> Møte i Arbeidsutvalget 9. oktober 1987 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1987 1

<sup>564</sup> Notat. Møte i arbeidsutvalget, 9. november 1987 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1987 1

andre fanget for mye, og selv hadde lagt opp fangsten med hensyn til andre.<sup>565</sup> Partene ble enige om en flat reduksjon på 12,5%.<sup>566</sup> Den norske kvoten i Skagerrak for 1990 bar et sterkere sterkt preg av den synkende bestanden og Arbeidsutvalget foreslo en norsk kvote mellom 4-5000 tonn. Makrell.<sup>567</sup> Til kontrast var kvoten for 1984 over 20.000 tonn.

Når det gjaldt silda kom ikke partene til enighet i 1984-85, og Fiskeridepartementet skrev i et notat til Arbeidsutvalget for fisk i 1984, at det var grunn til å snakke om et «totalt forvaltningssammenbrudd».<sup>568</sup> Et europeisk overfiske førte til skarpe norske reaksjoner, men EF nektet i det hele å erkjenne fangsttallene fra ICES.<sup>569</sup> Fiskeridepartementet vurderte om det i det hele tatt var vits å inngå en avtale om Skagerrak. Ifølge notatet til Arbeidsutvalget var det «lite Norge i realiteten kan tape på ikke å inngå en avtale», men at «hensynet til en forsvarlig bestandsforvaltning» gjorde at norske myndigheter i det minste burde forsøke.<sup>570</sup> Partene ble enige om en langsiktig løsning i 1988, selv om overfisket tidvis fortsatt pågikk.<sup>571</sup>

EFs overfiske førte til at norske myndigheter, med fiskeriavtalene på sin side, selv kunne overfiske på de hardt beskattede bestandene. Dette balanserer hovedinntrykket Pål Christensen gir i Norsk fiskeri- og kysthistorie. Han skriver at etableringen av den økonomiske sonen gav muligheter for en fornuftig forvaltning av fiskeriressursene.<sup>572</sup> Det tok likevel lang tid å utforme bilaterale avtaler som skulle gjøre fiskeriene mer regulert. Dette slår hull på myten om at etableringen av de økonomiske sonene var et definitivt brudd i nordøstatlantiske fiskerier. Regelverket var på plass, men

---

<sup>565</sup> Notat. Norge-EF: Konsultasjoner om en kvoteavtale for 1988 1. runde- Oslo 15.-16. oktober 1987

Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1987 1

<sup>566</sup> Notat. Norge-EF: Forhandlinger om en kvoteavtale for 1989 3. runde Brussel 30. november-1. desember 1988

Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-1989 2

<sup>567</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. 13. oktober 1989

Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>568</sup> Notat. Regulering av fisket i Skagerrak og Kattegat 07.11.84 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1984 3

<sup>569</sup> Notat. Regulering av fisket i Skagerrak og Kattegat 07.11.84 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1984 3

<sup>570</sup> Notat. Regulering av fisket i Skagerrak og Kattegat 07.11.84 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1984 3

<sup>571</sup> Notat. Norge EF- Forhandlinger om en kvoteavtale for 1988 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>572</sup> Christensen 2014:99

oppfølgingen og overgangen til det nye havrettsregimet var ikke gjort i en håndvending. Et problem var muligheten til å hente inn gode fangstdata, i tillegg til at norske fiskere selv sto for et betydelig overfiske.

Det norske målet i fiskeriforhandlingene med EF var å sikre de økonomiske interessene til næringen. Dette betød at Arbeidsutvalget tidvis gikk inn for større kvoter og et kalkulert overfiske, til tross for de store konsekvensene det ville ha på bestandene. For det første mener jeg det viser at de kortsiktige økonomiske interessene var sterkere enn hensynet til fiskeribestandene og havets økosystem. For det andre understreket dette at de økonomiske sonene i seg selv ikke gav noen fullgod løsning på problemet med overfiske. Kyststatsinteressene var sammensatte og avveiningen mellom vekst og vern, rettigheter og plikter var vanskelig. 1980-tallet var en brytningstid og overfisket ble mindre i takt med en sterkere regulering av området. Det tok likevel over ti år før Norge og EF kom fram til gode nøkkelfordelinger. Dette skyldes hovedsakelig interne problemer i EF.

#### Jan Mayen, Norge og Island: To kyststatsperspektiv

I 1980 etablerte Norge en fiskerisone rundt Jan Mayen etter lange og kompliserte forhandlinger med Island. Island ønsket å begrense de norske mulighetene for å etablere en økonomisk sone rundt øya, mens norske myndigheter var interessert i å få en snarlig løsning for å sikre sine fiskeriinteresser. Dessuten spilte soneproblematikken rundt Svalbard en rolle. Arbeidsutvalget for fisk var tungt inne i forhandlingene og gav sterk retning til de norske synspunktene. Dette underkapitlet viser hvordan norske myndigheter forhandlet med Island, og hvordan de oppfattet de islandske kravene. Begge landene hadde sterke kyststats- og fiskeriinteresser, men norske myndigheter visste at Island var i en særstilling. Dette gav seg utslag i forhandlingene, der Island fikk fordeler på bekostning av norske fiskeriinteresser. Både Tamnes og Christensen skriver at dette var på grunn av sikkerhetspolitiske hensyn og frykten for at Island skulle dra «Keflavik-kortet».<sup>573</sup> Et spørsmål er hvordan hensynet til Svalbardsonen, og til Islands særegne avhengighet til fiskeriene gjorde at norske myndigheter følte de måtte tilgodese Island med en god løsning, og at de sikkerhetspolitiske hensynene kom i andre rekke.

---

<sup>573</sup> Christensen 2014:83, Tamnes 1997:307

I utgangspunktet var ikke en økonomisk sone rundt Jan Mayen en del av de norske planene for soneetablering i 1977.<sup>574</sup> Dette snudde raskt da norske fiskere oppdaget store loddeforekomster i havområdet sommeren 1978. På grunn av overkapasitet og lite lønnsomhet i den norske ringnotflåten seilte nesten hundre fartøyer vestover for å fiske. Siden det ikke var etablert verken fiskerisone eller økonomisk sone, forelå det heller ingen begrensinger på fisket. Pål Christensen skriver at havområdene rundt Jan Mayen gikk fra å være utpost til et svært attraktivt fangstområde, godt hjulpet av gode loddepriser.<sup>575</sup>

Fiskeridirektør Knut Vartdal uttalte høsten 1978 at de mest interessante bestandene nå befant seg utenfor 12 nautiske mil fra Jan Mayen og at han ønsket en så bred sone som mulig.<sup>576</sup> Det var ikke klart hvilket omfang et norsk lodde- og sildefiske i sonen rundt Jan Mayen kunne få, men Vartdal mente området *kunne* bli et viktig fangstfelt for sild hvis bestanden tok seg opp og begynte å vandre. Han skrev videre at en fiskerigrænse på 50 nautiske mil eller en 200-milssone også kunne få stor betydning for fremtidige kvoteforhandlinger. Spesielt kunne Island og Sovjetunionen få tilgang til å fiske i sonen rundt Jan Mayen, mot at norske fiskere fikk fiske i deres respektive økonomiske soner.<sup>577</sup> Det lå derfor et potensiale i sonen som kunne sikre de norske fiskeriinteressene på lang sikt. Vartdal sto på ringnotflåten og Norges Fiskarlags side, men saken var problematisk for regjeringen fordi Island ikke ønsket et norsk økonomisk sone rundt Jan Mayen.

Under flere uformelle møter på embetsmannsnivå med Island våren 1979, hadde Gunnar Gundersen i Fiskeridepartementet uttrykt at Norge helst ville etablere en sone i forståelse med islandske myndigheter. Han mente en norsk sone kunne styrke det islandske fisket som totalt sett ville bli bedre forvaltet på den måten.<sup>578</sup> Islandske

---

<sup>574</sup> Notat om møte i Arbeidsutvalget 19. januar 1978 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 067.2 boks: D35 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1977-1980 1

<sup>575</sup> Christensen 2014:80

<sup>576</sup> Opprettelse av økonomisk sone rundt Jan Mayen 05.09.78 Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1978-1980 2

<sup>577</sup> Opprettelse av økonomisk sone rundt Jan Mayen 05.09.78 Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1978-1980 2

<sup>578</sup> Referat fra møte 22.5.79 i Reykjavik om ressurspørsmål ved Jan Mayen mellom norske og islandske fiskerimyndigheter. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D57 mappe: Svalbard og Jan Mayen 1978-

fiskerimyndigheter mente derimot at en etablering ville ødelegge for et fiske Norge aldri tidligere hadde deltatt i, og at de historiske rettighetene måtte respekteres for å unngå en «uheldig interessekonflikt» mellom landene.<sup>579</sup> Island kunne se for seg en fellesforvaltning, men mente at det ville være stor folkelig motstand mot fellesløsninger og en norsk etablering hvis det ble konkurranse om lodda. For norske myndigheter var det ingen vei rundt å etablere en økonomisk sone rundt Jan Mayen, og Gundersen uttrykte at man fra norsk side kunne utvise en viss fleksibilitet hvor grensen mellom de økonomiske sonene skulle gå. For utenriksminister Knut Frydenlund stilte saken seg annerledes: Island var mer avhengig av Norge enn motsatt, og det var et overordnet mål å unngå konflikt med «et naboland vi har så nære og gamle forbindelser med».<sup>580</sup>

Dagbladet mente i juli 1979 at hele saken var et eksempel på «kraftpatriotisme» der Norge «nå har markert seg på en måte som trosser enhver rimelighet».<sup>581</sup> I redaktørspalten skrev avisen at det norske kravet rundt Jan Mayen hadde skapt en akutt krise til et nordisk broderland og var «egentlig unødvendig, uansett hvor mye regjeringen toer sine hender og forsøker å skyve ansvaret over på islendingene». Avisen mente det hele var ren havimperialisme der «appetitten, ja grådigheten, har vokst etter hvert som vi har lagt under oss nye havområder». Dersom norske myndigheter nå ikke klarte å styre sin appetitt, mente Dagbladet at Norge risikerte å få store deler av verden mot seg, uansett hvor sterkt man sto folkerettslig. «Vår grådighet vil kanskje enkelt ikke bli akseptert» ble det skrevet.<sup>582</sup> Financial Times skrev at en «Fish war looms for Norway and Iceland», og at landene styrte mot en «Capelin Skirmish».<sup>583</sup> Derimot skulle den norske linjen vise seg både fleksibel og forsiktig. Det var likevel ikke ønskelig å vike fra sentrale norske prinsipper.

---

<sup>579</sup> Referat fra møte 22.5.79 i Reykjavik om ressurs spørsmål ved Jan Mayen mellom norske og islandske fiskerimyndigheter. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D57 mappe: Svalbard og Jan Mayen 1978-

<sup>580</sup> Frydenlund 1982:109

<sup>581</sup> Dagbladet 07.07.79 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

<sup>582</sup> Dagbladet 07.07.79 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

<sup>583</sup> Financial Times 10.07.79 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

Rettsavdelingen mente sommeren 1979 at det var fire sentrale problemer til den norske linjen, sett fra islandsk side. Det første var retten til å opprette en økonomisk sone, den andre utstrekningen av den eventuelle sonen, videre var rettigheten til sokkelen et problem, og til sist flere praktiske spørsmål knyttet til fiskeriene. Island mente Jan Mayen ikke var ei øy og at den geologisk sett lå på islandsk sokkel, dermed kunne ikke Norge opprette soner eller hevde interesser i området. Utenriksdepartementet avviste alle de islandske punktene. Ikke bare var Jan Mayen ei øy, men Norge hadde rett til egen kontinentsokkel og økonomisk sone uten innblanding fra Island. Norge var, ifølge rettsavdelingen, «ikke villig til å godta noen felles-jurisdiksjon med Island i en slik sone, eller på noen annen måte gi Island noen medbestemmelsesrett i sonen».<sup>584</sup> Det ble likevel påpekt at man var villige til å ta «tilbørlig hensyn» til Islands «betydelige fiskerimessige interesser i området», samtidig som man skulle kreve full norsk jurisdiksjon.<sup>585</sup> Med en soneopprettelse fulgte kyststatsansvar. Islands fremgangsmåte var først og fremst å argumentere for at Norge ikke hadde legitime, historiske fiskeriinteresser i området. Hele sakskomplekset gjorde at Jens Evensen som nyinnsatt folkerettsrådgiver i januar 1980, utformet et langt notat til Utenriksministeren om hvilke problemer og holdninger Norge kunne tenkes å møte under forhandlingene med Island. Evensen mente at det ikke var «usannsynlig at vi må gå til ensidig opprettelse av 200 miles sone ved Jan Mayen».<sup>586</sup>

Evensen skrev at Norge helt klart hadde en folkerettslig hjemmel til å etablere en økonomisk sone rundt Jan Mayen, og derfor måtte forberede seg på å gå til en ensidig etablering uten islandsk støtte i januar 1980. Evensen mente dette var helt i tråd med gjeldende havrett.<sup>587</sup> Det betød i praksis at prinsippet om de økonomiske sonene ikke var formalisert gjennom noe annet en sedvanerett og etablert uten hjemmel i havrettstraktaten. Samtidig hadde alle kyststatene i Nord-Atlanteren omtrent samtidig etablert økonomiske soner rundt 1977. Det gjorde at de i det minste ikke kunne anklage

---

<sup>584</sup> Skjematisk oversikt over islandske og norske synspunkter i Jan Mayen-problematikken. 21.08.79  
Fiskeridirektoratet diverse boks: i4 mappe: Norge-Island 1979

<sup>585</sup> Skjematisk oversikt over islandske og norske synspunkter i Jan Mayen-problematikken. 21.08.79  
Fiskeridirektoratet diverse boks: i4 mappe: Norge-Island 1979

<sup>586</sup> Notat til utenriksministeren om opprettelse av en økonomisk sone rundt Jan Mayen. 11.01.80

Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>587</sup> Notat til utenriksministeren om opprettelse av en økonomisk sone rundt Jan Mayen. 11.01.80

Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

hverandre for handlinger de selv hadde gjort. Ifølge folkerettsjurist Atle Grahl-Madsen kom derfor de økonomiske sonene i Nord-Atlanteren i stand fordi alle statene med interesse i området samtidig avskrev seg muligheten til å protestere.<sup>588</sup>

Grahl-Madsen var ansatt ved Universitetet i Uppsala og Universitetet i Oslo med hovedvekt på flyktningpolitikk, men også den rettslige statusen til øyer som Færøyene og Grønland. Han var selv ikke del av forhandlingene, men tett nok på problematikken til at uttalelsene hans fant veien til aktuelle medlemmer av Arbeidsutvalget for fisk. Dessuten var han kollega med folkerettsrådgiver Carl A. Fleischer, så en kjennskap til problemet har han nok hatt. Grahl-Madsen mente Svalbard var den åpenbare grunnen til at norske myndigheter ikke etablerte en økonomisk sone rundt Jan Mayen i 1977. Hvis Norge hadde etablert en økonomisk sone langs fastlandet og Jan Mayen, men ikke Svalbard, kunne dette bli oppfattet som en innrømmelse at Norge ikke hadde noen rett til å innlemme Svalbard i Norges økonomiske sone.<sup>589</sup> Han mente forhandlingene med Island derfor var svært viktig.

Grahl-Madsen skrev at regjeringen kunne spørre seg om «Norge virkelig gjorde rett i å gå i teten med opprettelse av de økonomiske soner» og om man da heller ikke ville «vært bedre faren med en utbygging av det internasjonale kontrollapparat» tatt alle de nye problemene i betraktning.<sup>590</sup> Det er et interessant spørsmål i lys av spørsmålet om institusjonaliseringen av Nord-Atlanteren. For ved en etablering av fiskerisoner og økonomiske soner hadde statene byttet ut en type institusjon med sterkere nasjonal styring. Det er klart at de ulike regimenenes effektivitet og nytte har spilt inn. I 1980 var for eksempel NEAFC i praksis oppløst.

Fra norsk side var det viktig å få avklart det sovjetiske synet på Jan Mayen avklart så raskt som mulig høsten 1980. Frykten for Havretts- og sjøgrenseutvalget var at

---

<sup>588</sup> Økonomisk sone ved Jan Mayen? Av professor dr. juris Atle Grahl-Madsen (uten dato, men antageligvis rundt 1980. Sannsynligvis et manus fra foredrag) 1980 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

<sup>589</sup> Økonomisk sone ved Jan Mayen? Av professor dr. juris Atle Grahl-Madsen (uten dato, men antageligvis rundt 1980. Sannsynligvis et manus fra foredrag) 1980 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

<sup>590</sup> Økonomisk sone ved Jan Mayen? Av professor dr. juris Atle Grahl-Madsen (uten dato, men antageligvis rundt 1980. Sannsynligvis et manus fra foredrag) 1980 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen



Sovjetunionen bare skulle ta for seg av fiskeriressursene der, selv om Gunnar Gundersen mente Sovjetunionen sannsynligvis ennå ikke hadde bestemt seg for hvilken holdning de hadde til en norsk soneetablering.<sup>591</sup> Det var likevel alvorlig at Sovjetunionen ikke «hadde vist tegn» til å anerkjenne en soneneetablering ved Jan Mayen, og en av representantene under møtet mente Norge her måtte være «beinhard» for å få en avklaring under de kommende konsultasjonene.<sup>592</sup> Jens Evensen og Per Tresselt mente det kunne være både taktisk og politisk hensiktsmessig å fastsette enkelte TACer som ikke måtte «være hårreisende høy, men heller ikke for lav», for å sikre støtte, noe utvalget var enige i.<sup>593</sup> I tillegg kom problemene med Island, som hadde forsøkt å presse Norge til en løsning gjennom å bruke frykten for Sovjetunionen i forhandlingene. Et påfølgende problem ville være om Island og Sovjetunionen gikk sammen om forvaltningsløsninger som kom i konflikt med norske interesser.<sup>594</sup>

I forkant av samtalene med Sovjetunionen hadde Jens Evensen gjort det klart at verken gyldigheten av en etablering av sonen, eller fiskerispørsmål ville bli drøftet. Sovjetunionen ville først og fremst ha en del praktiske spørsmål knyttet til lovteksten avklart, samtidig ønsket de å understreke hvilke fiskeriinteresser de hadde i området. Det omhandlet først og fremst fisket av kolmule, der Sovjetunionen fryktet å bli stengt ute av fisket. Fra norsk side ble det poengtert at en kvotefordeling kunne skje innen NEAFC, og en videre avtale kunne gjøres innenfor rammene av den norsk-sovjetiske fiskerikommisjon, slik at det i praksis ikke skulle være noe problem.<sup>595</sup> En norsk etablering ble «omtalt i svært forsiktige ordelag» av Sovjetunionen.<sup>596</sup> Fra norsk side gav drøftelsene et «godt håp» om at Sovjetunionen ville akseptere norsk jurisdiksjon rundt Jan Mayen.

---

<sup>591</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. Fiskeridirektoratet Direktørarkiv oktober 1980 Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>592</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. Fiskeridirektoratet Direktørarkiv oktober 1980 Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>593</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. oktober 1980 Fiskeridirektoratet Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>594</sup> Notat til utenriksministeren om opprettelse av en økonomisk sone rundt Jan Mayen. 11.01.80 Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>595</sup> Notat. Samtaler mellom Norge og Sovjetunionen om Jan Mayen i Oslo 11-17. november 1980.

Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>596</sup> Notat. Samtaler mellom Norge og Sovjetunionen om Jan Mayen i Oslo 11-17. november 1980.

Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

Ifølge Atle Grahl-Madsen kunne harde norske utspill om Jan Mayen «meget lett føre til en enda hardere sovjetisk holdning til et eller flere av de andre utestående problemene» i Gråsonen og rundt Svalbard.<sup>597</sup> Han mente det var en tett kopling mellom en sone i Jan Mayen og forholdet til Sovjetunionen i Barentshavet og rundt Svalbard. Skulle Norge finne en løsning med Sovjetunionen måtte man «holde hodet kaldt» og ikke unødvendig bli «påvirket av lokale eller kortsiktige interesser, det være fiskeriinteresser eller andre næringsinteresser».<sup>598</sup> Uansett løsning, mente Grahl-Madsen at man måtte ha «hele problemkomplekset for øye». Også i Havretts- og sjøgrenseutvalget var dette sentralt under et møte i august 1979. Dersom det oppsto problemer i forholdet til Island om Jan Mayen, ville det ifølge utvalget sannsynligvis være bedre å aktivt gå med på en løsning basert på de islandske tankene, enn å risikere at en passiv norsk holdning til islandsk jurisdiksjonsutøvelse kunne «friste til etterfølgelse i Barentshavet» av Sovjetunionen.<sup>599</sup> Det kunne også få konsekvenser for hvordan sjøgrensen mot Grønland skulle behandles. Havretts- og sjøgrenseutvalget var klare på at Island heller ikke skulle få avgjørende innflytelse på forvaltningen ved Jan Mayen.<sup>600</sup>

Fra norsk side kunne man fullt ut erkjenne Islands særegne fiskeriinteresser ved Jan Mayen. Man ville likevel unngå å gi islandske fiskere en konkret, fastsatt rett i sonen. For å bygge en felles forståelse mente Evensen at Norge kunne stille ekspertise og know-how på områder som sokkelproblematikk og oljepolitikk. Det viktigste tiltaket virket likevel å være en felles kommisjon.<sup>601</sup> Der kunne forvaltningsproblemenes drøftes i fellesskap. Evensen mente at Norge og Island i første omgang måtte drøfte alle spørsmålene om Jan Mayen på embedsmannsplan, og tok på seg å avholde flere møter våren 1980 for å avklare spørsmålet nærmere. Island var likevel ikke villige til å oppgi

---

<sup>597</sup> Økonomisk sone ved Jan Mayen? Av professor dr. juris Atle Grahl-Madsen (uten dato, men antageligvis rundt 1980. Sannsynligvis et manus fra foredrag) 1980 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

<sup>598</sup> Økonomisk sone ved Jan Mayen? Av professor dr. juris Atle Grahl-Madsen (uten dato, men antageligvis rundt 1980. Sannsynligvis et manus fra foredrag) 1980 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

<sup>599</sup> Notat. Oppsummering av synspunkter fremkommet på møte i Havretts- og sjøgrenseutvalget 21. august 1979 vedrørende de forestående norsk-islandske drøftelser i Reykjavik om bl.a fisket ved Jan Mayen Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1978-1980 2

<sup>600</sup> Notat til utenriksministeren om opprettelse av en økonomisk sone rundt Jan Mayen. 11.01.80 Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>601</sup> Notat til utenriksministeren om opprettelse av en økonomisk sone rundt Jan Mayen. 11.01.80 Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

delar av sin økonomiske sone for å følge midtlinjeprinsippet, og Egil Amlie mente i et møte i Havretts- og sjøgrenseutvalget i mars 1980 at området det var snakk om «ikke synes å være av særlig fiskerimessig interesse» uansett.<sup>602</sup> Andre medlemmer i utvalget var uenige. I tillegg ble det påstått at det ville ha implikasjoner med forhandlingene om grensen mot Grønland. Dersom både Island og Grønland kunne få full utrekning av sine økonomiske soner, ville det være «lite eller intet vunnet ved å opprette en sone rundt Jan Mayen», ble det hevdet.<sup>603</sup>

Islandproblemet ble drøftet i Havretts- og sjøgrenseutvalget i april 1980 av Knut Frydenlund. Han mente det foregikk et høyt politisk spill på Island om saken. Island ønsket at fiskerispørsmålet skulle løftes frem og samtidig ha garanti for «norsk imøtekommenhet når det gjelder fremtidig sokkelinndeling». Dette hang sammen med de islandske tankene om at Jan Mayen i realiteten lå på islandsk sokkel, og at Island måtte få særegne rettigheter på fisket i en eventuell norsk sone. Videre mente Frydenlund at lodda var den viktigste bestanden å få regulert. Fra norsk side ble lodda ansett som en fellesbestand, mens Island ville sette kvoten selv. Siden lodda gyter i islandsk farvann, mente Frydenlund at Island nærmest hadde et «religiøst forhold» til fisken og anså lodda som «sin private eiendom».<sup>604</sup> Tamnes og Christensen vektlegger det samme sikkerhetspolitiske perspektivet som Knut Frydenlund sto for. De skriver at han var redd for at denne konflikten kunne gjøre at Island kastet USA ut av Keflavik.<sup>605</sup> Evensen mente derimot at dette ville være så et så uansvarlig overtramp at det umulig kunne være realistisk.<sup>606</sup> Samtidig understreket Evensen at det ikke var opp til Island å bestemme hva Norge skulle gjøre i denne sammenhengen. Etableringen av en økonomisk sone ville være en ensidig norsk akt, hvor man verken burde forlange eller kreve en godkjenning fra andre stater.

---

<sup>602</sup> Notat. Synspunkter fremkommet på møte i Havretts- og sjøgrenseutvalget 18. mars 1980 vedrørende de forestående norsk-islandske forhandlinger i Reykjavik Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1978-1980 2

<sup>603</sup> Notat. Synspunkter fremkommet på møte i Havretts- og sjøgrenseutvalget 18. mars 1980 vedrørende de forestående norsk-islandske forhandlinger i Reykjavik Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1978-1980 2

<sup>604</sup> Møte i Havretts- og sjøgrenseutvalget 10. april 1980 Fiskeridepartementet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978 1

<sup>605</sup> Christensen 2014:83, Tamnes 1997:307

<sup>606</sup> Notat til utenriksministeren om opprettelse av en økonomisk sone rundt Jan Mayen. 11.01.80 Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

Havretts- og sjøgrenseutvalget slo fast i våren 1980 at Norge ville «se med største sympati på Islands situasjon» og derfor i praksis tillate en løsning som gav Island en større sone på bekostning av den norske. Det viste seg at Sovjetunionen også var enig i at Island hadde en spesiell internasjonal status. I de senere forhandlingene om delelinjen i Barentshavet spilte ikke den norske avtalen med Island noen særpreget rolle.<sup>607</sup> Dessuten ble det raskt klart at Island ikke ville bruke Keflavik som argument i forhandlingene uansett. Utvalget slo fast at norske myndigheter ikke ville akseptere en felles fiskeriforvaltning av området rundt Jan Mayen, men var villige til å drøfte opprettelsen av en felles fiskerikommisjon.

For å kartlegge mulig norsk loddefiske, mente Fiskarlaget at norske fiskere burde få tilgang til fritt fiske uten kvoteordning med Island. Helge Vindenes, Finn Fostervoll og Bjarne Solheim fra Utenriksdepartementet understreket at det var umulig, da utenrikspolitiske og havrettslige vurderinger tilsa at Norge måtte gå inn for en avtale med Island.<sup>608</sup> Fiskarlaget gikk dermed over til å argumentere for en opprettelse av en økonomisk sone. Det er likevel interessant å se hvordan Arbeidsutvalgets medlemmer forholdt seg til dataene som ble lagt frem. Blant annet ble det argumentert for at Norge burde gå inn for en fordeling basert på sonetilhørighet på grunn av lave fangstdata, men ikke på en slik måte at det norske fisket andre steder ble berørt.

Medlemmene i utvalget hadde jo ulike mål. Fra Fiskarlagets side var det ikke ønskelig å følge et strengt forvaltningsregime så lenge det ikke var opprettet noen økonomisk sone rundt Jan Mayen. Gunnar Gundersen fra Fiskeridepartementet mente det ville være vanskelig for Norge å gå inn for et uregulert fiske rundt Jan Mayen. Først og fremst på grunn av anbefalinger fra havforskerne, men også «de generelle forpliktelser som følger av havretten».<sup>609</sup> Dessuten ville det være taktisk å opprettholde et godt forhold til Island på grunn av norske ensidige rettigheter til å fiske i islandsk sone. Norge hadde med

---

<sup>607</sup> Se Bones & Bjørnsen 2015

<sup>608</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fiskerispørsmål under Havretts- og sjøgrenseutvalget, 16. mai 1979. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>609</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget, 8. juni 1979 Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

andre ord sammensatte motiver når det gjaldt å komme til enighet med Island. Samtidig viser forhandlingene at det var store ulikheter kyststatene imellom.

Under forhandlinger om loddekvoten våren 1980 forsøkte Island å sette en TAC ensidig. I Arbeidsutvalget ble dette sett på som et brudd med etablerte prinsipper for samarbeid om forvaltningen av fellesbestandene og umulig å gå med på. Island ønsket også halvparten av kvoten på alle bestandene i den norske sonen. Arbeidsutvalget mente at de islandske kravene var urimelig, og det ville gjøre det «meget vanskelig» å inngå en løsning gjennom forhandling. De norske forhandlerne ble rådet til å være tilbakeholdne til å imøtekomme flere islandske krav.<sup>610</sup> Det var likevel vanskelig fordi islenderne fortsatte med massiv overfisking og hadde planlagt et overfiske på totalt 200.000 tonn over anbefalt loddekvote. Dette bekymret norske myndigheter. Selv islandske forskeres anbefalinger var ikke hørt av de islandske myndighetene. Norske myndigheter ønsket en reduksjon av kvotene, så det kan virke som om de islandske fiskerne hadde dårlig tid før det skulle etableres en sone. Fra norsk side mente man at den islandske fremgangsmåten var «svært betenkelig ut fra et ressursforvaltningssynspunkt».<sup>611</sup>

Norske myndigheter etablerte en fiskerisone rundt Jan Mayen 29. mai 1980, og vårparten gikk i stor grad med på å forhandle om islandske rettigheter. Det var for øvrig også klart at Island ikke ønsket en avkortning av sin økonomiske sone i forbindelse med etableringen av Jan Mayen-sonen. Dette ville i andre tilfeller vært et urimelig utgangspunkt for norske forhandlere, men i Havretts- og sjøgrenseutvalget ble det opplyst at til tross for norske reservasjoner, lå det «imidlertid i kortene at Island får sin 200-milssone».<sup>612</sup> At Norge skulle ta hensyn til Islands spesielle stilling, var jo også linjen til arbeidsutvalget.<sup>613</sup> I tillegg til de sikkerhetspolitiske aspektene som Frydenlund trakk fram.<sup>614</sup> Norske myndigheter var pragmatisk i dette spørsmålet, til tross for Fiskarlagets press om å ensidig etablere økonomiske soner og fritt norsk fiske i området.

---

<sup>610</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 30. april 1980 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>611</sup> PM under Møte i utvalget torsdag 31. januar 1980. (Havrettsutvalget) 23.01.80 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og

<sup>612</sup> Møte i Havretts- og sjøgrenseutvalget 17. april 1980. 21.04.80 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>613</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 30. april 1980 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget

<sup>614</sup> Christensen 2014:83, Tamnes 1997:307

Det ble også klart at flere i større grad snakket om det norske forvaltningsansvaret og forpliktelsene i kjølvannet av havrettskonferansen, noe som understreket den vanskelige balansegangen mellom økonomisk vekst, vern av bestandene og internasjonalt samarbeid.

Forhandlingene i løpet av vinteren og våren 1980 resulterte også i opprettelsen av den norsk-islandske fiskerikommisjon 28. mai. Den var ikke bygd på konkrete erfaringer fra den norsk-sovjetiske kommisjonen, men en del likheter i praktisk tilnærming. Island og Norge hadde en avtale om fiske innenfor den islandske økonomiske sone fra 1976, men den ble avsluttet i 1983 etter fiskerikommisjonen hadde fungert noen år.<sup>615</sup> Kommisjonen skulle ha jevnlig konsultasjoner, anbefale totalkvoter og fordeling av disse, samt drøfte og samordne reguleringstiltak.<sup>616</sup> Island skulle respektere den norske jurisdiksjonen over fiskerisonen rundt Jan Mayen, imot at de fikk strekke sin økonomiske sone helt ut til 200 nautiske mil på Norges bekostning.<sup>617</sup> Det var også bestemmelser om videre forhandlinger om delelinjen mellom landene. Til tross for at det ikke ble en økonomisk sone rundt Jan Mayen, var Regjeringen og Fiskeridepartementet godt fornøyd. Det hadde kommet viktige innrømmelser fra Island, samtidig som et stort havområde hadde kommet under norsk jurisdiksjon. Den norsk-islandske fiskerikommisjonen er kommet i bakgrunnen av andre fiskeriavtaler mellom de nordøst-atlantiske statene. Spesielt forholdet mellom Norge og Sovjetunionen er viet stor oppmerksomhet. Det norsk-islandske samarbeidet var likevel viktig, ikke minst for å sørge for at problemene angående grenselinjer og potensielle ressurser i Nordøst-Atlanteren var forsøkt avklart.

I begynnelsen ble den norske delegasjonen til den norsk-islandske kommisjonen ledet av Gunnar Gundersen som, i tillegg til å være ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet, også var blitt leder i Arbeidsutvalget for fisk. Avtalen mellom landene slo fast at begge

---

<sup>615</sup> Fiskeriavtalen Island/Norge. Oppsigelse 14.12.83 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1980-1987 1

<sup>616</sup> Regler for arbeidet i Den blandede norsk-islandske fiskerikommisjon (Utkast) Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1980-1987 1

<sup>617</sup> Opprettelsen av en fiskerisone ved Jan Mayen. Kgl. Resolusjon 23.5.80. Foredrag til statsråd (fra Utenriksdepartementet) 1980 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

hadde et ansvar for å finne en løsning på praktiske spørsmål som bevaring og rasjonell utnyttelse av bestandene. Videre hvordan fisket ved Jan Mayen skulle foregå og hvordan lodda skulle fordeles, og at det skulle opprettes en forlikskommisjon som skulle se nærmere på fordelingen av sokkelen mellom Island og Jan Mayen.<sup>618</sup> Selv om kommisjonens arbeid var viktig for Island, var det ikke utformet noen dagsorden til fiskeriforhandlingene sommeren 1980. Fra norsk side måtte Fiskeridepartementet bare anta hvilke spørsmål som ville bli drøftet.<sup>619</sup> Fra norsk side forberedte Fiskeridepartementet seg på en loddekvote på om lag 15% av totalkvoten, eller 130.000, samtidig som de skulle få Island til å føye seg etter norske krav om rapportering i forkant av fisket ved Jan Mayen. Når det gjaldt det siste punktet mente departementet at det kunne være mulig med islandske særordringer for å sikre et fleksibelt samarbeid.<sup>620</sup>

Det første møtet ble vanskelig, og VG kunne melde at det var «uenighet fra første dag».<sup>621</sup> Det var spesielt to saker som viste seg problematiske. Det ene var starten for loddefisket, og det andre var kvotesettingen. En sen fangststart ville være fordelaktig for Island, siden lodden ville trekke inn i islandsk økonomisk sone. Under kommisjonens andre sesjon i november 1980, ble partene enige om å ikke justere loddekvotene selv om det innebar «en nedfisking av gytebestanden før den gyter».<sup>622</sup> Forslaget om å justere ned TAC-grensen kom fra en felles forskningsrapport som ba partene «så snart som mulig» å «vurdere å redusere den fastsatte TAC».<sup>623</sup> Dette ble kun tatt til etterretning, og Norge og Island var enige om å vurdere dette senere. Når det gjaldt sild og kolmule forsøkte Island å sette egne kvoter i norsk sone. I Havretts- og sjøgrenseutvalget var det bred enighet om at Norge ikke kunne akseptere en løsning der andre satte kvoter i norsk sone. Det var derfor viktig å «uttrykkelig reserverte seg mot alle islandske forsøk på å

---

<sup>618</sup> Forhandlingsprotokoll mellom Norge og Island vedrørende fiskeri- og kontinentalsokkelspørsmål 10.05.80 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D57 mappe: Svalbard og Jan Mayen 1978-

<sup>619</sup> Notat. Fiskeriforhandlinger Norge-Island I Reykjavik 16.-19. juni 1980 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

<sup>620</sup> Notat. Fiskeriforhandlinger Norge-Island I Reykjavik 16.-19. juni 1980 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.025 (Svalbard, Jan Mayen og New Foundland) boks: D58 mappe: Svalbard og Jan Mayen

<sup>621</sup> VG. 17.06.1980

<sup>622</sup> Protokoll fra 2. ordinære møte i Den norsk-islandske fiskerikommisjon i Oslo 7. november 1980. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget. 2

<sup>623</sup> Protokoll fra 2. ordinære møte i Den norsk-islandske fiskerikommisjon i Oslo 7. november 1980. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget. 2

fortolke avtalen så gunstig som mulig».<sup>624</sup> Landene hadde lange og kompliserte forhandlinger om lodda, der begge ønsket en så stor andel som mulig, der Norge fikk en andel av totalkvoten på om lag 15%.<sup>625</sup>

Fra midten av 1980-tallet ble subsidieringen av fiskerinæringen i de to landene et diskusjonstema. Under samtaler mellom fiskeriminister Bjarne Mørk Eidem og hans islandske kollega Halldor Asgrimsson i september 1986 avleverte Asgrimsson «en kraftig salve mot den betydelige subsidieringen av norsk fiskerinæring».<sup>626</sup> Han mente politikken kunne bryte ned den internasjonale fiskerihandelen. Frykten var at USA ville føre en mer proteksjonistisk handelspolitikk med fiskerivarer på grunn av slik subsidiering. Eidem mente derimot at støtten ikke ville påvirke de norske prisene på verdensmarkedet og at det kun var kun snakk om inntektsstøtte. Saken ble bare drøftet kort, og det ser ut som Island tok det norske svaret til etterretning. Videre ble et islandsk initiativ om et samarbeid mellom Island, Norge Færøyene og Sovjetunionen om forvaltning av den atlantiskandiske silda også avvist fra norsk side siden det ikke ville være «særlig hensiktsmessig» å drøfte forvaltning når man ikke visste hvilket vandringsmønster silda ville gjenoppta. På gjeldende tidspunkt holdt silda til i norsk sone, så på norsk side måtte man vurdere saken nærmere.<sup>627</sup>

#### Trepartssamarbeid rundt Jan Mayen: Grønland forhandler på egenhånd

Etter 1985 inngikk også Grønland i forhandlingene om fiskekvoter ved Jan Mayen, noe som medførte et skifte av standpunkt både for Norge og Island. Nå sto plutselig de to landene på samme side mot et svært prinsipielt og bestemt Grønland. Dette skyltes nok at Landsstyret på Grønland ønsket å markere seg i internasjonale forhandlinger, samtidig som befolkningen var minst avhengig av fiskeriene enn Island. I spørsmålet om kvotesetting fikk Grønlands Landsstyre mulighet til å forhandle fritt uten sterk styring

---

<sup>624</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. oktober 1980 Fiskeridirektoratet, direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>625</sup> Notat. Fiskeriforhandlinger Norge-Island i Reykjavik 16.-17.- juni 1980 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1980-1987 1

<sup>626</sup> Notat. Fiskerisamtaler mellom Fiskeriminister Bjarne Mørk Eidem og fiskeriminister Halldor Asgrimsson i Reykjavik 18. september 1986. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1980-1987 1

<sup>627</sup> Notat. Fiskerisamtaler mellom Fiskeriminister Bjarne Mørk Eidem og fiskeriminister Halldor Asgrimsson i Reykjavik 18. september 1986. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 400.37 (norsk-islandske fiskerikommisjon) boks: D62 mappe: Norsk-islandske fiskerikommisjon 1980-1987 1



fra København, selv om vi må anta at Danmark hadde oversikt og kontroll over forhandlingene. Trepartsforhandlingene skulle bli svært vanskelige og tidvis brutt på grunn av lite fleksible holdninger fra landsrådet i Nuuk.<sup>628</sup> Likevel klarte partene å komme frem til midlertidige løsninger. Norske myndigheter inntok en pragmatisk holdning, da loddefisket ikke var like avgjørende for norske fiskere som for de islandske. Dessuten kunne det nok være noe å hente på å gi både Island og Grønland støtte i fiskerisakene. Grønland hadde få år tidligere etablert et hjemmestyre og det var store forventninger til å finne en god løsning fra både Norge og Island.

Det var helt sentralt for Fiskeridepartementet å få til en trepartsløsning og strakk seg derfor langt under de første møtene for å få til en fordeling av loddefisket. En god løsning ville minske konfliktpotensialet i området, samtidig som det styrket den norske etableringen av fiskerisonen. Under forhandlingene i 1985 var partene enige om at Island skulle få mesteparten – om lag 75% – av totalkvoten, mens Norge og Grønland skulle dele resten med en liten norsk fordel. Den nøyaktige fordelingen var derimot vanskelig å sette, og små prosentvise endringer skapte problemer. Til slutt endte partene på en kvotedeling som tilsvarte 101% av de anbefalte kvotene.<sup>629</sup> I tillegg var det fremforhandlet en kompromissavtale om overføring av kvoter mellom Grønland og Danmark utformet av den norske delegasjonen.

Under et møte i våren 1986 hadde det grønlandske landsrådet gitt et svært stramt forhandlingsmandat til delegasjonen, og det var ikke mulig å komme frem til en felles forvaltning om loddebestanden mellom landene.<sup>630</sup> Dette gjentok seg både i 1987 og 1988. Under et trepartsmøtet våren 1988, uttalte ekspedisjonssjef Trond Paulsen at det «egentlig fremsto som litt uverdigg at de nordiske land etter seks års forhandlinger ennå ikke hadde kommet frem til en avtale om lodda».<sup>631</sup> Et problem var at

---

<sup>628</sup> Landsstyret er den utøvende delen av Grønlands hjemmestyre. Det blir valgt av Landstinget som er Grønlands folkevalgte forsamling.

<sup>629</sup> Notat. Trepartsmøte Island-Norge-Grønland i København 15.-17. 1985 april om forvaltningen av loddebestanden ved Island-Jan Mayen-Grønland Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D63 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1978-1985 1

<sup>630</sup> Notat. Trepartsmøte Norge-Island-Grønland, i København 16.-17. april 1986 om forvaltningen av loddebestanden ved Island. Jan Mayen-Grønland Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1986 3

<sup>631</sup> Notat. Trepartsforhandlinger Norge-Island-Grønland om lodde, Reykjavik 14. mai 1988 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

fiskeriforhandlingene kunne bli et politisk problem for landsrådet om delegasjonen kom hjem med en dårlig loddekvote, selv om Paulsen mente loddespørsmålet i seg selv ikke var av så stor interesse. Grønland hadde i utgangspunktet heller ikke mulighet til å ta hele totalkvoten i sin sone, så et arrangement med fordeling til Island og Norge var påkrevd. Grønland hadde allerede en avtale med Færøyene, som kjøpte tilgang til grønlandsk kvote, og delegasjonen mente at de gjerne kunne finne en lignende løsning med Sovjetunionen om en ikke kom til enighet her. Utspillet ble avvist som både «unaturlig» og «uheldig» fra norsk side.<sup>632</sup> Under et møte mellom delegasjonslederne senere samme dag, påsto Island at problemene med kvotefordelingen skyldtes en uenighet mellom Norge og Danmark om grensdragningen i området. Både Norge og Grønland avkreftet dette, og den grønlandske delegasjonslederen mente problemene hang sammen med «at de islandske kvoteambisjonene var for store».<sup>633</sup>

Norge hadde i kvotespørsmålet om lodda gått inn for en svært moderat andel. Fra norsk side var en fornøyd med 12% av totalkvoten for lodde, og var i det hele tatt pragmatisk innstilt både til lengden av avtalene og å ta andre bestander inn i forhandlingene. Likevel var Grønlands ønske om et minimumskvantum på om lag 150.000 tonn uavhengig av kvoteanbefalingene fra ICES umulig å gå med på. Island mente en slik løsning var så uakseptabel de valgte å avslutte forhandlingene, noe som førte til at Grønland uttrykte misnøye fordi det ikke var gjennomført realitetsforhandlinger. Trond Paulsen fra Fiskeridepartementet uttalte til den grønlandske delegasjonen at «det ikke kunne herske tvil om at Norge hadde vært åpen for å drøfte ulike modeller», men at ønskene til Grønland var «uakseptable».<sup>634</sup> Etter avslutningen kom det frem at Grønland ikke var tilfreds med avslutningen og tok kontakt med Island, som innkalte til et delegasjonsledermøte. Partene ble enige om en avtale for 1989 med varighet i tre år. Avtalen gav Island 78% og Norge og Grønland 11% hver av den totale loddekvoten. De skulle sette TAC i fellesskap, men om de ikke kom til enighet skulle Island få fastsette totalfangst. Norge og Grønland fikk samtidig rett til å ikke binde seg hvis det islandske

---

<sup>632</sup> Notat. Trepartsforhandlinger Norge-Island-Grønland om lodde, Reykjavik 14. mai 1988 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>633</sup> Notat. Trepartsforhandlinger Norge-Island-Grønland om lodde, Reykjavik 14. mai 1988 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>634</sup> Notat. Trepartsforhandlinger Norge-Island-Grønland om lodde, Reykjavik 14. mai 1988 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

forslaget var «åpenbart urimelig».<sup>635</sup> Island skulle også få fiske opp gjenstående kvoter om de andre ikke fisket sin del, så lenge de andre ble kompensert i neste sesong. De fikk også fiske i hverandres soner. Partene slo også fast at de skulle utveksle fangstdata, samt samarbeide om forskning og konsultere hverandre om bevaringstiltak.<sup>636</sup>

Under en senere evaluering av fiskeriatvaten, ble det understreket fra norsk side at avtalen var et «tjenlig og godt verktøy» for en stabil forvaltning av loddebestanden. Videre understreket man fra norsk side behovet for «regionale arrangementer som var i tråd med prinsippene i havrettstraktaten» og at avtalen var «klart i tråd» med havrettsprinsippene og de norske forvaltningsprinsippene.<sup>637</sup> Grønland mente også avtalen var et eksempel på hvordan en regionalt burde forvalte en fellesbestand, videre at samarbeidet var et «skoleeksempel på et godt Vestnordisk forvaltningssamarbeid».<sup>638</sup> I 1987 foreslo Island at danske, islandske og norske myndigheter skulle komme sammen for å diskutere hvordan de kunne sikre seg rettighetene for havbunnområdene utenfor 200-milssonen. Den norske kontinentalsokkelen var ennå ikke fullstendig bestemt i vest og Island ønsket en avklaring.

Siden Danmark og Norge ennå ikke hadde ratifisert havrettstraktaten, og fortsatt var bundet til kontinentalsokkelkonvensjonen fra 1958, var det ikke mulig å komme til en praktisk enighet. Dette fikk også konsekvenser for Grønland, da grenseforhandlingene ble gjort mellom Norge og Danmark. Norske og danske myndigheter måtte følgelig legge det såkalte «utnyttelsesprinsippet» til grunn, mens Island, som hadde ratifisert havrettstraktaten, kunne legge de geografiske og topografiske kriteriene til grunn.<sup>639</sup> En avklaring måtte dermed vente. Fra norsk side ble det islandske forslaget tolket som et

---

<sup>635</sup> Avtale mellom Grønland/Danmark, Island og Norge om loddebestanden i farvannene mellom Grønland, Island og Jan Mayen Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D63 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1987-1989 2

<sup>636</sup> Avtale mellom Grønland/Danmark, Island og Norge om loddebestanden i farvannene mellom Grønland, Island og Jan Mayen Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D63 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1987-1989 2

<sup>637</sup> Notat. Forhandlinger om regulering av loddebestanden ved Island-Grønland-Jan Mayen- Møte i Oslo 3.-4. februar 1992. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 2

<sup>638</sup> Notat. Forhandlinger om regulering av loddebestanden ved Island-Grønland-Jan Mayen- Møte i Oslo 3.-4. februar 1992. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 2

<sup>639</sup> Bakgrunnsnotat Islands utspill om rettshåndhevelse over havbunnområder i Nord-Atlanteren 08.03.88 UD 26 11/42 bind 55

ønske om en felles forvaltning av havbunnsområdet mellom de tre landene. Av hensyn til delelinjeforhandlingene med Sovjetunionen var det ikke ønskelig fra norsk side å delta i et slikt samarbeid.<sup>640</sup> Selv om Norge ikke hadde signert traktaten, burde det ifølge UD være på det rene at norske myndigheter på sikt ønsket å gjøre krav på en rettmessig del av sokkelen utenfor 200 nautiske mil.<sup>641</sup> Utenriksdepartementet mente det ikke var noe behov for å diskutere denne saken med mindre noen av de andre ønsket flere samtaler.

Et viktig punkt i forbindelse med sokkeldiskusjonen er hvorvidt Danmark og Norge likevel kunne ha kommet til enighet om en avgrensning med Island. Alle tre hadde etablert en økonomisk sone før havrettstraktaten var ferdigforhandlet, og bestemmelsene om sokkelens avgrensning var det på dette tidspunktet liten diskusjon om. Her ser det ut som om norske myndigheter holdt på et sterkt prinsipp for å unngå «creeping jurisdiction». Det kan være spesielt knyttet til arbeidet i den forberedende komité, der det var lite ønskelig at de ulike landene skulle begynne utvinning eller på andre måter å utvanne traktatens bestemmelser gjennom motstridende nasjonal lovgivning. Slutten av 1980-tallet skiller seg dermed fra tiåret før, da slike handlinger var mulig uten at det fikk for store konsekvenser for det endelige utfallet av forhandlingene. Nå forelå traktaten, så en viss lojalitet til utkastet måtte dermed utvises. Per Tresselt skrev et år senere at Norge måtte beskytte den forhandlingsmekanismen som hadde blitt utarbeidet, og at Norge «ikke er tjent med at andre stater går fra enkelte bestemmelser som de ikke er enige i».<sup>642</sup> Traktatsteksten var tross alt en pakkelsning.

#### Forhandlinger med Færøyene

Kvoteforhandlingene mellom Færøyene og Norge på slutten av 1970-tallet foregikk i langs like linjer som forhandlingene med Island og Grønland. Det var stor enighet om reguleringen av bunnfiskbestandene, men Færøyene ønsket en fiskeriavtale som tok hensyn til den pelagiske fisken, og det var uenighet om hvordan det gjensidige fisket skulle organiseres. Færøyene var spesielt opptatt av å sikre seifisket og innførte et

---

<sup>640</sup> Bakgrunnsnotat Islands utspill om rettshåndhevelse over havbunnsområder i Nord-Atlanteren 08.03.88 UD 26 11/42 bind 55

<sup>641</sup> Bakgrunnsnotat Islands utspill om rettshåndhevelse over havbunnsområder i Nord-Atlanteren 08.03.88 UD 26 11/42 bind 55

<sup>642</sup> Utenriksministeren. Kortmerknader til interview om havrettskonvensjonen 19.05.89 UD 26 11/42 bind 56

garnforbud nord for øygruppen for å hindre norsk bifangst av sei i 1979.<sup>643</sup> Norge mente dette stred med de årlige fiskeriatvanten, men klarte bare å utsette vedtaket.<sup>644</sup> Samme år signerte Norge og Færøyene en avtale om gjensidige fiskerirettigheter. Avtalen var i tråd med regjeringens politikk om å forhandle frem gjensidige fiskerirettigheter for å sikre norske fiskeriinteresser. Avtalen slo fast at landene hadde rett til å fiske i hverandres økonomiske soner på vilkår.<sup>645</sup> I motsetning til forhandlingene med Island, var dette samarbeidet rolig og oversiktlig. Det kan skyldes det relativt lave kvanta fisk det var snakk om. Færøyene fikk for eksempel en kvote på om lag 50.000 tonn, der størsteparten utgjorde kolmule, øyepål, tobis og brisling, mens den norske var på om lag 80.000 tonn og utgjorde for det meste kolmule.<sup>646</sup> Begge partene var også mer avhengig av kvoteforhandlingene med andre før de selv kunne forhandle kvoter med hverandre. For 1980 ble kvoteforhandlingene utsatt fordi det var manglende avklaring fra andre land.<sup>647</sup> Samme år kom Norge og Færøyene til enighet om at sokkel og fiskerigrensen mellom landene skulle følge midtlinjen.<sup>648</sup>

Det som forble et diskusjonselement var der færøyske garnforbudet. Færøyene hadde også satt krav om maskevidde, samt begrensninger i antallet garn som kan brukes. Fra norsk side ble dette omtalt som «uforståelig og urimelig», samt diskriminerende fordi norske fiskere heller ikke fikk bruke trål.<sup>649</sup> Det ble også argumentert for at det ikke var mulig med lønnsom drift. Det færøyske motargumentet var at det nasjonale fisket måtte gis prioritet. Om landene ikke skulle komme til enighet mente Færøyene at det gjensidige fisket fra 1979 kunne videreføres til 1980. Dette ble kontant avvist fra norsk

---

<sup>643</sup> Referat fra forhandlingsmøte mellom Færøyane og Norge om gjensidige fiskerirettigheter i 1980 04.12.79 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

<sup>644</sup> Referat fra forhandlinger mellom Norge og Færøyene om gjensidige fiskerirettigheter for 1979. Torshavn 6. og 7. februar Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

<sup>645</sup> St. prp. Nr. 89 (1979-1980) Om samtykke til å inngå en avtale av 7. februar 1979 mellom Norges Regjering og Færøyenes Landsstyre om gjensidige fiskerirettigheter.

<sup>646</sup> Protokoll fra drøftelser mellom færøyske og norske myndigheter i København den 14. desember 1987 om gjensidige fiskerirettigheter i 1988 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 (Norsk økonomisk sone) 1974-1988 boks: D 54 mappe: Norsk økonomisk sone 1977-1988 3

<sup>647</sup> Referat fra forhandlingsmøte mellom Færøyane og Norge om gjensidige fiskerirettigheter i 1980 04.12.79 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

<sup>648</sup> St. prp. Nr. 63 (1979-1980)

<sup>649</sup> Referat fra forhandlingsmøte mellom Færøyane og Norge om gjensidige fiskerirettigheter i 1980 04.12.79 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

side. Det var ikke noe grunnlag for å inngå en slik avtale før de norske vilkårene for garnfisket var avklart.<sup>650</sup> Norge og Færøyene kom likevel frem til en akseptabel løsning. Dette var fordi man fra norsk side justerte avtalen med kolmule og dermed sikret en avtale «tilnærmet det norske syn – nemlig en verdimessig total balanse».<sup>651</sup>

Fra midten av 1980-tallet skulle torsken ta over som diskusjonstema. Da først og fremst torsken i Svalbardsonen som færøyingene ønsket en større andel av. Fiskeridepartementet mente det var viktig å ikke gå «inn i drøftingene på Færøyenes premisser», men holde forhandlingene innad i de felles kvoteforhandlingene.<sup>652</sup> Det hele hang sammen med at Færøyene allerede hadde fått større kvoter i Svalbardsonen, men fortsatte overfisket i området i 1987. Færøyene hadde bare «motvillig og indirekte» ville avvikle fisket i Svalbardsonen, ble det påstått i et notat fra fiskeridirektoratet til fiskeriminister Mørk Eidem.<sup>653</sup> Problemet hang sammen med forholdet til Sovjetunionen. Færøyene hadde fått andeler av de sovjetiske kvotene i området, noe som betød at Sovjetunionen bestemte hvilke tredjeland som kunne fiske i fiskevernsonen. Fra norsk side mente man at kvoten ikke kunne overdras til tredjeland uten videre. Dette var ifølge konsulent Carl P. Salicath i Fiskeridepartementet et «svært alvorlig brudd på norsk rettsoppfatning» i Svalbardsonen, og han understreket at det «i realiteten ikke er noe alternativ til den norske forvaltningen av vernesonen ved Svalbard».<sup>654</sup>

Færøyene hadde fått svært gode kvotebetingelser av både Sovjetunionen og Norge. Problemet måtte drøftes med mellom Norge og Sovjetunionen. Salicath mente derfor at Færøyenes handlinger kunne «påvirke fiskerisamarbeidet mellom våre to land på en

---

<sup>650</sup> Referat fra forhandlingsmøte mellom Færøyane og Norge om gjensidige fiskerettigheter i 1980 04.12.79 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

<sup>651</sup> Notat. Kvotavtale med Færøyene for 1990 Til Departementsråd G. Kjønnøy fra assisterende fiskeridirektør Hallstein Rasmussen. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 2

<sup>652</sup> Besøk hos statsråden av Færøyenes lagmann Atli Dam 27. november 1987. Speaking notes Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

<sup>653</sup> Norske kommentarer til færøysk henvendelse til fiskeriminister Mørk Eidem om uoverensstemmelser vedrørende færøysk torskefiske i Svalbardsonen (uten dato el forfatter) Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

<sup>654</sup> Besøk hos statsråden av Færøyenes lagmann Atli Dam 27. november 1987. Speaking notes Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

negativ måte, og kunne få konsekvenser for fremtidige fiskeriavtaler». <sup>655</sup> I et annet notat ble det påpekt at det ikke var en akseptabel måte å presse gjennom ordninger og at norske myndigheter, til tross for ønsket om å opprettholde en god tone mellom landene, kunne «foreta nødvendige og formålstjenlige tiltak i samsvar med det forvaltningsansvar som er pålagt Norge». <sup>656</sup> Dette var i utgangspunktet ikke Færøyenes problem. Det var Sovjetunionen som hadde vist at den norske jurisdiksjonen rundt Svalbard kunne uthules.

Under kvoteforhandlingene for 1988 ble landene likevel enige om at Færøyene måtte forholde seg til kvoten satt av Norge for Svalbardsonen uten større komplikasjoner. Forhandlingene med Færøyene ble fra norsk side ledet av fiskeridirektør Hallstein Rasmussen i en årrekke. Det gjorde at den fiskerifaglige ekspertisen i sentrum. Dette var i kontrast til forhandlingene med Island, EF og Sovjetunionen som var mer politisert. Det var likevel sterke interesser i spill for Færøyene. Den lave torskbestandene i Barentshavet og forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen fikk direkte konsekvens for Forhandlingene. I mai 1988 anbefalte ICES å halvere totalkvoten for torsken i Barentshavet. Norge og Sovjetunionen hadde blitt enige om en reduksjon på 22% og måtte konsultere tredjeland om avgjørelsen. 11. juli ble det avholdt et møte mellom norske og færøyske myndigheter der Rasmussen forventet «full lojalitet fra færøysk side» til denne reduksjonen. <sup>657</sup> Den færøyske representanten, Atli Dam, mente det var en del praktiske problemer med å endre kvoten så sent. Dette ville bli svært omfattende fra færøysk side, og etter lange forhandlinger mente Dam at Færøyene ikke følte seg juridisk forpliktet til å være med på et slikt opplegg. På grunn av ressursvikten kunne de likevel akseptere et kutt på 14.3%. De kunne kutte mer hvis de fikk fiske på sovjetisk kvote i Barentshavet.

---

<sup>655</sup> Besøk hos statsråden av Færøyenes lagmann Atli Dam 27. november 1987. Speaking notes Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

<sup>656</sup> Norske kommentarer til færøysk henvendelse til fiskeriminister Mørk Eidem om uoverensstemmelser vedrørende færøysk torskefiske i Svalbardsonen (uten dato el forfatter) Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 1

<sup>657</sup> Notat. Møte med færøyske myndigheter om reduksjon i torskefisket i Barentshavet i 1988 09.10.88 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 2

Fra norsk side ble forslaget avvist som uakseptabelt og Færøyene ble bedt om å revurdere synspunktet. Siden det var valgår på Færøyene var det ifølge Dam, ikke mulig å strekke seg lengre. Partene ble enige om at Færøyene måtte komme tilbake med et skriftlig svar siden. På grunn av lodden og en norsk justering av avtalen for å sikre verdimessig balanse, kom avtalen i havn igjen. Likevel må det påpekes at verken Norge eller Færøyene fisket opp hele kvoten på alle bestandene hvert år. Dette hadde tatt seg noe opp fra færøysk side frem mot 1990, mens Norge i stor grad bare hadde utnyttet makrellkvoten.<sup>658</sup> Hallstein Rasmussen mente at for 1990 kunne Norge forsøke å få overført mest mulig kvoter for bunnfisk fra Færøyene, fordi med norske priser ville «verdien for bunnfisk være positiv» og sørge for at «totalverdien vil være i norsk favør».<sup>659</sup>

Det ble etter hvert klart at Færøyene overfisket kvotene sine i Barentshavet. Hallstein Rasmussen mente det her var snakk om et «vesentlig overfiske», noe Færøyene var enige i. De foreslo selv tiltak for å bøte på dette, blant annet strengere kontroll med landinger av fisket.<sup>660</sup> I Svalbardsonen ble partene enige om et bestemt antall skip som fikk fiske samtidig, og kvoten til Færøyene i området ble satt til 650 tonn torsk og 150 tonn andre arter. Ellers holdt totalkvotene seg relativt lave sammenlignet med de andre fiskeriavtalene Norge hadde. I 1992 hadde norske myndigheter igjen tall på at Færøyene igjen hadde bedrevet et stort overfiske i Barentshavet. Færøyene mente dette var fordi kvoteavtalen med Sovjetunionen bare presiserte mengde, ikke bestand og at de derfor kunne ta hele kvantumet i torsk. Tallene fra ICES viste likevel at det ikke kunne være hele forklaringen. Hallstein Rasmussen foreslo å at Færøyene måtte dele kvoten fra Sovjetunionen i en torske- og en hysekvote, noe Færøyene ikke ville protestere mot.<sup>661</sup> Færøyene bedrev altså et overfiske som Norge protesterte over, og fikk slutt på.

---

<sup>658</sup> Notat. Kvotavtale med Færøyene for 1990 Til Departementsråd G. Kjønny fra assisterende fiskeridirektør Hallstein Rasmussen. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 2

<sup>659</sup> Notat. Kvotavtale med Færøyene for 1990 Til Departementsråd G. Kjønny fra assisterende fiskeridirektør Hallstein Rasmussen. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.36 (Norge Færøyene) boks: D59 mappe: Norge-Færøyene 1979-1987 2

<sup>660</sup> Protokoll fra drøftelser mellom norske og færøyske myndigheter i Torshavn den 26. november 1992 om gjensidige fiskerettigheter i 1993 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 2

<sup>661</sup> Notat vedrørende drøftelser mellom norske og færøyske myndigheter om gjensidige fiskerettigheter i 1992. 08.01.92. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. Diverse. Boks: i9 mappe: Diverse møter m.v 1975-1992



Forholdet mellom Norge og Færøyene etter 1977 må kunne beskrives som godt. Partene kom stort sett alltid til enighet, og konfliktene hang sammen med ytre faktorer. Det var ikke det samme for Norge hvilke avtaler Færøyene og Sovjetunionen inngikk, og de ulike avtalene krevde nøye avveininger mellom forhold i andre land. Et interessant poeng er at Norge brukte lik argumentasjon mot Færøyene som Sovjetunionen brukte mot Norge i spørsmålet om maskevidde og trålfrie soner. Selv om forholdene var forskjellige, viser det at valg av tilnærming også blir styrt av mulighetene for økonomisk fortjeneste.

#### Grønland og Norge: Grenser og kvoteforhandlinger

Et annet forvaltningsproblem etter 1977 var kvotene ved Grønland. EF, på vegne av Danmark, var ikke villige til å gi noen kvoter og hadde ifølge Knut Vartdal sterke kort. Den Nordvest-atlantiske fiskerikommisjon hadde nemlig også kommet frem til det samme. Vartdal mente det ikke skulle utgjøre noen forskjell for fiskebestandene om et fåtall norske skip også fikk fiske, men EF avviste de norske forsøkene. Hvis norske fiskere skulle få kvoter utenfor Grønland, ville det ifølge EF-kommisjonen være vanskelig å hindre andre EF-land og Island skulle få det samme. Vartdal mente dette handlet om EFs forhold til Grønland og at det restriktive standpunktet «utvilsomt» skyltes et ønske om å «imøtekomme Grønlands landsråd i ett og alt».<sup>662</sup> Grønland skulle i løpet av 1979 ta opp spørsmålet om selvstyre og fortsatt EF-medlemskap, og EFs fremgangsmåte måtte sees i lys av det. Nullkvoten ble likevel sett på som den største svakheten ved forhandlingene. Det var heller ikke helt ubetydelig hvilken posisjon Island tok i disse spørsmålene siden grensen mellom Jan Mayen og Grønland på den tiden ikke var avklart.<sup>663</sup> Selv om Grønland forlot fellesskapet i 1985, var det fortsatt et tett samarbeid mellom dem og EF om fisket i området. Det gjorde at forhandlingene i området inngikk i et større system og at EF fortsatt kunne bruke kvotetilgangen som pressmiddel for å selv få fiske i norsk sone. Dette inngikk blant annet i kvoteforhandlinger på slutten av 1980-tallet.<sup>664</sup>

---

<sup>662</sup> Foreløpig notat til sjøgrenseutvalgets arbeidsutvalg for fisk. 27.02.78 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D5 mappe: Norge-EF 4

<sup>663</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget for fiskerispørsmål, 25. november 1986 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1986 2

<sup>664</sup> Notat. Norge-EF: Konsultasjoner om en kvoteavtale for 1988 1. runde- Oslo 15.-16. oktober 1987 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1987 1

Parallelt med kvoteforhandlingene, var Norge og Danmark i delelinjeforhandlinger om grensen mellom Jan Mayen og Grønland i 1986. På lik linje med Island fem år før, ønsket Danmark også en full økonomisk sone ut til 200 nautiske mil på bekostning av den norske fiskerisonen ved Jan Mayen. Siden 1981 hadde det vært enighet om en «status quo»-løsning med overlappende forvaltning, men mot slutten av 1980-tallet ønsket begge partene å komme frem til en løsning.<sup>665</sup> Norge sto på midtlinjeprinsippet og ønsket både å gi økonomisk støtte, eksperthjelp og tilgang til havforskning i området for å få det gjennom. Synet på Grønland minnet for øvrig her om tilnærmingen Norge hadde til utviklingslandene, og spesielt verdens urbefolkning fra 1980-tallet. Danskene mente derimot at delelinjen ikke kunne ordnes gjennom en pakkeløsning.<sup>666</sup> I 1988 ble den diplomatiske kontakten mellom landene i spørsmålet om delelinjen brutt og saken måtte finne sin løsning gjennom voldgift. Danmark kom, ifølge Tamnes (1997), derimot dårligere ut av voldgiftssaken, enn om de hadde fulgt forhandlingssporet.<sup>667</sup> Norske myndigheter hadde sett for seg en bedre og mer fredelig løsning med Danmark. Under forhandlingene var faktisk Norge i realiteten villige til å gå ganske langt.

I februar 1982 drøftet Utenriksdepartementet om norske myndigheter skulle trekke grensen mellom Svalbard og Grønland inn i forhandlingene om Jan Mayen. Det var ikke noe folkerettslig hindre for dette, og heller ingen «vesentlige politiske betenkeligheter ved en slik ordning».<sup>668</sup> De geografiske forholdene var vidt forskjellige enn de mot Sovjetunionen, så det burde ikke skape for store problemer. Enhver «uheldig presedensvirkning» ville kunne reduseres fordi Norge allerede hadde uttrykt til Sovjetunionen at man var villige til å fravike midtlinjen mot Grønland og Island. Det var likevel enighet om å ikke gjøre noe med saken før ressurs spørsmål og forsvarspolitiske aspekter var utredet bedre. Egil Amlie i UD's rettsavdeling mente det ville bli lettere å komme til en løsning i Jan Mayen-spørsmålet om det inngikk i et større

---

<sup>665</sup> Tamnes 1997:309

<sup>666</sup> Notat. Jan Mayen – Grønland Delelinjeforhandlinger og trepartsforhandling av lodda 04.02.86 Fiskeridirektoratet Direktørarkiv. Hallstein Rasmussen 400.39(Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D63 mappe: Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger 1978-1985 1

<sup>667</sup> Tamnes 1997:310

<sup>668</sup> Notat til Utenriksministeren. Forhandlingene med Danmark om delelinjen for fiskerisonen mellom Jan Mayen og Grønland. Spørsmålet om å utvide forhandlingene 10.02.82 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D63 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1978-1985 1

bilde. Ifølge han ville ikke Danmark kreve en fullstendig økonomisk sone på 200 nautiske mil ved Jan Mayen om de kunne få en grense som gikk øst for midtlinjen til Svalbardsonen.<sup>669</sup>

Selv om samarbeidet tidvis var turbulent, opprettet landene et kontaktutvalg og hadde tross alt løpende kontakt fra før Grønlands uttrede av EF. I 1990 hadde samarbeidet funnet et konstruktivt spor der Danmark ønsket et samarbeid om kontroll og håndhevelse i Grønlandsonen, fiskeriforskning og utvikling av det grønlandske linefiske, mens Norge fikk opprettholde det tradisjonelle norske fisket i området. Det var likevel bare snakk om avtaler på ad-hoc-basis, og begge ønsket et mer omfattende og gjensidig fiskerisamarbeid.<sup>670</sup> Et arbeide med å forhandle frem en avtale om gjensidige fiskeriforbindelser ble intensivert i 1991.

Under forhandlinger i juni 1991 ble Grønland og Norge enige en rammeavtale for å fiske i hverandres soner. Kvoten skulle settes årlig, og avtalen skulle ha en varighet på ti år. Forhandlingene var likevel en tålmodighetsøvelse. Mens forhandlingene pågikk drev en grønlandsk tråler med uregulert fiske i Svalbardsonen, noe som ble fulgt opp av «vidtgående krav (og til dels trusler)» fra grønlandsk side.<sup>671</sup> Den norske delegasjonen understreket at fisket måtte avsluttes og ikke gjenopptas, «eller at det fremsettes trusler i så måte».<sup>672</sup> Den norske kystvakten måtte borde tråleren 'Polar Princess' for å avslutte fangsten. Den grønlandske delegasjonen hadde samtidig krevd mer enn «en fra norsk side hadde mulighet for å imøtekomme» om både kvotestørrelse og andeler av norsk fiske. Grønlenderne hadde også ifølge UDs rettskontor «sagt rett ut at hvis Norge ikke aksepterte kravene ville grønlandske trålere gå inn i vernesonen og ta seg selv til

---

<sup>669</sup> Notat til Nordgruppen. Forhandlingene med Danmark om delelinjen for fiskerisonen mellom Grønland og Jan Mayen 26.01.82 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D63 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1978-1985 1

<sup>670</sup> Notat. Møte i kontaktutvalget Norge-Grønland, Reykjavik 23. mai 1990. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D63 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1987-1989 2

<sup>671</sup> Notat. 28.6.1991 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

<sup>672</sup> Notat. Fiskeriforhandlingene Norge-Grønland i København fredag 21. juni 1991- norsk forhandlingsmandat. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

rette».<sup>673</sup> Dette ble senere samme dag, etter grønlandske konsultasjoner med Landsstyret, moderert til at trålerne ville gå inn i vernesonen om partene ikke kom frem til en avtale.<sup>674</sup>

Den grønlandske holdningen hang sammen med at de ikke anerkjente svalbardsonen fordi Svalbardtraktaten var inngått mens de selv var en koloni. De hadde følgelig heller ikke fått opparbeidet seg egne fiskerettigheter i området. Dette hadde samtidig ført til en situasjon der grønlenderne heller ikke ville omtale Svalbardsonen i avtaleteksten mellom landene.<sup>675</sup> Det gjorde det vanskelig å komme frem til en god løsning om det grønlandske fisket i området. I Utenriksdepartementets var en ikke fornøyd. Rettskontoret skrev at protokollen «kunne vært formulert på en annen måte», men på grunn av de grønlandske truslene om fiske i området, mente delegasjonen at det var best å akseptere et visst fiske av reker for å stoppe trålfisket rundt Svalbard.

Avtalen slo fast at landene hadde gjensidige rettigheter i fiskerisonen ved Grønland og Jan Mayen. Grønland anerkjente som sagt ikke Svalbardsonen, men de «registrerte opprettelsen» av sonen i avtalen.<sup>676</sup> Videre forpliktet avtalen landene til å samarbeide for å sikre en forsvarlig forvaltning av havressursene og fremme undersøkelser for å sørge for dette. Partene måtte også ta hensyn til hverandres reguleringstiltak. Samarbeidet skulle ta hensyn til fiskerienes betydning for Grønland, den norske kystbefolkningen, og bidra til en videreutvikling av det nordiske samarbeidet.

Fra norsk side var det aktuelt å utvide samarbeidet til å omhandle grønlandske studieplasser i Norge, egne grønlandske plasser i videregående opplæring, opplæring på norske fartøy og så videre. I Fiskeridepartementet var det ønskelig å gi Grønland støtte til forskning på sjøpattedyr. Det var gode grunner til det. I et notat til Helge Vindenes

---

<sup>673</sup> Notat. Grønlandsk torskefiske i vernesonen ved Svalbard – forhandlinger om en fiskeriavtale 22.06.91 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

<sup>674</sup> Notat. Grønlandsk torskefiske i vernesonen ved Svalbard – forhandlinger om en fiskeriavtale 22.06.91 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

<sup>675</sup> Notat. Fiskeriforhandlingene Norge-Grønland i København fredag 21. juni 1991- norsk forhandlingsmandat. Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

<sup>676</sup> Avtale mellom Norge og Grønland/Danmark om gjensidige fiskeriforbindelser (Trådte i kraft 1. juli 1991) Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

skrev Gunnar Kjønnøy i Fiskeridepartementet at begge landene hadde sammenfallende interesser i å løfte frem forvaltningen av sjøpattedyr som forsvarlig. Dette var blant annet fordi Grønland innså de ikke ville få gjennomslag i internasjonale fora for en forvaltning basert på lokalbefolkningens fangstbehov. Å få med Grønland i det norske sjøpattedyrprogrammet kunne derfor «danne basis for norsk- og grønlandsk argumentasjon i den internasjonale debatten om forvaltningen av sjøpattedyr».<sup>677</sup> Denne fangsten var viktig for landene, og måtte tolkes i lys av hva som var kyststatenes ansvar å forvalte.

Norske myndigheter kunne derfor styrke sin egen argumentasjon og støtte til sin egen næring ved å gi forskningsbistand til Grønland. Dette minnet også om det norske bistandsarbeidet som pågikk i samme tid. Etter Norge ratifiserte ILO-konvensjonen i 1990, inntok Norge en aktiv holdning overfor verdens urbefolkning. Når det gjaldt støtte til grønlandsk fiskerinæring i Barentshavet, måtte de økonomiske konsekvensene utredes. Kjønnøy skrev at «et hvert økonomisk bidrag måtte relateres direkte til nettoverdien av det grønlandske fisket som pågår». Det var fordi bidragene i realiteten «representerte direkte kostnader for norske fiskere, idet det grønlandske fisket påvirker det fremtidige kvotegrunnet for fisket norsk arktisk torsk».<sup>678</sup> Spørsmålet om hjelp og bistand til Grønland må nok sees i lys av at landet hadde flere økonomiske krisear på starten av 1990-tallet. Grønland bygde ned gruveindustrien og opplevde en fiskerikollaps rundt tiårsskiftet som gav store problemer.

Et tettere samarbeid ville også ha fordeler for Norge. Dette ville styrke samarbeidet mellom landene og sørge for økt forståelse for hverandres situasjon. Samtidig ville Norge ha «nytte av å øke kunnskapene om grønlandske fiskeressurser».<sup>679</sup> Norske fiskere visste for lite om Grønland, også sammenlignet med andre tredjeland som Japan og Tyskland, som begge hadde igangsatt forskningsprosjekter i området. Ifølge

---

<sup>677</sup> Notat til utenriksråd Vindenes. Utenriksdepartementet, fra departementsråd Kjønnøy, Fiskeridepartementet. Tema; Samarbeid med Grønland 20.09.91 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

<sup>678</sup> Notat til utenriksråd Vindenes. Utenriksdepartementet, fra departementsråd Kjønnøy, Fiskeridepartementet. Tema; Samarbeid med Grønland 20.09.91 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

<sup>679</sup> Forsøksfiske med line ved Vestgrønland, lug-prosjektet. Prosjektbeskrivelse. 17.12.91 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

fiskeridirektoratet kunne et fiske ved Grønland være bra for linefisket, og det hadde blitt gjennomført flere forsøksstokt med gode resultater. Lineflåten holdt i stor grad til på Nordmøre, med hovedvekt rundt Ålesund. Ifølge direktoratet etterspurte markedet nye fiskeslag, og linefisket kunne fange bestander som til nå var lite utnyttet. Norge og Grønland hadde derfor med «sammenfallende interesse av å kunne gjøre disse artene kommersielle».<sup>680</sup> Det viktigste var at folkeretten hadde åpnet opp for at partene kunne forhandle om å bytte bestander i forhandlingene. Jan Mayen-sonen var dermed svært viktig for Norge, som gjennom denne sonen kunne sikre seg tilgang til nye fiskeriressurser.

### Svalbardsonen

Et av de viktigste argumentene for å opprette en fiskevernesone rundt Svalbard, var å hindre fartøy som ble stengt ute fra andre fiskefelter å trekke nordover. Som vi har sett tidligere ønsket norske myndigheter å etablere en økonomisk sone rundt Svalbard, men avgjørelsen lot vente på seg på grunn av Svalbardtraktaten.<sup>681</sup> Spørsmålet om reguleringen av Svalbard hvilte på to motstridende strategier. Den ene var å sikre norsk suverenitet og norske fiskeriinteresser, det andre var å slippe vestlige allierte til, slik at Norge ikke forble alene med Sovjetunionen i området. Like etter etableringen av norsk økonomisk sone i januar 1977, startet debatten om tiltak rundt Svalbard. Gunnar Sætersdal ved Havforskningsinstituttet skrev til Fiskeridirektør Knut Vartdal at det måtte iverksettes reguleringer for å sikre fiskebestandene så raskt som mulig. Sætersdal mente en kombinasjon av områdelukking, redskapsregulering og minstemål ville være en god løsning. Sætersdal ønsket ikke å etablere en økonomisk sone. Han så for seg at fisket ble stengt innenfor 20 nautiske mil, og med et totalforbud nord for 79°47'.<sup>682</sup> Sætersdal mente at en slik stengning kunne kutte 2/3 av småfiskefangsten. I diskusjonen lå hensynet til stormaktene til grunn. Spesielt Sovjetunionens reaksjoner var ventet, men forvaltningen av havområdet rundt Svalbard gav regjeringen også utfordringer med

---

<sup>680</sup> Forsøksfiske med line ved Vestgrønland, lug-prosjektet. Prosjektbeskrivelse. 17.12.91 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.39 (Norsk-Grønlandske fiskeriforhandlinger) boks: D64 mappe: Norsk Grønlandske fiskeriforhandlinger 1990-1993 1

<sup>681</sup> Se bla. Christensen 2014:69, denne avhandlingens kap. 2

<sup>682</sup> Regulering av fisket i Svalbard-sonen 16. februar 1977 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen 400.022 boksD54 mappe: Norsk økonomisk sone 1974-1988 1

enkelte vestlige land.<sup>683</sup> Regjeringen etablerte derfor en ikke-diskriminerende fiskevernesone rundt øya juni 1977.

Etter opprettelsen av fiskevernsonen rundt Svalbard hadde Norge og Sovjetunionen flere samtaler om hvordan området skulle forvaltes. Sovjetunionen ønsket et felles regime, noe som ble avslått kontant fra norsk side. Det kom likevel frem en form for stille enighet. Først og fremst fordi Sovjetunionen i stor grad aksepterte de norske bestemmelsene om forbudssoner og norske inspeksjoner, selv om de ikke underskrev inspeksjonspapirene. I et notat fra havrettsministerens sekretariat i oktober 1978, ble det konkludert med at Sovjetunionen ikke hadde «funnet det formålstjenlig å sette de vanskelige uavklarte spørsmål som knytter seg til den prinsipielle uenighet om fiskevernsonens status og området utforming på spissen».<sup>684</sup> Hvis de ikke foretok seg noe ville de i praksis akseptere norsk suverenitet. Ifølge Havrettsministerens sekretariat måtte de sovjetiske inspeksjoner i gråsonen og på det frie hav av norske skip og tredjelandsskip med norske kvoter måtte sees i det lyset. Norske myndigheter ønsket på alle mulige vis å styrke den norske suvereniteten på Svalbard og jurisdiksjonen i fiskevernsonen, men måtte slå seg til ro med at det var «små muligheter til å nå fram til en enighet med Sovjetunionen» om slike ordninger. Videre ble det hevdet at det ville bli sånn i overskuelig fremtid fordi de sovjetiske holdningene ikke så ut til å «gi rom for ordninger som vil være bedre egnet til å ivareta norske interesser enn den nåværende uavklarte situasjon».<sup>685</sup> En slik løsning ville være akseptabel så lenge det ble opprettholdt en viss dialog mellom partene slik at man kunne unngå en ytterligere fastlåsing av situasjonen. Dessuten kunne norske myndigheter se gjennom fingrene på det sovjetiske fisket i sonen fordi fisket av tredjeland hadde avtatt.<sup>686</sup>

Gjennom forhandlinger på ekspertnivå hadde saken likevel kommet nærmere en løsning og Evensen uttrykte til den sovjetiske fiskeriministeren Alexandr Isjkov at de gjenstående problemene «ikke skyltes uvilje eller en negativ holdning» eller var et

---

<sup>683</sup> Se Tamnes 1997:311, Bjørnsen & Bones 2015:489, Christensen 2014:72-73

<sup>684</sup> Notat. Fiskevernsonen rundt Svalbard. Forholdet til Sovjetunionen- 03.10.78 Fiskeridepartementet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978 1

<sup>685</sup> Notat. Fiskevernsonen rundt Svalbard. Forholdet til Sovjetunionen- 03.10.78 Fiskeridepartementet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978 1

<sup>686</sup> Notat. Fiskevernsonen rundt Svalbard. Forholdet til Sovjetunionen- 03.10.78 Fiskeridepartementet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978 1

uttrykk for «dårlige eller vanskelige nabostatsforbindelser». Det var rett og slett fordi den raske utviklingen innen havretten hadde skapt nye problemer det måtte finnes en løsning på.<sup>687</sup> Evensen erkjente også at problemene i fiskevernsonen var «meget delikate» fra et utenrikspolitisk og folkerettslig perspektiv.

Under en drøfting mellom partene deltok den nye fiskeridirektøren Hallstein Rasmussen sammen med Helge Vindenes høsten 1978. Rasmussen skisserte opp to mulige løsninger. Den ene var å innrapportere fangsten i hele Barentshavet og begge lands økonomiske soner. Den andre løsningen var å kun rapportere fangster utenfor den norske fastlandssonen og sovjetunionenes økonomiske sone. Sovjetunionen virket i realiteten avmålt til begge løsningene, og understreket mer generelt at forvaltningen måtte være vitenskapelig fundert og ikke-diskriminerende. Vindenes understreket at de norske reguleringene rundt Svalbard nettopp var det, og at partene hadde vært konsultert på forhånd. Videre bemerket han at rapporteringsområdet burde være uavhengig av uløste grensespørsmål.<sup>688</sup> Partene ble ikke enige om rapporteringen skulle gjelde hele, eller deler av Barentshavet, og i så fall hvilke deler som skulle tas med eller utelates. For norske myndigheter var alt som smakte av felles forvaltning av Svalbard utelukket, mens Sovjetunionen ikke ville innrapportere fangster fra områder de mente ikke var norske. Den norske delegasjonen var svært opptatt av å få til en ordning med rapportering overhodet, og foreslo igjen en rapportering på området utenfor de økonomiske sonene. Forslaget ble trukket tilbake da Sovjetunionen presiserte at siden dette var utenfor de økonomiske sonene, var det juridisk vanskelig å få til.<sup>689</sup>

Svalbardsonen var spesielt problematisk med tanke på Spania. Det ble drøftet i Havretts- og sjøgrenseutvalget i 1980 at Spania hadde tatt «for oss et maksimalt ugunstig standpunkt både vis a vis Svalbard og vis a vis Jan Mayen».<sup>690</sup> Problemet var et utstrakt

---

<sup>687</sup> Notat. Fiskerivernsonedrøftelser Norge-Sovjetunionen. Referat av plenumsmøte i Moskva onsdag 22. november 1978 kl. 12.45 23.11.78 Fiskeridepartementet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978 1

<sup>688</sup> Notat. Embetsmannsdrøftelser om fiskevernsonen ved Svalbard. Moskva 20.-22. november 1978. Fiskeridepartementet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978 1

<sup>689</sup> Notat. Embetsmannsdrøftelser om fiskevernsonen ved Svalbard. Moskva 20.-22. november 1978. Fiskeridepartementet, Hallstein Rasmussen. 067.2 boks: D 30 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1974-1978 1

<sup>690</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. oktober 1980 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3



spansk fiske som var vanskelig å få bukt på så lenge Spania mente de hadde rettmessige krav i området. Det var vanskelig å true spanske myndigheter med lavere kvoter i norsk økonomisk sone, siden det spanske fisket i sonen var svært begrenset.<sup>691</sup> Konfliktene om soneopprettelsen av Svalbardsonen bidro til å forsterke det norske synet på kyststatenes rolle. Med hensyn til EF, var fiskevernsonen et viktig grep for å understreke at Norge tok havrettens bestemmelser om fornuftig forvaltning på alvor da spanske og portugisiske fartøyer ble stengt ute. Dette hang også sammen med den overordnede tanken om hvilke rettigheter og plikter kyststaten faktisk skulle ha i kystområdene de forvaltet. Jeg mener derfor at Svalbardsonen bidro til å forsterke den norske kyststatsrollen, fordi etableringen understreket ansvaret som Norge hadde fått gjennom utviklingen i havretten.

Akkurat dette illustrerer et godt poeng av sammenhengen mellom forvaltningen av Fiskevernsonen rundt Svalbard og den øvrige norske økonomiske sone. I 1980 var det ennå ikke satt kvoter for fisket i havområdene rundt Svalbard, selv om enkelte reguleringstiltak var gjennomført. Norske myndigheter hadde i praksis tillatt fiske i vernesonen, og en viss regulering hadde, ifølge Fiskeridepartementet, blitt respektert av de fremmede fartøylene.<sup>692</sup> Departementet mente tiltakene hadde gitt en rimelig sikring av bestandene, selv om det ikke gav noen garanti for at fisken totalt sett ble bedre forvaltet. Hovedproblemet for norske fiskerimyndigheter var balansegangen mellom å se fiskevernsonen rundt Svalbard som en del av den norske økonomiske sonen og å bøye seg av for utenlandske, og da spesielt sovjetiske, krav om at vernesonen måtte styres med rot i Svalbardtraktaten. Myndighetene hadde derfor gått inn for en ikke-diskriminerende forvaltning av sonen, til tross for synet på området som udiskutabelt norsk. Bjørnsen og Bones (2015) viser at norske myndigheter visste at en slik sone ville bli problematisk, og valgte en ikke-diskriminerende linje for å sørge for ro og stabilitet i området.<sup>693</sup>

---

<sup>691</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 17. oktober 1980 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 3

<sup>692</sup> Notat. Regulering av fisket i fiskevernsonen ved Svalbard. 16.10.80 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og Sjøgrenseutvalget

<sup>693</sup> Bjørnsen & Bones 2015:489

Selv om det ikke eksisterte noen kvoteavtaler i vernesonen, inngikk problematikken i kvotedrøftelsene mellom Norge og statene som hadde avtaler i norsk sone. Som en del av kvoteavtalene i norsk økonomisk sone måtte de andre statene akseptere at fangsten rundt Svalbard ikke skulle økes. Starten på 1980-tallet markerer et paradigmeskifte innen norsk forvaltning av utenlandsk fiske, da fiskere ble stengt ute fra den økonomiske sonen. Dette var problematisk for en strategi som la vekt på en balanse mellom fisket rundt Svalbard og i den norske økonomiske sonen. Flere stater var nær en avslutning av overgangsfisket i norsk sone samtidig som norske myndigheter hadde innført veldig restriktive regler for utenlandsk fartøyer. Det utenlandske fisket var dermed i praksis enten opphørt eller strengt regulert. Dette betød at å bruke kvoteavtalene i den norske sonen til regulering av vernesonen ifølge Fiskeridepartementet «ikke lenger vil være et særlig effektivt forhandlingskort for å få tredjeland til å begrense fisket i Svalbardsonen».<sup>694</sup> Fiskeridepartementet mente derfor at tiden nå var inne for å innføre en kvoteregulering i Svalbardsonen med et sentralt unntak.

Fiskeridepartementet mente at fellesbestandene av torsk mellom Sovjetunionen og Norge ikke trengte å inngå i en slik regulering, da partene selv satte både totalkvote og fordelte kvoter til tredjeland. Det var også irrelevant for Fiskeridepartementet om Sovjetunionen tok sin kvote i Barentshavet eller i vernesonen, så noe strengere regulering av det sovjetiske fisket var i realiteten ikke aktuelt.<sup>695</sup> Det samme gjaldt også det norske fisket. Det var ikke ønskelig å sette særegne kvoter for det norske torskefiske da departementet også anså dette som en del av den norske totalkvoten. Ved å ikke regulere de norske bestandene rundt Svalbard for seg, slapp norske myndigheter å dele ressursene med tredjeland. På grunn av lav historisk fangst ville dette ha store konsekvenser for norsk fiske.<sup>696</sup> Her kan noe av årsaken for det kraftige norske arbeidet for å legge biologisk sonetilhørighet i samtaler med EF til grunn. Norske myndigheter ville ikke dele den norske torskeknoten på flere bare fordi bestanden tidvis befant seg i

---

<sup>694</sup> Notat. Regulering av fisket i fiskevernsonen ved Svalbard. 16.10.80 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og Sjøgrenseutvalget

<sup>695</sup> Notat. Regulering av fisket i fiskevernsonen ved Svalbard. 16.10.80 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og Sjøgrenseutvalget

<sup>696</sup> Notat. Regulering av fisket i fiskevernsonen ved Svalbard. 16.10.80 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D8 mappe: Havretts- og Sjøgrenseutvalget

fiskevernsonen. Kvoten på disse bestandene ble 'forlenget' inn i fiskevernsonen, fremfor at de inngikk i egne kvoteavtaler med ny fordeling.

Fra EFs side var Norges holdning til fisket i Svalbardsonen et problem. Allerede under de innledende forhandlingene i 1977 uttrykte EFs forhandlere at de hadde «visse reservasjoner» basert på sin fortolkning av Svalbardtraktaten. Den norske tanken om trålfrie soner ble fra Brussel oppfattet som diskriminerende mot EFs fiskere og det ble fremmet et spørsmål om tiltaket i det hele tatt var vitenskapelig fundert. Under møtet hadde det norske forslaget flere ganger blitt avskrevet som uvitenskapelig og omtalt som en spøk av EFs delegasjon, ifølge de norske deltakerne.<sup>697</sup> Det ble hevdet at det norske motivet var «å beskytte de økonomiske interesser for de norske fiskere».<sup>698</sup> Flere av EF-statene ville få redusert sitt fiske rundt Svalbard med om lag 50% ved innføringen av en trålfri sone på bare 20 nautiske mil.

Spørsmålet ble revitalisert med Spania og Portugals inntreden i EF i 1986, der Norges hovedkontakt for fiskerispørsmål i EF, Raymond Simmonet, forsøkte å forhandle frem et økt europeisk fiske rundt Svalbard. Simmonet så fiskeriforvaltningen av Svalbard i sammenheng med EFs generelle politikk og forsøkte å gjøre en kobling mellom fiske og importbestemmelser for norsk fisk. Simmonet mente at gode tollordninger hang samme med at «Norge hadde noe å gi» og at «Norges holdning i forvaltningsmessige spørsmål, og da til EF's langsiktige interesse for Barentshavet, ville være et viktig premiss for utformingen av EF's tollregime».<sup>699</sup> EF forsøkte å presse Norge om tilgang til Svalbardsonen, noe som gjentok seg i alle de uformelle møtene mellom Fiskeridepartementet og Simmonet. EFs strategi var ikke ny, og norske forhandlere hadde møtt akkurat dette argumentet flere ganger tidligere.<sup>700</sup> Fra norsk side ble fremstøtene kontant avvist.<sup>701</sup> Norske myndigheter var innforstått med at det var viktig

---

<sup>697</sup> Referat fra møte mellom Norge og EF-kommisjonen i Brussel 25. juli 1977 29.07.77 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D5 mappe: Norge-EF 4

<sup>698</sup> Referat fra møte mellom Norge og EF-kommisjonen i Brussel 25. juli 1977 29.07.7 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D5 mappe: Norge-EF 4

<sup>699</sup> Notat Norge-EF Uformelle drøftelser om EF-fisket i vernesonen ved Svalbard. Brussel 21-22. januar 1986 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge-EU 1978-1994

<sup>700</sup> Notat. Norsk fiskerisamarbeid med EF, samtaler med generaldirektør Gallagher og direktør Simmonet under Norges-besøk 19.-21. juni 1985 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

<sup>701</sup> Tannes 1997:235

å skape et helhetlig forvaltningsopplegg og et godt forhold til EF, men uttrykte at det var «uaktuelt for Norge å inngå i koblingsarrangementer» der forvaltningsspørsmål og handelspolitikk inngikk.<sup>702</sup> Fisket måtte bestemmes gjennom aktiv forvaltning og reguleringer, ikke gjennom handelspolitikk. Dette var i tråd med tankene til Arbeidsutvalget for fisk.<sup>703</sup> Ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet, Trond S. Paulsen, uttalte til Simmonet at hvis EF ikke «egner å tilpasse seg disse hensyn, ville fisket i vernesonen kunne kaste «lange skygger» over fiskerisamarbeidet mellom Norge og EF».<sup>704</sup> Når det gjaldt EFs forventninger om økte kvoter ble arbeidsutvalget for fisk enige om at det var uaktuelt å «gi konkrete positive norske signaler» om et utvidet fiske.<sup>705</sup>

Grunnen til at EF ønsket å utvikle et fiske i norsk økonomisk sone og i Svalbardsonen, var et underskudd av fisk i det indre markedet, samt å legge til rette for spansk og portugisisk trålvirksomhet. Derfor ville høyere tollkvoter på norsk fisk også gå utover både industri og innbyggere i EF-landene. EF var bundet av internasjonale handelsavtaler som gjorde tanker om koblingsarrangementer komplisert. Dermed ble å bytte markedstilgang mot høyere kvoter «et forhandlingskort det ikke er helt uproblematisk å spille ut»<sup>706</sup>. Det kan også forklare den steile, kompromissløse holdningen norske myndigheter hadde i møte med EFs forhandlere. Fiskeridepartementet visste nok at de, i motsetning til EF, hadde gode kort på hånden i denne saken. Dessuten ville et forvaltningsopplegg med rot i handelspolitikk ikke gi et riktig bakteppe for å fatte rasjonelle beslutninger. EF på sin side, visste at de kunne presse Norge hardere enn de hadde gjort under fiskeriforhandlingene med Island. Ifølge Rolf Tamnes gjorde det også EØS-forhandlingene vanskeligere. For Island var fisket et nasjonalt problem, for Norge, som i tillegg hadde store oljeressurser, et regionalt problem.<sup>707</sup>

---

<sup>702</sup> Notat Norge-EF Uformelle drøftelser om EF-fisket i vernesonen ved Svalbard. Brussel 21-22. januar 1986 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge-EU 1978-1994

<sup>703</sup> Notat. Møte i arbeidsutvalget for fiskerispørsmål. 28. august 1985. 28.08.85 Havforskningsinstituttet, direktørarkiv G.S Sætersdal Serie boks10 (400) mappe: Kommende møte 3. (811.11)

<sup>704</sup> Notat Norge-EF Uformelle drøftelser om EF-fisket i vernesonen ved Svalbard. Brussel 21-22. januar 1986 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge-EU 1978-1994

<sup>705</sup> Notat. Møte i Arbeidsutvalget 4. februar 1986 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1986 2

<sup>706</sup> Christensen 1993:30

<sup>707</sup> Tamnes 1997:235

EF var likevel ikke helt fastlåst. EF understreket under forhandlingene om en fiskeritavtale for 1985 at eventuelle reguleringsiltak måtte bygge på vitenskapelige råd, være ikke-diskriminerende og følges av de andre som fisket i området.<sup>708</sup> EF-kommisjonen forsøkte så langt det gikk å utarbeide én linje i fiskeripolitikken. På grunn av de sprikende fiskeriinteresser var dette praktisk talt en umulighet. Under et møte i mellom fiskeriråd Torben Foss og EFs generaldirektør for fiskerisaker, Eamon Gallagher i 1985, uttrykket Gallagher en viss støtte til den norske motstanden mot det spanske fisket i Svalbardsonen. Han gav klart uttrykk for at EF ikke ville akseptere at spanske fartøy «opptrådte som pirater på ulike fiskefelt rundt om i verden» og antydde at det også var gnisninger internt mellom medlemslandene om Spanias fremtoning og andeler av de totale EF-kvotene i området.<sup>709</sup>

Siden Spania formelt sett skulle trå inn i fellesskapet ved årsskiftet 1985-1986 ba EF-kommisjonen om uformelle drøftelser angående fisket i Svalbardsonen høsten 1985. Et hovedmål var å få til langsiktige løsninger. Fra norsk side var dette interessant, men det fordret at norske fiskere også fikk like rettigheter på overskuddet av EFs bestander. Dette var derimot ikke EF villige til å gi.<sup>710</sup> Likevel ble det klart at EF forsøkte å tone ned mulige konflikter i Svalbardsonen i forbindelse med Spania og Portugals inntreden i fellesskapet. Under alle forhandlingene viste EFs forhandlere forståelse for norske de synspunktene. Hovedutfordringen var medlemslandenes egne innfall. Under et møte mellom EU-kommisær Cardoso og fiskeriminister Bjarne Mørk Eidem, påsto Cardoso at kommisjonen hadde «presset medlemsstatene på forvaltningsområdet og at den hadde full forståelse for regulering av fiske i Svalbardsonen».<sup>711</sup>

Selv om norske myndigheter ønsket å regulere fisket rundt Svalbard strengt, hadde EF-fisket også et klart sikkerhetspolitisk aspekt. Norge ønsket ikke å være alene med

---

<sup>708</sup> Notat. Notat. Konsultasjoner om en kvoteavtale for 1985. Første runde, Oslo, 18.-19- oktober 1984.

Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1984 3

<sup>709</sup> Notat. Norsk fiskerisamarbeid med EF, samtaler med generaldirektør Gallagher og direktør Simmonet under Norges-besøk 19.-21. juni 1985 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

<sup>710</sup> Notat. Norsk fiskerisamarbeid med EF, samtaler med generaldirektør Gallagher og direktør Simmonet under Norges-besøk 19.-21. juni 1985 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D10 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1985 1

<sup>711</sup> Notat. Hovedpunkter fra møte i Svølvær 9/4-87 mellom EF-kommisjonær Cardoso og fiskeriminister Mørk Eidem. 22.03.87 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.382 boks: D6 mappe: Norge EF 1978-1994

Sovjetunionen i Nord-Atlanteren, noe som la opp til en balansegang i avtalene med EF-landene.<sup>712</sup> EF mente fisket nå hadde et omfang som gjorde det vanskelig å drive økonomisk. En ytterligere reduksjon ville gjøre fisket i området uinteressant. Fiskeridepartementet understreket i denne sammenheng at «det har vært, og er, intern norsk enighet om å opprettholde et vestlig, og da i første rekke et EF-fiskenærvær nord for 60° N».<sup>713</sup> I kvotetilbudet for 1983 mente Fiskeridepartementet at det måtte tas hensyn til dette. Den totale fangsten måtte altså reduseres og norske fiskerier skånes, samtidig som man ønsket et økonomisk drivverdig EF-fiske. Fiskeridirektør Hallstein Rasmussen anbefalte at kun norske fiskere fikk seikvoter for 1983 og en ytterligere reduisering av EFs fiske nord for 60° N.

### Oppsummering

I tiden etter 1977 fokuserte Norge på å inngå bilaterale avtaler med de andre statene som drev fiske i Nordøst-Atlanteren. Regjeringen drev en vanskelig balansegang der ressurs hensyn, økonomiske hensyn og motstridende interesser med nabostater måtte samordnes for å finne akseptable løsninger. Dette var ikke lett, og ved flere tilfeller bedrev Norge direkte overfiske. Den nye kyststatsrollen gjorde at norske myndigheter ikke ønsket å føye seg i spørsmål om kvoter, soner og grenser, selv om havrettstraktaten la opp til ansvarlighet. Dette var fordi havrettskonvensjonen også gav kyststatene rettigheter til disse ressursene. Å la andre fiske fritt i sin sone, ville hule ut kyststatenes jurisdiksjon. Det var dessuten ingen grunn til at Norge skulle gi mer enn de andre var villige til under forhandlingene heller. Norske myndigheter vernet først og fremst sine økonomiske interesser ved å følge et slikt løp. Samtidig spilte den økende bevisstheten om naturens ressurser inn i arbeidet, og la føringer for hvordan et forvaltningsregime skulle se ut. Jeg mener hele 1980-tallet var preget av en videre nasjonalisering av fiskeriressursene, og at 1982 ikke markerer et så kraftig brudd som Henriksen (2001) antyder.<sup>714</sup> Utover 1980-tallet ser vi likevel at bestandshensyn i tråd med økologiske prinsipper fikk større plass i vurderingene. Dette sammenfalt med at de viktigste

---

<sup>712</sup> Notat. Norge-EF. Forhandlinger om en kvoteavtale for 1983 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1982 1

<sup>713</sup> Notat. Norge-EF. Forhandlinger om en kvoteavtale for 1983 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 boks: D9 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1982 1

<sup>714</sup> Henriksen 2001:13

prinsipielle forhandlingene ble avsluttet. Mitt mål har vært å vise at Nordøst-Atlanteren kan forstås som et forvaltningskompleks fra norsk side parallelt som norske fiskeriinteresser ble hevdet. I litteraturen har særlig den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen fått plass, dernest fiskeriforhandlingene med EF. Men disse, sammen med islandske, danske, færøyske og grønlandske forhandlinger, utgjorde et ønske om å sikre norske kyststatsinteresser uavhengig av et kaldkrigs- eller Europaperspektiv.





## Kapittel 6: Signering og ny taktikk under havrettsforhandlingene

### innledning

Havrettsforhandlingene på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet er lite belyst i litteraturen. Hva som skjedde med det norske engasjementet etter signeringen av havrettstrakten i 1982 vil være sentralt i dette kapitlet, men jeg vil også belyse de umiddelbare reaksjonene etter etableringen. Selv om engasjementet ble lavere i FN-forhandlingene, var det alltid nordmenn tilstede under forhandlingene og det ble tidvis gjort seriøse fremstøt. Først og fremst vil jeg vise hvilke standpunkt Norge inntok under havrettskonferansen og hvordan samspillet mellom landene på utsiden av konflikten i 1. komité artet seg. Den norske linjen om å en universell traktat med bred tilslutning forble et viktig norsk mål, men også dette ble utfordret på slutten av tiåret. Spesielt interessant er Norges forhold til «Friends of the Convention»-gruppen (FOC). Arkivet etter Friends of the convention er ikke benyttet tidligere og gir et innblikk i hvordan små og mellomstore stater samlet seg for å nå overordnede prinsipielle mål. I FOC ble felles standpunkt og strategier utformet for å finne frem til en omforent løsning. Flere stater var misfornøyde med at USA under Ronald Reagan inntok en negativ holdning til havrettstraktaten. Dette kapitlet har fokus på de lavere nivåene i departementene fordi de ulike norske regjeringene på 1980-tallet aldri utformet en helhetlig, eksplisitt havpolitikk det tiåret. Den overordnede strategien lå derimot fast: Norge måtte arbeide for en universell traktat.

### Ny Evensen-gruppe bytter fokus før enda en sesjon i New York

At lå særegne forutsetninger til grunn i Evensen-gruppen og 2. komites forhandlinger om de økonomiske sonene ble spesielt klart da Jens Evensen fikk i oppdrag å forhandle frem en løsning i havbunnsspørsmålet i 1. komité. Hvordan dette endret arbeidet til den norske delegasjonen seg etter opprettelsen av de økonomiske sonene og hvilke rolle spilte den nye kyststatsrollen inn i dette arbeidet er ikke tidligere undersøkt i litteraturen. Å belyse arbeidet under havrettskonferansen etter etableringen av den norske økonomiske sonen i 1977 vil være hovedmålet for dette underkapitlet.

Problemområdene som gjensto var hovedsakelig knyttet til havbunnsspørsmålene i 1. komité. Selv om de økonomiske sonenes juridiske status, innlandsstatenes rettigheter, samt, kontinentalsokkelens yttergrense og mer generelle prosedyreopplegg under

konferansen også ble diskutert, brukte den norske delegasjonen nå mer tid på å få til en løsning på havbunnsproblemer. Dette henger nok sammen med at det var kommet såpass store innrømmelser overfor kyststatene i spørsmålet om de økonomiske sonene. I den grad den norske delegasjonen arbeidet med sonespørsmålet, var det for å avverge at stater med liten eller ingen kystlinje skulle få innflytelse over de økonomiske sonene. For den norske delegasjonen var det derfor spesielt viktig å sørge for at en eventuell tilgang for de 'geografisk vanskeligstilte' landene til de økonomiske sonene kun gjaldt land som befant seg i samme region.<sup>715</sup> For arbeidet i 1. komité var hovedmålet med en norsk deltakelse den samme som den hadde vært hele veien: Å finne fram til et kompromiss som kunne sørge for en universell traktat.

I konferansens 1. komité sto det andre ting på spill. Der var tilgang til ressursene knyttet tett opp til teknologiske forsprang, og den potensielle gevinsten derfor stor for utviklingslandene. Konflikten handlet i stor grad om hva som lå i begrepet «menneskehetens fellesarv». På den ene siden om ressursene på havbunnen skulle forvaltes i fellesskap gjennom et driftsselskap, eller om det skulle ligge åpent for de landene som hadde mulighet til å utnytte ressursene.<sup>716</sup> Utviklingslandene ønsket felles drift, mens industrilandene – med USA i spissen – ønsket et sterkt innslag av private selskaper. Jens Evensen fikk i oppgave om å bidra til en løsning gjennom en ny Evensen-gruppe med utgangspunkt i 1. komité. Det viste seg å være vanskelig. Etter de innledende konsultasjonene ble spørsmålet «om og i tilfelle når en ny omgang med uformelle konsultasjoner i Evensen-gruppen eventuelt skal finne sted, [...] holdt åpent».<sup>717</sup>

Den nye Evensen-gruppen klarte ikke å forene partene i 1. komité. Det kan ha flere årsaker. For det første var Evensen selv ekspert på grensedeling, og var sentral i grenseforhandlingene på 1960-tallet. For det andre ble den norske delegasjonen til havrettskonferansen raskt bygd ned etter norsk etablering av de økonomiske sonene i

---

<sup>715</sup> 7. sesjon av FN's 3dje havrettskonferanse (28.mars-19.mai 1978) Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 063.011. FN- Havrettskonferanse D 13 mappe FN's Havrettskonferanse 5-7 sesjon 1976-1978 2

<sup>716</sup> Notat. Havrettskonferansen. Uformelt, intersesjonelt møte (Evensen-gruppen) i geneve 28. februar – 11 mars 1977 22.03.77 UD 26 11/42 bind 29

<sup>717</sup> Notat. Havrettskonferansen. Uformelt, intersesjonelt møte (Evensen-gruppen) i geneve 28. februar – 11 mars 1977 22.03.77 UD 26 11/42 bind 29 (understrekingene var markert i dokumentet)

1977. Dessuten hadde den opprinnelige Evensen-gruppen fungert godt fordi kyststatene var godt organiserte og prinsipielt enige før konferansen kom i gang. I tillegg hadde industrilandene og supermaktene fått innrømmelsene de ville ha for å sikre sine interesser, så Evensens arbeid med å utforme forhandlingstekster var enklere i 2. komité. I 1. komité hadde kyststatsgruppen gått i oppløsning og interessemotsetningen mellom utviklingslandene og industrilandene var svært store. Den norske delegasjonen hadde ikke nok kompetanse eller ressurser til å bidra til å løse disse konfliktene. Den nye Evensen-gruppens forsøk på kompromiss viste seg også å bli mislykket. Det viser at Retzers påstand om Jens Evensens rolle som «Havrettens arkitekt», og andre fremstillinger av Evensen som dominerende under havrettskonferansen generelt er overdrevet. På hjemmebane hadde FN-forhandlingene mistet interessen med etableringen av den økonomiske sonen, og bildet av Evensen hadde, ifølge Vislie 2017, allerede begynt å slå sprekker i lys av de nylig oppstartede, og svært kompliserte, forhandlingene om gråsonen med Sovjetunionen.<sup>718</sup> Dette tydeliggjør at 1977 markerte slutten på treårsperioden der Norge spilte en klar rolle under havrettskonferansen og der Jens Evensen hadde en spesiell status hjemme og gjennom Evensen-gruppen.

Under konferansens sjette sesjon i 1977 hadde den nye Evensen-gruppen ifølge Helge Vindenes i UD levert en god fremdriftsplan og et arbeidsutkast som kunne ha «muligheter for å bringe konferansen et betydelig skritt fremover».<sup>719</sup> Amerikanerne var derimot ikke fornøyde. Det innenrikspolitiske presset for nasjonale tiltak i spørsmålet om mineralutvinning på dyphavsbunnen var så sterke at enkelte hadde antydnet at USA kom til å revurdere videre deltakelse under konferansen. Vindenes mente utspillet «antagelig er noe overdramatisert», men at det likevel var et uttrykk for en «genuin skuffelse» til forhandlingene.<sup>720</sup> Det var stort behov for nye kompromisser. Forslaget ble også avvist av utviklingslandene, som mente utkastet ikke gikk langt nok i å imøtekomme deres syn.<sup>721</sup>

---

<sup>718</sup> Vislie 2017:375

<sup>719</sup> Bakgrunnsnotat. FNs havrettskonferanse 30.08.77 UD 26 11/42 bind 32

<sup>720</sup> Bakgrunnsnotat. FNs havrettskonferanse 30.08.77 UD 26 11/42 bind 32

<sup>721</sup> Telex. Havrettskonferansen 27.05.77 Fiskeridirektoratet, Hallstein Rasmussen. 063.011 boks: D 13 mappe: FN-Havrettskonferanse 1976-1978 2

Etter sesjonen innkalte Evensen til et nytt intersesjonelt møte, samt flere konsultasjoner med representanter i 1. komité. Disse mente han hadde vært oppløftende. Samtalene, og et planleggingsmøte i desember 1977, hadde vist at det skulle være mulig å komme frem til et brukbart arbeidsopplegg. Det ble derfor planlagt et intersesjonelt møte i februar 1978. Evensen la stor vekt på at det nå måtte satses for å få et vellykket resultat og var innstilt på å fortsette sin meglerrolle i havbunns spørsmålet.<sup>722</sup>

Vinteren 1978 gjorde havrettsministerens sekretariat opp status for Norge under havrettskonferansen. Der gikk meglerrollen og småstatsinteressene i igjen. Det ble hevdet at småstatene kunne spille en konstruktiv rolle under resten av konferansen, spesielt mellom store industriland og utviklingslandene. Det var også naturlig siden de mindre statene sto friere og i en mer uavhengig stilling til å fremme ideer og forslag. Den norske delegasjonen kunne her gjøre en «særlig aktiv innsats» til løsning på havbunnsproblemet fordi Norge ikke hadde sterke interesser i denne saken. På grunn av dette, hadde Norge et «særlig ansvar som brobygger» ifølge Havrettssekretariatet.<sup>723</sup> Da det intersesjonelle møtet ble avholdt i februar, ser det ut til at Evensens rolle allerede var mindre. Evensen ledet ikke møtet, og spørsmålet om mineralutvinning på dyphavsbunnen ble foreslått overført til en arbeidsgruppe ledet av Kenya.<sup>724</sup>

Havbunns spørsmålet var et prinsipielt spørsmål om forholdet mellom rike og fattige land for Norge. Den norske delegasjonen hadde dermed ingen andre interesser i 1. komité enn å komme frem til et kompromiss. Tamnes antyder at Norge fikk gjennomslag for interessene sine fordi man kunne påvirke forhandlingene og sikre at norske interesser ikke ble skadelidende.<sup>725</sup> Den norske delegasjonen fikk også sin legitimitet gjennom den sammensatte interessestrukturen. Vi kan spørre oss om mangelen på egeninteresser gjorde at legitimiteten til Norge som forhandler ble borte? Det kan ha hatt betydning. Jens Evensen mistet uansett innflytelse under konferansen, samtidig som regjeringen trappet ned den norske tilstedeværelsen. Alt dette kan ha dratt i samme retning. Det som

---

<sup>722</sup> Samtalenotat Fns havrettskonferanse 24.11.77 UD 26 11/42 bind 32

<sup>723</sup> Notat. Små lands rolle i internasjonal politikk. Internasjonal havrett. Havbunnsproblematikken 10.02.78 UD 26 11/42 bind 33b

<sup>724</sup> Notat. Havrettskonferansen – intersesjonelt møte i New-Tork 6-18. februar 1978 UD 26 11/42 bind 34 29.0378

<sup>725</sup> Tamnes 1997:285

er sikkert er at det ikke var mulig å spille på kyststatsidentiteten for å komme frem til en løsning i 1. komité.

#### Nye sesjoner – havrettsministerposten legges ned

Under havrettskonferansens 7. sesjon i 1978, som ble delt mellom Genève og New York, inntok Norge allerede en mer tilbaketrukket rolle. I det norske referatet henvises det ikke til et eneste område der den norske delegasjonen hadde et særlig ansvar eller påvirket utfallet i noen særlig grad.<sup>726</sup> De første ukene av sesjonen skulle i stor grad omhandle valget av ny president for konferansen. Jens Evensen hadde tidligere markert støtte til den sittende presidenten av praktiske årsaker, men tok ikke aktivt part i valgkampanjen.<sup>727</sup> Når det gjaldt forhandlingsteksten, ble det heller kommet til enighet om et artikkelutkast, selv om landene i flere spørsmål hadde gjort fremskritt. For Norges del var det spesielt sokkelgrensen utover 200 nautiske mil og innlandsstaters rett til å fiske restkvoter i de økonomiske sonene som var interessant. Delegasjonen inntok likevel en mer iakttakende rolle. Dette hang for øvrig godt sammen med statsviter Steinar Andresens påstand om at de viktigste norske målene ble nådd tidlig under konferansen.<sup>728</sup> Han legger derimot mindre vekt på at universell tilslutning faktisk også var et sentralt mål.

Den norske delegasjonen i New York skrev til Oslo at konferansen nå hadde pågått i nesten fem år, og at det på denne tiden hadde «lykkes å komme fram til resultater som har vært av uvurderlig betydning og hjelp for bl.a. bestrebelsene på å sikre en rimelig og fornuftig bevaring av fiskeressursene utenfor våre kyster».<sup>729</sup> Samtidig understreket delegasjonen at det gjensto arbeid, men at det var viktig å få avsluttet konferansen og signert konvensjonen. Ordnete forhold på verdenshavene «vil ikke minst være i de små staters interesse» ble det poengtert.<sup>730</sup> Selv om den norske holdningen var mer tilbaketrukket under selve konferansen hadde de intersesjonelle møtene båret noen

---

<sup>726</sup> Havrett. Foreløpig rapport fra den 7. sesjon av FNs 3. konferanse om havets folkerett, Genève 28. mars- 19. mai 1978 16.06.78 UD 26 11/42 bind 36

<sup>727</sup> Notat. FNs Havrettskonferanse – 7. sesjon. Referat fra samtale mellom formannen for den sovjetiske havrettskommisjon, viseutenriksminister Kozyrev og havrettsminister Evensen i Moskva onsdag 15. mars 1978 17.03.78 UD 26 11/42 bind 34

<sup>728</sup> Se Andresen 1987:111, se også Nærø 1987:46

<sup>729</sup> Nordisk utenriksministermøte 31.8-11.9. Utkast til norsk innlegg om FNs havrettskonferanse 25.08.78 UD 26 11/42 bind 36

<sup>730</sup> Nordisk utenriksministermøte 31.8-11.9. Utkast til norsk innlegg om FNs havrettskonferanse 25.08.78 UD 26 11/42 bind 36

frukter. Målet var nå å komme i havn med forhandlingene i løpet av 1979. Det gikk mye tid til å diskutere felles skattesystemer for mineralvirksomheten på dyphavsbunnen. Forslagene som Jens Evensen bidro til å utforme lå tett opp til forslagene som tilgodeså utviklingslandene. Dette vakte stor irritasjon blant industrilandene, som uttrykte kraftig misnøye.<sup>731</sup>

Evensen og utviklingslandene ønsket blant annet en hard beskatning av gruvedriften og at gevinsten av ressursene industrilandene utvant skulle deles mellom i- og u-land. Forslaget ble lagt til grunn for et kompromissforslag som av nevnte grunner ikke førte frem. Det kan være to grunner til at Norge valgte denne strategien. For det første hadde ikke Norge planer om mineralutvinning på dyphavsbunnen og kunne dermed argumentere for høye skatter og fordelaktige u-landsløsninger i spørsmålet. For det andre var det en viss kobling mellom utvinning på dyphavsbunnen og tankene om en ny økonomisk verdensorden. Norske myndigheter hadde gjennom FN gitt sterk støtte til NØV, og utviklingslandene så, ifølge Andresen, på utvinningen som en «prøvestein», noe som gjorde det vanskelig å avvise en u-landsvennlig løsning for Norge.<sup>732</sup>

Etter konferansen ble det arrangert et intersesjonelt møte i Paris i november 1978. Et problem man på norsk side hadde identifisert, var at artikkelutkastene var veldig konkrete og detaljerte.<sup>733</sup> Dette i motsetning til artiklene om de økonomiske sonene, der deler av tolkningen lå åpen. En av løsningene var å «trimme» teksten fra 1. komité, noe som ble avvist av USA og de andre industrilandene. Det ville ifølge dem åpne opp for stor skjønnsmessig behandling av havbunns spørsmålet. Utviklingslandene som på sin side ønsket en sterk havbunnsorganisasjon, gikk inn for en slik løsning. Jens Evensen forsøkte derfor likevel å trimme artiklene frem til et nytt intersesjonelt møte vinteren 1979, men arbeidet førte ikke frem. Samtidig verserte det stor uenighet om disse møtenes struktur. Utviklingslandene var jo i utgangspunktet for en løsning, men mange av statene hadde ikke økonomi til å delta både på lange hovedsesjoner og flere korte intersesjonelle møter. Alle møtene foregikk dessuten i USA eller Europa. Samtidig

---

<sup>731</sup> Rapport fra Norges delegasjon til den gjenopptatte sjuende sesjon av FNs 3. konferanse om havets folkerett New York 21.august – 15. september 1978 16.10.78 UD 26 11/42 bind 37

<sup>732</sup> Andresen 1987:113

<sup>733</sup> Notat. Fn's Havrettskonferanse. Forberedende intersesjonalt møte i Paris 2-4. november 1978 UD 26 11/42 bind 37

hadde flere utviklingsland, spesielt i Afrika, også store ideologiske motforestillinger mot å delta i intersesjonelle møter utenfor selve forhandlingen. For industrilandene ble disse derimot sett på som både praktiske og nødvendige<sup>734</sup>

I desember 1978 ble havrettsministereposten lagt ned. Prosessen er beskrevet godt i Tamnes (1997), men et par punkter er verdt å nevne. Tamnes legger stor vekt på innenrikspolitisk press, men endringene under havrettskonferansen gjorde det også lettere å legge ned ministerposten. Det viktigste var å styrke kyststatenes rettigheter, noe som ble gjort med etableringen av de økonomiske sonene. Vi kan samtidig dvele ved Evensen-rolle og den norske forhandlingstaktikken etter etableringen av de økonomiske sonene. Det er klart at Norge inntok en aktiv rolle under de inneledende forhandlingene under havrettskonferansen. Spesielt mellom 1974-1976 med høydepunkt i 1975, da Evensen-gruppen klarte å enes om et tekstutkast. Noe må nok tilskrives Evensen som juridisk ekspert og teft for kompromisser. Samtidig var ikke, som tidligere vist, forhandlingene under 2. komité like hardt berørt av prinsipielle nord-sør-konflikter som i 1. komité. I tillegg var det flere industrialiserte stater som også ønsket å etablere – eller allerede hadde etablert – ulike 200-milssoner. Blant annet USA og Island. Evensen-stilling må dermed settes inn i en større kontekst.

Evensen selv løftet frem komitéformennene og konferansens president, Hamilton Amerasinghes personlighet og unike rolle som den viktigste suksessfaktoren.<sup>735</sup> Det var kanskje akkurat denne personlige tilnærmingen som passet Evensen-arbeidsmåte godt. I Berit Ruud Retzers biografi om Jens Evensen fra 1999, er det Evensen-rolle og tilnærming som løftes frem. Spesielt hvordan han arrangerte møter i Evensen-gruppen på et pannekakested like ved forhandlingsstedet i New York skal for Retzer ha understreket dette.<sup>736</sup> For Retzer er det ingen tvil om at Evensen-rolle og tilnærming for havrettssaken var avgjørende for diskusjonsklimaet i Evensen-gruppen.<sup>737</sup> Retzer skriver at Evensen aldri hadde likt en jobb så godt som Havrettsministerposten, og at

---

<sup>734</sup> Notat. Fn's Havrettskonferanse. Forberedende intersesjonalt møte i Paris 2-4. november 1978 UD 26 11/42 bind 37

<sup>735</sup> Notat til utenriksministeren. Særtrekk ved beslutningsprosessen i Havrettskonferansen. 17.09.80. UD 26 11/42 bind 43

<sup>736</sup> Retzer 1999:199

<sup>737</sup> Retzer 1999:200, Vislie 2017:364, Tamnes 1997:285

han «boltret seg som fisken i vannet».<sup>738</sup> Det er nok rett at Evensen hadde en spesiell, personlig motivasjon, men han var i større grad enn det Retzer påpeker en del av et større system.

Da de viktigste norske interessene ble oppnådd i 1977, kunne Evensen og den norske delegasjonen stå enda friere under forhandlingene. Likevel kunne ikke innsatsen eller resultatet måle seg mot arbeidet i 2. komité. Regjeringen anså det ikke som like viktig å ha en egen minister for det resterende arbeidet, selv om det var viktig å få ferdig konvensjonen. Samtidig begynte det å blåse rundt Jens Evensen hjemme. Rolf Tamnes skriver at det lå en langvarig konflikt om Evensens handlingsrom i mer generelle utenrikspolitiske spørsmål. Spesielt forholdet til Sovjetunionen og gråsonen ble problematisk. Også spørsmålet om sonespørsmålet ved Svalbard ble et slikt problem.<sup>739</sup> I tillegg var Evensen i utakt med det norske synet på fiskeriforhandlingene med EF.<sup>740</sup> Evensen ønsket her ansvaret for forhandlingene, men ble avspist med ansvar for konsultasjoner og forhandlinger i de utestående havretts- og fiskerispørsmålene med Frydenlund og Bolle som koordinerende parter. Forholdet mellom Evensen og Helge Vindenes ble også ifølge Retzer (1999) komplisert rundt 1980 da Vindenes overtok en del av Evensens arbeidsoppgaver.<sup>741</sup>

Evensen ble ambassadør og rådgiver i folkerett etter nedleggelsen av ministerposten, men den etterfølgende Willoch-regjeringen begrenset oppgavene til et minimum. Etter å ha kritisert Evensens «private utenrikspolitikk», blant annet mot atomvåpen, som ifølge utenriksminister Sverre Stray (H) hadde ført til problemer i forholdet til andre land, ble et endelig sluttpunkt satt med Evensens utnevning til dommer ved den internasjonale domstolen i Haag.<sup>742</sup> Senere omtalte Stray Evensen som dyktig og kunnskapsrik, men «fantastisk naiv», og antydte av Evensen ikke var like opptatt av de sikkerhetspolitiske aspektene i forhandlingene med Sovjetunionen som Frydenlund og seg selv.<sup>743</sup> Med Willoch-regjeringen kom en omlegging av utenrikspolitikken. Stray

---

<sup>738</sup> Retzer 1999:200

<sup>739</sup> Tamnes 1997:301

<sup>740</sup> Se underkapittel Om Norge og EF

<sup>741</sup> Retzer 1999:241

<sup>742</sup> Se Tamnes 1997:301, Retzer 1999:181, Vislie 2017:375

<sup>743</sup> Intervju med Sverre T. Stray. Forum for samtidshistories intervjuprosjekt (pilotprosjekt 2003-2004) gjennomført 13. september 2004, ved UiO.



var atlantisk orientert og, i tråd med de generelle trekkene under havrettsarbeidet, havnet den nye kyststatsidentiteten i bakgrunnen.

#### Havkonferansen går mot slutten og USA trekker seg ut

I 1979 ble det uttalt fra den norske delegasjonen til havrettskonferansen at «en nå hadde nådd et meget vanskelig stadium».<sup>744</sup> Nå gjensto bare såkalte «hard core issues» i 1. komité om medlemmer, stemmerett også videre i havbunnsorganisasjonen. Tidligere antydninger om at en hadde «brent alle broer» gjorde at delegasjonen mente det var viktig at man kom til enighet om en ny avtale.<sup>745</sup> Det verserte likevel liten tro på at konferansen ville komme til en avslutning i 1979, selv med ytterligere sesjoner i løpet av året. Det norske hovedmålet var å sørge for enighet om konferanseteksten, men gikk likevel langt i å støtte utviklingslandene. Den norske linjen ble ifølge Tamnes karakterisert som både illojal og selvstendig, uten hensyn til det vestlige samarbeidet.<sup>746</sup> Dersom det ikke ble kommet til en løsning på dette området under konferansens kommende sesjon, kunne man risikere at utviklingslandene ville presse frem en votering over de ulike tekstforslagene med stor stemmeovervekt. Det ville i sin tur kunne føre til brudd i forhandlingene der industrilandene, ifølge UD, måtte ta hovedansvaret for at konferansen hadde gått i stå.<sup>747</sup> Utenriksdepartementet inntok dermed ikke en «illojal» posisjon, men forsøkte å sikre et best mulig utfall enn en oppstykket konvensjon.

Konferansens åttende sesjon i Genève og New York, hadde likevel betydelig fremgang. Nærmest ut av intet hadde det lyktes deltakerne å komme frem til en revidert forhandlingstekst, og det ble planlagt å presentere en formalisert utgave av den til neste sesjon. For havbunnsproblemet hadde de forhandlet en «pakkelsøsning» der de fleste problemområdene hadde blitt løst. Forhandlingene hadde hovedsakelig skjedd i en utbrytergruppe, siden de formelle forhandlingene ikke hadde båret frukter. Når det gjaldt norske interesser var et kompromissforslag om kontinentalsokkelens yttergrense innarbeidet i forhandlingsteksten.<sup>748</sup> Den norske delegasjonen ønsket en løsning som

---

<sup>744</sup> Utdrag av referat fra morgenmøte/avdelingssjefmøte 28.03.79 UD 26 11/42 bind 38

<sup>745</sup> Utdrag av referat fra morgenmøte/avdelingssjefmøte 28.03.79 UD 26 11/42 bind 38

<sup>746</sup> Tamnes 1997:285

<sup>747</sup> Notat. EF-Norge. Offisielt besøk av visepresidenten i kommisjonen Haferkamp 18—19- juni 1979. Havrettskonferansen. 28.05.79 UD 26 11/42 bind 39

<sup>748</sup> Rapport. FNs 3. konferanse om havets folkerett. Åttende sesjon. Genève 19. mars-27. april, New York 19. juli-24. august 1979 UD 26 11/42 bind 41

innebar at kontinentalsokkelen inkluderte hele den naturlige forlengelsen av landterritoriet, altså til sokkelen stuper til dyphavet. Dette sto i kontrast til det sovjetiske forslaget, som la til grunn enten et dybde- eller avstandskriterium.<sup>749</sup> Den norske delegasjonen ønsket også å finne en prinsipiell løsning på delelinjeproblematikken. Regjeringen ønsket at midtlinjepsippet skulle brukes, men det var umulig å få tilstrekkelig oppslutning for noen grenseprinsipper. I de to viktigste gjenstående sakene for Norge var det altså Sovjetunionen som var motpart.

Norge sto uansett ikke alene i disse sakene. Når det gjaldt kontinentalsokkelens utstrekning var Norge med i den såkalte «margingruppen» med andre likestilte stater. I gruppen var det ingen norsk dominans. Den ble ledet av Irland og fokuset lå i stor grad på øystatenes behov. I den grad den norske delegasjonen gav uttrykk for et bestemt syn, var det at Norge inntok en fleksibel holdning.<sup>750</sup> Norge kunne spille en mer tilbaketrukket rolle i Margingruppen fordi de norske kyststatsinteressene også her var godt ivaretatt. Det var likevel viktig å finne frem til løsninger som var «akseptable for sokkelgruppen som helhet».<sup>751</sup> Norge brukte de fleksible holdningene i forsøket på å sikre en omforent traktat.

Finn Fostervoll ved folkerettsrådgerens kontor i UD, uttrykte villighet til å løse andre staters problemer i forhandlinger om sokkelavgrensing. I første omgang Sri Lanka som på grunn av særegne bunnforhold kom negativt ut. Problemet måtte løses på en slik måte at man slapp å gjenåpne hele diskusjonen om sokkelens yttergrense mente Fostervoll. Han åpnet dermed opp for fleksible løsninger på Sri Lankas problemer. For å sikre for en omforent tekst hadde margingruppen også gått med på deler av Sovjetunionens motforslag angående sokkelens utstrekning. De ble enige om at kyststatene hadde rett til kontinentalsokkelen ut til kontinentalskråningen, men ikke lengre enn 350 nautiske mil fra grunnlinjen – altså 150 mil utenfor den økonomiske sonen.

---

<sup>749</sup> Rapport. FNs 3. konferanse om havets folkerett. Åttende sesjon. Genève 19. mars-27. april, New York 19. juli-24. august 1979 UD 26 11/42 bind 41

<sup>750</sup> Referat Havrettskonferansen. Uformelt møte i «marginers»-gruppen Genève 19.-30.11.79 UD 26 11/42 bind 42

<sup>751</sup> Telegram. Havrettskonferansen. Internasjonalt møte i margin-gruppen i New York 21.-22. januar. 17.01.80 UD 26 11/42 bind 42

Et annet spørsmål som dukket opp mot slutten av konferansen, var hvor havbunnsmyndigheten og sjørettsdomstolen skulle ha hovedsete. Norge ønsket at de skulle plasseres på Jamaica på grunn av deres aktive rolle under konferansen og på grunn av geografisk spredning av FNs institusjoner. Samtidig hadde de støtte fra et flertall av utviklingslandene og av de vestlige landene.<sup>752</sup> Den norske delegasjonen holdt seg likevel avventende. Delegasjonen ønsket heller ikke å komme til en avgjørelse før flere andre stater hadde bestemt seg.<sup>753</sup> Den norske delegasjonen ønsket ikke å komme med noen anbefaling til Utenriksdepartementet, men mente at det mest sannsynlige scenarioet var et valg mellom Hamburg og Lisboa.<sup>754</sup> Vest-Tyskland var kritisk til deler av konferansens arbeid om mineralutvinning på dyphavsbunnen. Om dette var betinget, ville de kanskje «innta en mer positiv holdning etter en [norsk] fordelaktig avgjørelse vedrørende Hamburg».<sup>755</sup> Med andre ord kunne en eksplisitt støtte til Hamburg bidra til å sikre vesttysk støtte til konvensjonen. Konferansen var likevel kommet så langt at «alle kan godta kompromissløsningen dersom de kan godtas av «de andre»» under konferansens niende sesjon i august 1980.<sup>756</sup> Det var viktig at kompromissene som ble presentert ikke skulle bidra til å utvanne bestemmelsene i forhandlingsteksten.<sup>757</sup> Institusjonene ble delt mellom Jamaica, som fikk havbunnsmyndigheten, og Hamburg som fikk havrettsdomstolen.

Da Ronald Reagan overtok som president, ble det klart at USA ikke ville akseptere konvensjonsutkastet som forelå. Utviklingslandene ønsket at den 11. sesjonen skulle bli den siste, noe som gjorde at konferansen kom i skvis mellom en rask avslutning og en omforent traktat. Den norske delegasjonen kom også i skvis mellom å gi nok innrømmelser til USA for å få til en traktat, samtidig med å blidgjøre utviklingslandene ved å la det meste forbli uendret. Som vi allerede har sett hadde ikke Norge sterke interesser i arbeidet i 1. komite der hovedproblemet for amerikanerne lå. Det viktigste

---

<sup>752</sup> Notat. Havrettskonvensjonen. Plassering av havbunnsmyndigheten og dens organer – domstolen. UD 26 11/42 bind 46

<sup>753</sup> FNs havrettskonferanse. Setet for den internasjonale domstol for havrett. 06.08.81 UD 26 11/42 bind 46

<sup>754</sup> Notat. Havrettskonvensjonen. Plassering av havbunnsmyndigheten og dens organer – domstolen. UD 26 11/42 bind 46

<sup>755</sup> Notat. Havrettskonvensjonen. Plassering av havbunnsmyndigheten og dens organer – domstolen. UD 26 11/42 bind 46

<sup>756</sup> Notat Havrettskonferansen. Forhandlingene under 9. sesjons siste uke 15.09.80 UD 26 11/42 bind 43

<sup>757</sup> Notat. Havrettskonferansen. Behandlingen av delelinjespørsmålet. 21.10.80 UD 26 11/42 bind 43

var at havrettstraktaten ble sterk og at bestemmelsene ble stående. Det var i tråd med de overordnede småstatsinteressene om et godt utviklet og regulert internasjonalt rammeverk. Konflikten i komiteen var ikke ny, men den norske delegasjonen tok ikke aktiv del i arbeidet med å løse den før de norske interessene hadde blitt innfridd i 2. komité. Havrettskonferansen hadde vært preget av detente og avspenning hele 1970-tallet og det amerikanske bruddet med Reagan må sees i lys av en hardere linje overfor Sovjetunionen, men også Reagan-administrasjonenes motstand mot store internasjonale avtaler.

Den amerikanske delegasjonslederen til havrettskonferansen George Aldrich uttalte i et lunsjmøte med Evensen at den nye administrasjonen så med stor skepsis på det forhandlingsresultatet som var oppnådd.<sup>758</sup> De berørte departementene besluttet dermed å ikke gi den amerikanske havrettsdelegasjonen fullmaktene de trengte for å avslutte konferansen. Dette mente Aldrich hang sammen med at den nye administrasjonen hadde mangelfull kjennskap til det foreliggende konvensjonsutkastet. Opplysningen om det nye amerikanske standpunktet vakte sterke reaksjoner, spesielt fra 77-landsgruppen av utviklingsland.<sup>759</sup> Amerikanerne var jo i utgangspunktet skeptiske til bestemmelsene fra 1. komité om dyphavsbunnen, og denne skulle fortsatt utgjøre kjernen i de amerikanske protestene.

Evensen mente det nå var opp til alle deltakerstatene å minimere de mulige skadevirkningene av den amerikanske linjen og spesielt viktig å unngå en «katastrofestemming».<sup>760</sup> Et sammenbrudd av konferansen ville være svært problematisk. Spesielt fryktet man fra norsk side at «FNs status som forhandlingsmaskineri» skulle bli svekket, og at dette kunne få ringvirkninger i FN-systemet.<sup>761</sup> Denne frykten ble til stadighet gjentatt fra norsk side.<sup>762</sup> De klassiske småstatsinteressene sto på spill. Det ble igangsatt flere initiativ av små og mellomstore

---

<sup>758</sup> Melding. Havrettskonferansen. Forhandlingssituasjonen 03.03.81 UD 26 11/42 bind 44

<sup>759</sup> Melding. Havrettskonferansen. Forhandlingssituasjonen 03.03.81 UD 26 11/42 bind 44

<sup>760</sup> Notat. FNs havrettskonferanse. Arbeidsopplegg og gjennomføring av 10ende sesjon. Amerikansk utspill. Referat fra lunsjmøte 03.03.81 UD 26 11/42 bind 44

<sup>761</sup> Notat til 1. politiske kontor. Nordisk polsjefmøte i Stockholm 30. mars 1981. Bidrag til kjøreplan og bakgrunnsmappe. 23.03.81 UD 26 11/42 bind 44

<sup>762</sup> Blant annet i forkant av nordisk utenriksministermøte. Notat. Nordisk utenriksministermøte i København 2. og 3. september d.å Bidrag til kjøreplan og bakgrunnsmappe: 26.08.81 UD 26 11/42 bind 46

vestlige stater for å sikre fremgang og hindre tilbakeslag. Det ble spesielt lagt vekt på møter gjennom uformelle kanaler. Jens Evensen hadde fått «tallrike henvendelser» fra både industriland og utviklingsland om å initiere slike møter.<sup>763</sup> Evensen ønsket gjerne å ta på seg oppdraget, men satte som betingelse om å ikke være alene om jobben. Den australske ambassadøren Keith Brennan var villig til å dele ansvaret. Jens Evensen drøftet et slikt opplegg med den amerikanske delegasjonen, som sa seg villige til å prøve.<sup>764</sup>

Den amerikanske forhandlingslederen Aldrich ble raskt erstattet av viseutenriksminister James L. Malone. Han mente USA hadde strukket seg langt i å komme til snarlige løsninger på havrettens problemer, mens utviklingslandene hadde forsøkt å sikre seg «økonomiske konsesjoner» fra industrilandene. USA hadde, ifølge Malone, gått med på omfattende kompromissforslag med utviklingslandene for å sikre amerikanske interesser uten at dette hadde blitt anerkjent.<sup>765</sup> Evensen fryktet en konfrontasjon mellom USA og 77-landsgruppen, og uttrykte til den sovjetiske ambassadøren til Norge at han var redd utviklingslandene ville presse gjennom en votering. Siden havrettskonferansen i utgangspunktet var tuftet på konsensus-prinsippet, var en votering absolutt siste utvei og kunne føre med seg at konferansen ikke ville omfatte USA eller Vest-Europa. Uavhengig hva Sovjetunionen og de andre øst-europeiske landene ville foreta seg, mente Evensen at en slik konvensjon var verdiløs.<sup>766</sup>

Evensen forsto at USA «under en hver omstendighet» kunne ha vanskeligheter med å godta en havrettstraktat. En realistisk målsetning var å legge til rette for at USA ved en senere anledning kunne tiltrå konvensjonen.<sup>767</sup> Det var likevel klart for Evensen at en ellefte konvensjon, måtte bli den siste. For enkelte andre stater, spesielt blant utviklingslandene, hadde de stadige utsettelsene begynt å bli et innenrikspolitisk problem.<sup>768</sup> Ifølge Evensen hadde den langsomme fremdriften «skapt betydelig

---

<sup>763</sup> Notat til utenriksministeren. FNs Havrettskonferanse. Forhandlingssituasjon. 09.11.81 UD 26 11/42 bind 47

<sup>764</sup> Notat til utenriksministeren. FNs Havrettskonferanse. Forhandlingssituasjon. 09.11.81 UD 26 11/42 bind 47

<sup>765</sup> Havrettskonferansen. Amerikanske synspunkter etter 10. sesjon 19.04.81 UD 26 11/42 bind 45

<sup>766</sup> Notat. Havrettskonferansen. Samtale med Kirichenko 7.5.d.å 12.05.81 UD 26 11/42 bind 45

<sup>767</sup> Notat. Havrettskonferansen. Samtale med Kirichenko 7.5.d.å 12.05.81 UD 26 11/42 bind 45

<sup>768</sup> Finn denne tidligere. (om kostnaden for å delta på intersesjonelle møter, kanskje)

usikkerhet og irritasjon» i havrettskretser.<sup>769</sup> Evensen og Brennan satte i gang ulike samtaler for å kartlegge situasjonen.<sup>770</sup>

I Norge var havrettskonferansen nå av mindre interesse. Gråsoneavtalen var også ferdigforhandlet og satte et midlertidig sluttunkt der «våre interesser i rimelig grad er imøtekommet».<sup>771</sup> Det samme gjaldt skipsinteressene og sokkelinteressene. Mer generelle forhold som å styrke FN og å styrke internasjonale rettsordninger, gikk også «i samme retning». Selv om konvensjonen kunne vise seg å bli svakere, var de viktigste punktene fra norsk side enten ferdigdiskutert eller styrket gjennom sedvaneretten. Samtidig ble det uttrykket reell bekymring for de eventuelle negative konsekvensene et sammenbrudd kunne få på nord-sør-forholdet.<sup>772</sup> Rolf Tamnes skriver også at Norge engasjerte seg lite i havrettsforhandlingene etter 1982, fordi de var «rimelig fornøyde» med den nye rettsorden.<sup>773</sup> Jeg er enig i dette, samtidig var det bare havrettsarbeidet i FN som ble nedtonet fra politisk hold. Som vi så i forrige kapittel overtok bilaterale forhandlinger i kjølvannet av havretten med full tyngde.

Evensen spekulerte i hva alternativene for traktaten i realiteten var. Gjennom samtalene han hadde før jul 1981, var det skissert opp tre alternativ. En «no deal treaty» uten USA, en «treaty option» med forsøk på realitetsforhandlinger i håp om en løsning, og til slutt videreføring av «treaty option», men med så store krav at det i realiteten var en «no deal treaty». Evensen hadde fått inntrykk av at amerikanerne ønsket en avtale, og at alternativ to var å foretrekke.<sup>774</sup>

Det var likevel viktig å sørge for at konsensusprinsippet var fulgt så lenge som mulig. Et sammenbrudd kunne føre til en selektiv aksept av konvensjonen og en betydelig usikkerhet om rettstilstanden på havet. Folkerettsrådgi-verens kontor, som hadde blitt opprettet da Evensen gikk av som havrettsminister og ble folkerettsrådgi-ver, ønsket

---

<sup>769</sup> Arbeidsdokument for Havrettskonferansens 11. sesjon i New York i perioden 8. mars til 30. april (samt intersesjonelt møte i New York fra 24. februar til 2. mars) 08.01.82 UD 26 11/42 bind 47

<sup>770</sup> Konferanser i New York og Washington i tidsrommet 12.-15. desember 1981. forberedelse til havrettskonferansens 11. sesjon. Spørsmålet om intersesjonelt arbeid. 23.12.81 UD 26 11/42 bind 47

<sup>771</sup> 11. sesjon av FNs havrettskonferanse 17.03.82 UD 26 11/42 bind 48

<sup>772</sup> Statssekretær Eivinn Berg – kommentar til Havrettskonferansen 19.03.82 UD 26 11/42 bind 48

<sup>773</sup> Tamnes 1997:315

<sup>774</sup> Arbeidsdokument for Havrettskonferansens 11. sesjon i New York i perioden 8. mars til 30. april (samt intersesjonelt møte i New York fra 24. februar til 2. mars) 08.01.82 UD 26 11/42 bind 47

dermed å gå inn for justeringer som amerikanerne kunne akseptere. Finn Fostervold mente at Norge kunne spille en rolle fordi man kunne forvente at utviklingslandene ikke ville medvirke til slike endringsforslag.<sup>775</sup> Samtidig slo han fast at den norske linjen var å akseptere en avstemning kun om alle muligheter for konsensus var uttømt, selv om dette var på tvers av andre industristaters interesser. Det var likevel viktig å hindre situasjoner der utviklingslandene ble provosert til å søke avstemning fremfor konsensus. Norge førte an en svært fleksibel tilnærming, der en kunne gå med på nær hva som helst så lenge det styrke sentrale norske interesser – fortrinnsvis økonomiske soner – og så lenge det kunne sørge for en universell traktat.

#### Forhandlinger og signering: 11-landsgruppen blir opprettet

Det amerikanske utspillet kom like før konferansens siste arbeidssesjon. Innsatsen for å få USA med på konvensjonsutkastet ble nå intensivert fra norsk side. Dette skjedde blant annet i samarbeid med elleve små- og mellomstore vestlige industriland som alle sto utenfor konfliktene i 1. komité. Problemet var likevel de samme. For hvor langt kunne Norge og den såkalte 11-landsgruppen gå i å gi etter for amerikanske krav, uten å provosere utviklingslandene nok til at de ønsket en avstemning om innholdet i traktaten? Bekymringen vakte reell engstelse på norsk side fordi de amerikanske kravene var så store til at det mest sannsynlig ikke var mulig å komme til enighet mellom dem og 77-landsgruppen.

Den siste forhandlingssesjonen ble delt mellom to undersesjoner i New York i 1982. Den ble avsluttet med en avstemning om konvensjonen, der Norge, sammen med de nordiske landene og totalt 130 andre stater, stemte for traktaten. USA, Venezuela, Israel og Tyrkia stemte mot, mens Sovjetunionen og de fleste østblokklandene var avholdende. Under konferansen holdt Jens Evensen en lav profil. Statssekretær Eivinn Berg (H) holdt det norske åpningsinnlegget under konferansen. Berg uttrykte skuffelse over at man, til tross for stor innsats, ikke ennå var kommet til enighet. Norge hadde lenge vært klare for å akseptere traktaten, men stadige tilbakeslag av sine egne allierte som USA, Vest-Tyskland, Storbritannia og Frankrike, gjorde at traktaten nå kunne få mindre tyngde,

---

<sup>775</sup> Bakgrunns- og samtalenotat. Havrettskonferansen 04.02.82 UD 26 11/42 bind 47

uttalte han.<sup>776</sup> Berg gikk hardt ut mot stormaktene, men siden 11-landsgruppen opptrådte samlet, virker risikoen å ha vært lav. Et interessant poeng er at han la seg på en u-landsvennlig linje og understreket viktigheten av en universell traktat til tross for at dette var et direkte angrep på USA. Det viser at også Willoch-regjeringen holdt fast ved de overordnede norske målsetningene uten å innta et spesielt USA-vennlig perspektiv.

Selv om Utenriksdepartementet ønsket å få USA med på et kompromissforslag, holdt den norske delegasjonen seg i bakgrunnen i de reelle samtalerne. Hovedkontakten med USA ble i begynnelsen holdt av New Zealand, Australia og Canada. Sammen hadde 11-landsgruppen utarbeidet et kompromissforslag som ifølge Evensen gav USA «anslagsvis 75% av det de har bedt om».<sup>777</sup> Utviklingslandene aksepterte forslaget forutsatt at USA ikke kom med nye krav. Den norske delegasjonen mente likevel at flertallet var så overveldende at traktaten sto sterkt.<sup>778</sup> Under konferansen hadde ikke den norske delegasjonen noen særpreget rolle. I all hovedsak var de uformelle diskusjonene i regi av konferansens president. Flere forslag ble lagt frem, men alle ble like raskt avvist av den amerikanske delegasjonen med støtte fra Storbritannia, Japan og Vest-Tyskland.<sup>779</sup>

USA innarbeidet likevel et kompromissforslag fra 11-landsgruppen i et nytt og omfattende forslag. I UD ble det diskutert hvorvidt USA kunne bruke kompromissforslaget som en «fall back»-strategi.<sup>780</sup> Innad i 11-landsgruppen ble det foreslått at Norge skulle være forslagsstiller på vegne av gruppen. Hos i folkerettsrådgiverens kontor mente man dette kunne slå begge veier. På den ene siden kunne den norske delegasjonen risikere en for sterk norsk profilering med risiko for «senere vanskeligheter med – eller irritasjon fra – andre industrialiserte land». På motsatt side kunne man fra norsk side sørge for en «moderat, vel avbalansert introduksjonsform som kan bidra til et forhåpentlig nyttig videre kompromissarbeid

---

<sup>776</sup> Statement by mr. Eivinn Berg, State secretary To the United nations law of the sea conference Wednesday 31. march 1982 UD 26 11/42 bind 50

<sup>777</sup> Notat. Havrettskonferansen 23.03.82 UD 26 11/42 bind 48

<sup>778</sup> Rapport. De forente nasjoners tredje konferanse om havets folkerett, 11. sesjon, New York, 8. mars.30. april 1982. UD 26 11/42 bind 50

<sup>779</sup> Telegram. Nordisk ministermøte. Havrettskonferansen. Forhandlingssituasjonen. 25.03.82 UD 26 11/42 bind 48

<sup>780</sup> Havrettskonferansen. 14.04.82 UD 26 11/42 bind 48



under konferansen». <sup>781</sup> Dette gjenspeiler den norske balansen som hadde ligget fast helt fra begynnelsen av den tredje havrettskonferansen.

Under konferansen hadde amerikanerne diskutert en «minitraktat» der hovedtanken var å sørge for sammenfallende nasjonale lovendringer om mineralutvinning på havbunnen. Jens Evensen mente dette foregrep konferansens gang, og at de beste gruveområdene på dyphavsbunnen kunne bli beslaglagt gjennom nasjonal jurisdiksjon før traktaten trådte i kraft. <sup>782</sup> Dette var i sterk kontrast til de opprinnelige tankene anført av 77-landsgruppen om dyphavsbunnen som menneskehetens fellesarv. At Evensen hadde fått vite at sentrale industriland som USA og Vest-Tyskland siden 1976 angivelig skulle ha arbeidet med en miniavtale i all hemmelighet, gjorde ikke saken bedre. <sup>783</sup> Evensen hadde likevel fått opplyst at samarbeidet mellom de industrielle stormaktene ikke fungerte. Det var uenighet mellom landene om hvordan et slikt koordinert fremstøt skulle gjøres. I gruppen var USA og Storbritannia for, mens Vest-Tyskland og Japan var enten betenkte eller imot.

Den siste sesjonen endte med at USA ikke ønsket å signere havrettstraktaten. Fra folkerettsrådgiverens kontor ble det åpnet opp for at det likevel burde være mulig for amerikanerne å tre inn senere. <sup>784</sup> Samtidig forsøkte Norge å overbevise amerikanerne om at en sterk folkerett også var i USAs interesse. Dette ble blant annet gjort gjennom NATO. I løpet av konferansen hadde NATO-landene møttes jevnlig for å avklare sine felles interesser. Arbeidet med å motvirke den amerikanske beslutningen ble intensivert i alle kanaler. <sup>785</sup> Som Steinar Andresen skriver, var de sikkerhetspolitiske dimensjonene svært sjeldent oppe under konferansen. <sup>786</sup> Derfor kan effekten av en tilnærming gjennom NATO-kanalen diskuteres. Det var likevel viktig for FOC-landene å forsøke.

---

<sup>781</sup> Havrettskonferansen. 14.04.82 UD 26 11/42 bind 48

<sup>782</sup> Arbeidsdokument for Havrettskonferansens 11. sesjon i New York i perioden 8. mars til 30. april (samt intersesjonelt møte i New York fra 24. februar til 2. mars) 08.01.82 UD 26 11/42 bind 47

<sup>783</sup> Arbeidsdokument for Havrettskonferansens 11. sesjon i New York i perioden 8. mars til 30. april (samt intersesjonelt møte i New York fra 24. februar til 2. mars) 08.01.82 UD 26 11/42 bind 47

<sup>784</sup> Notat til 1. politiske kontor. Aktuelle spørsmål i forbindelse med Norges deltakelse i FN's 37.

Generalforsamling 29.06.82 UD 26 11/42 bind 49

<sup>785</sup> Notat. Havrettskonferansen. Norsk (Nordisk) henvendelse i Washington 07.07.82 UD 26 11/42 bind 49

<sup>786</sup> Andresen 1987:93

Det var Canada som først presenterte strategien om å trekke inn NATO før USAs endelige beslutning om å ikke signere. Hovedvekten lå på at alliansens interesser best var ivaretatt gjennom en universell avtale. Havrettstraktaten var likevel utformet i tråd med de sjømilitære kravene til USA og Sovjetunionen. Det var viktig at NATO-landene som stemte for en sterk havrettstraktat gjorde sine perspektiver klare for USA. Finn Fostervoll mente det var mulig å utforme et felles-nordisk fremstøt, selv om dette måtte gjøres gjennom andre kanaler. Sverige og Finland kunne komme med egne henvendelser under de uformelle møtene i Genève dagene etter NATO-konsultasjonene.<sup>787</sup> Utenriksråden mente derimot det ikke var nødvendig å oppfordre de andre nordiske landene til å gjøre det samme. De mest aktuelle konsultasjonene foregikk uansett i NATO. Norge skulle følge det kanadiske opplegget der, selv om han trodde at «USA i realiteten har fattet sin beslutning».<sup>788</sup>

Canada oppfordret likevel USA om å revurdere beslutningen under et NATO-møte i juli 1982. Kanadierne argumenterte for at traktaten representerte store fremskritt på flere områder samtidig om strategiske interesser ble ivaretatt. Selv om flere NATO-land hadde uttrykt stor misnøye med traktatens behandling av dyphavsbunnen, mente Canada at løsningen som forelå var bedre for NATO enn ingen løsning i det hele tatt.<sup>789</sup> Norge, som for øvrig gav sin fulle tilslutning til det kanadiske utspillet, la mer vekt på det kollektive aspektet. At så mange land hadde kommet sammen og klart å forhandle frem en traktat var beundringsverdig ble det hevdet. Jens Evensen, som holdt det norske innlegget, understreket at avstemningen hadde vist et ganske forvirrende mønster. Tyrkia og USA, som de to eneste NATO-medlemmene, hadde stemt mot sammen med Israel og Venezuela. NATO-landene Belgia, Vest-Tyskland, Italia, Luxemburg, Nederland, Spania og Storbritannia hadde avstått fra å stemme. Det samme hadde østblokklandene, utenom Jugoslavia og Romania.

Samtidig viser avstemningsmønsteret under konferansen et av hovedpoengene mine: Den nye kyststatsrollen var ikke knyttet til de klassiske aksene under den kalde krigen.

---

<sup>787</sup> Notat. Havrettskonferansen. Norsk (Nordisk) henvendelse i Washington 07.07.82 UD 26 11/42 bind 49

<sup>788</sup> Utdrag av referat fra avdelingssjefmøte 08.07.82 Havrettstraktaten – konsultasjoner i NATO UD 26 11/42 bind 49

<sup>789</sup> Law of the sea – canadian position july 20, 1982. 20.07.82 UD 26 11/42 bind 49

Evensen trakk frem at han hadde fått melding fra Sovjetunionen at østblokklandene likevel kom til å stemme for, til tross for misnøye med enkelte bestemmelser og forsøkte å spille på dette. «The purpose is of course to score an easy political victory, especially with the developing countries» mente Evensen. Videre at dette var «a victory we should not give them».<sup>790</sup> Det var derfor viktig at så mange NATO-land som mulig signerte traktaten. Også USA burde revurdere sitt syn i lys av sine NATO-alliertes innspill og de begrensede mulighetene til å oppnå endring på enkelte deler av konvensjonen.

Det ble også iverksatt et konkret initiativ av Jens Evensen for å endre «visse bestemmelser [...] i industrilandenenes favør».<sup>791</sup> Amerikanerne hadde i juli 1982 ennå ikke formelt gitt til kjenne at de ikke ville signere traktaten. Det gav Norge og andre kompromissøkende stater et håp om å kunne komme til enighet. Målet til Evensen var å komme frem til konsensusløsninger som kunne innpasses i redaksjonskomiteens arbeid frem mot undertegnelses sesjonen i Caracas desember samme år. Evensen understreket i et møte med den amerikanske ambassaden i Oslo at det var «svært usikkert om dette arbeidet ville føre til noe resultat», men at han likevel ønsket å prøve.<sup>792</sup>

Sovjetunionen var svært kritiske til USAs holdning. Spesielt frykten for en «mini-treaty» bekymret den sovjetiske ambassadøren i Oslo. Under et møte i oktober tok Sovjetunionen avstand fra den amerikanske linjen og mente de fire landene forsøkte å omgå konvensjonen og redusere andre staters interesser. På norsk side var man også bekymret for en slik utvikling, og sa til ambassadør Poljanskij at man derfor hadde uttrykt dette flere ganger. Likevel mente det norske Utenriksdepartementet at akkurat denne avtalen ikke formelt var i strid med traktatsteksten. Det viktigste for Evensen var om de fire landene faktisk signerte traktaten eller ikke.<sup>793</sup>

Da den ellefte sesjonen var over hadde den norske delegasjonen stemt for konvensjonsutkastet. Dette var en naturlig videreføring av det norske standpunktet.

---

<sup>790</sup> Jens Evensen. Innlegg, Møte om havrett NATO 20.07.82 UD 26 11/42 bind 49

<sup>791</sup> Notat. Havrettskonferansen. Ambassadør Evensens initiativ for å endre visse bestemmelser i teksten. 07.07.82 UD 26 11/42 bind 49

<sup>792</sup> Notat. Havrettskonferansen. Ambassadør Evensens initiativ for å endre visse bestemmelser i teksten. 07.07.82 UD 26 11/42 bind 49

<sup>793</sup> Havrettstraktaten. Sovjetisk henvendelse vedrørende en separat avtale mellom vestlige industriland. 05.10.82 UD 26 11/42 bind 50

Willoch-regjeringen gikk inn for å stemme for traktaten siden de norske interessene var godt ivaretatt. Dessuten at «våre generelle interesse av å fremme bindene internasjonale rettsordninger innen FNs ramme taler i samme retning». <sup>794</sup>Andresen (1987) hevder det kom et brudd med Willoch-regjeringen. Samtidig lå det også forhandlingstaktiske hensyn til grunn og den overordnede norske strategien fast. Det som skulle endre seg var den praktiske tilnærmingen under forhandlingene.

Signeringen av traktaten foregikk uten dramatikk. Traktaten var i store trekk utformet i tråd med de norske kyststatsinteressene, og den norske delegasjonen var innstilt på å signere. Det samme var Utenriksdepartementet og Fiskeridepartementet. Justisdepartementet trengte derimot mer tid og ville verken anbefale eller advare mot en signering. <sup>795</sup> Frankrike og Nederland signerte den 10. desember 1982 sammen med Norge og det store flertallet, mens Belgia, Italia, Luxemburg, og Spania signerte i forbindelse med EFs signering i desember 1984. Også blant østblokklandene hadde det vært en endring. De fleste statene som i utgangspunktet var avholdende under stemmegivningen, endte også opp med å signere traktaten. <sup>796</sup> Det betød likevel ikke at konfliktene var over. Signeringen var også inngangsbilletten til videre forhandlinger i den såkalte «forberedende komité» som skulle diskutere de uløste problemene. Den norske delegasjonen signerte også med det siktemålet, men det ble raskt klart fra utenriksminister Sverre Stray at det ikke var Jens Evensen som skulle arbeide videre med dette.

Jens Evensen ble allerede fra 1978 fratatt mye ansvar, noe som fortsatte inn på 1980-tallet. Det hele kulminerte med hans avgang i 1985. Sverre Stray uttrykte misnøye med Evensens rolle, og konflikten mellom dem skulle bli synlig i arbeidet i «den forberedende komité» som skulle diskutere havbunnsmyndigheten. I forkant av det første møtet ble Jens Evensen kontaktet fra «en rekke hold» med forespørsel om å holde et underhåndsmøte på et uformelt og personlig plan for å diskutere opplegget. <sup>797</sup> Evensen understreket i et notat til utenriksminister Stray at å delta i komitéen var i

---

<sup>794</sup> Notat til 1. politiske kontor. Aktuelle spørsmål i forbindelse med Norges deltakelse i FNs 37. Generalforsamling 29.06.82

<sup>795</sup> Brev. Norges undertegning av havrettstraktaten 11.11.82 UD 26 11/42 bind 51

<sup>796</sup> Andresen 1987:70

<sup>797</sup> Notat til utenriksministeren. Ref. samtale 21. desember 1982 23.12.82 UD 26 11/42 bind 51

Norges interesse, siden USA kanskje kunne tenkes å signere havrettstraktaten så lenge reglene til havbunnsmyndigheten var akseptable. Han mente Norge kunne spille en sentral rolle i dette arbeidet.<sup>798</sup> Willoch og Stray ønsket ikke at Evensen eller Norge skulle ha en fremtredende stilling. Stray understreket i et notat til regjeringen at Norge hadde en «generell politisk interesse» i et omforent kommisjonsutkast og at Norge derfor skulle delta i kommisjonens arbeid selv om man ikke hadde «videregående spesielle interesser å ivareta». Stray mente samtidig at Norge skulle innta en «forholdsvis lav profil» i kommisjonens arbeid.<sup>799</sup> Regjeringen gikk inn for Strays betraktninger, og Evensen fikk beskjed om at dette innebar «at det ikke tas noe initiativ til å innkalle et uformelt møte».<sup>800</sup>

Folkerettsrådgerens kontor i Utenriksdepartementet, med Finn K. Fostervoll som aktiv byråsjef under folkerettsrådger Jens Evensen, fortsatte likevel å oppfordre Stray om at Norge kunne spille en viktig rolle. Embetsverket ville ha mer fokus på saken, og mente Stray ikke fulgte opp det internasjonale havrettsarbeidet godt nok. Dette gjaldt spesielt etter det første møtet i den forberedende komité, der det ble klart at mulighetene for at komitéen skulle «finne løsninger som sikrer bred oppslutning om konvensjonen fra industrilandenes side [ikke er] særlig gode».<sup>801</sup> Fostervold utarbeidet flere notater til utenriksministeren der han argumenterte for at Norge måtte ta en aktiv del i arbeidet for å få de andre vestlige landene med på avtalen. Dette bar likevel ingen frukter. Evensen og folkerettskontorets fremgangsmåte under de kommende kommisjons-forhandlingene var allerede bestemt av Stray. Det førte Jens Evensen i en ny situasjon. Fra å være en markant skikkelse under deler av forhandlingen av traktaten, ble han nå en vingeklippet tilskuer. Samtidig henvendte flere stater seg til han med ønske om hjelp. Evensen kom blant annet med tilbakemeldinger til amerikanske lovutkast om den økonomiske sonen, samt en deklarasjon om havrettskonvensjonen.<sup>802</sup>

---

<sup>798</sup> Notat til utenriksministeren. Ref. samtale 21. desember 1982 23.12.82 UD 26 11/42 bind 51

<sup>799</sup> Notat til regjeringens medlemmer fra utenriksministeren. Havrettskonvensjonen. Arbeidet i den forberedende kommisjon 10.01 83 UD 26 11/42 bind 51

<sup>800</sup> Notat til utenriksministeren. Ref. samtale 21. desember 1982 23.12.82 UD 26 11/42 bind 51 (sitat påført i etterkant for hånd)

<sup>801</sup> Notat. Havretts spørsmål 06.03.82 UD 26 11/42 bind 52

<sup>802</sup> Notat. Underhåndshenvendelse fra Mr. Dameron, økonomisk rådgiver, USAs ambassade 14.01.82 UD 26 11/42 bind 51

Frankrike, Danmark og Canada mente i det minste at det burde være en vestlig stat som ledet arbeidsgruppen om havbunnsmyndigheten uten at de selv ville ha ansvaret.<sup>803</sup> Utenriksråd Kjell Eliassen avskrev ikke at Norge kunne påta seg en rolle som visepresident for komitéen, avhengig av hvor mange visepresidenter det ble og deres ytterligere rolle i den forberedende komité.<sup>804</sup> Den norske delegasjonen tok likevel ikke på seg ytterligere arbeid med konvensjonen. Dette var et klart brudd med Arbeiderpartiets linje under forhandlingene.

Fostervold skrev at det var i norsk interesse å sørge for at havretten utviklet seg i samsvar med havrettskonvensjonen. Målet var å befeste de delene av folkeretten det tross alt var enighet om.<sup>805</sup> En stor del av arbeidet parallelt med kommisjons-arbeidet skulle gå med til dette. Det lå en grunnleggende konflikt mellom politisk ledelse og byråkratiet i denne saken. De faglige rådene førte likevel ikke fram. Willoch-regjeringen hadde lagt sin strategi. Samtidig førte signeringen av havrettstraktaten at arbeidet med Norges forhold til utviklingslandene på bi- og multilateral basis ble intensivert. Disse hadde spilt en sentral rolle under konferansen. Nå ønsket de hjelp til forskning og forvaltning.

Initiativet hadde kommet fra utviklingslandene i 77-landsgruppen gjennom et resolusjonsforslag om maritim forskning under konferansens ellefte sesjon. UNESCO plukket raskt opp ballen i 1983. Det var enkelt for Norge å følge denne saken. Utbyggingen av havforskningen var ikke del av den forberedende komitéens arbeid og utenfor konfliktene der. Området var generelt sett viet lite interesse, og det ble ikke nedsatt noen arbeidsgruppe for å ivareta dette aspektet. Utenriksdepartementet mente de relevante organisasjonene i FN-systemet kunne engasjere seg i oppfølgingen av havrettstraktaten og at disse initiativene ville vurderes positivt fra norsk side. De kunne forvente «en velvillig norsk holdning».<sup>806</sup>

Norge og de andre «vennene av konvensjonen» presser på

Den såkalte 11-landsgruppen, som jobbet aktivt med å få Storbritannia, Vest-Tyskland og USA til å signere og å ratifisere traktaten, ble i løpet av 1980-tallet i praksis et

---

<sup>803</sup> Notat. Havrettskonvensjonen. Arbeidet i den forberedende komité 10.03.83 UD 26.11/42i bind 1

<sup>804</sup> Notat. Havrettskonvensjonen. Arbeidet i den forberedende komité 10.03.83 UD 26.11/42i bind 1

<sup>805</sup> Notat. Havretts spørsmål 29.03.83 UD 26 11/42 bind 52

<sup>806</sup> FNs havrettskonferanse. UNESCOs rolle. 27.05.83 UD 26 11/42 bind 52

konfliktløsende organ. Gjennom et uttalt upolitisk program tok statene på seg å megle i den forberedende komité. Gruppen ønsket ikke å være en interessegruppe for spesifikke saker eller stater, til tross for at medlemslandene var vestlige, mellomstore industriland. Gruppen tok på midten av 1980-tallet navnet «Friends of the Convention» (FOC) og besto av de fem nordiske landene, samt Australia, Canada, New Zealand, Irland, Nederland, Østerrike og Sveits.<sup>807</sup> Hovedmålene var å arbeide for at USA og de andre stormaktene skulle tiltrå konferansen, samtidig som de skulle sørge for at utviklingslandene ikke ratifiserte traktaten slik at den trådte i kraft før sentrale spørsmål var løst.

Arbeidet i «FOC» er lite omtalt i både nasjonal og internasjonal forskningslitteratur. Politiker og diplomat Morten Wetland har omtalt de såkalte «vennegruppene» generelt i en artikkel i «Internasjonal politikk» i anledning FNs 70-årsjubileum. Han omtaler vennegruppene som uformelle sammenslutninger av FN-delegasjoner som arbeider for å drive saker fremover, og å dele informasjon med hverandre om prosessene. Ifølge Wetland er «Norge med i praktisk talt alle disse».<sup>808</sup> Gjennom disse gruppene kan Norge bidra med å påvirke utfallet i ulike saker, samt inneha viktige roller uten at dette blir formalisert.

Selv om FOC var upolitisk og bygde opp en brobyggerrolle under konferansen, mente Jens Evensen at den på starten av 1980-tallet måtte kyttes sterkere til ønskene fra Norges allierte. I forbindelse med de første forhandlingsrundene i den forberedende komité mente han at gruppen på flere punkter kunne komme med forslag som «virket gagnlig for vestlige interesser» for å få USA med.<sup>809</sup> Han ba dermed Utenriksråd Kjell Eliassen om tillatelse til å være med på enkelte uformelle møter i forkant av komitémøtene, noe som ble godkjent. Evensen skrev at deltakelsen ikke kunne påskynde prosessen, men at den norske delegasjonen her kunne «påvirke utviklingen slik at en kan få utarbeidet systemer som er akseptable for de viktigste vest-europeiske land».<sup>810</sup> I 2. komité og de senere forhandlingene hadde dette betydd et tett samarbeid med utviklingslandene, men

---

<sup>807</sup> Jeg vil bruke FOC og «Friends of the convention» om 11-landsgruppen herfra. Noen ganger blir samarbeidet kommentert fra før 1985, men jeg bruker da FOC-betegnelsen

<sup>808</sup> Wetland 2015:272

<sup>809</sup> Notat til Utenriksråden 26.12.83 UD 26.11/42i bind 1

<sup>810</sup> Notat til Utenriksråden 26.12.83 UD 26.11/42i bind 1

i den forberedende komité måtte Norge av praktiske hensyn tone ned den u-landsvennlige kyststatslinjen. Den norske delegasjonen styrket heller kyststatsgruppen med små og mellomstore vestlige land i FOC med siktemål å få med USA og de andre vestlige stormaktene. DA FOC-gruppen formaliserte seg ble den tidligere støtten til utviklingslandene i praksis usynlig. Evensen fikk mulighet til å bidra på møtene i den forberedende komité, men måtte alltid konferere med departementet før han foretok seg noe.<sup>811</sup>

Selv om Sovjetunionen ikke var et såkalt FOC-land, var de enige i spørsmålet om tilslutning til traktaten. Per Tresselt uttrykte til den sovjetiske ambassaderåden Lomakin at begge landene sto på samme side om å få de ukontroversielle delene av konvensjonen til å tre i kraft under et møte sommeren 1985. Både Norge og Sovjetunionen var enige om å holde tett kontakt seg imellom om utviklingen både før og under møtene i den forberedende komité. Lomakin hadde lagt vekt på at det var i sovjetisk interesse at de vestlige industrilandene også signerte, men at utviklingslandenes ønsker gjorde dette vanskelig.<sup>812</sup>

Det er ingen tvil om at de overordnede norske interessene talte for et intensivt arbeid med å få så mange som mulig til å ratifisere traktaten. Samtidig viser kildematerialet at interessen i Utenriksdepartementet svingte på 1980-tallet. I tillegg var arbeidet i den forberedende kommisjon på lavgir. Bjørn Smørgrav i UD's rettsavdeling mente flere nå stilte spørsmål med om kommisjonen holdt møter for ofte. Siden opprettelsen i 1983 hadde det blitt avholdt halvårlige møter og de var i realiteten ikke kommet noe nærmere en løsning i 1986.<sup>813</sup>

Internt i Utenriksdepartementet og i det politiske systemet var det samtidig andre endringer på gang. Flere har vist til 1970-tallet som en tid der UD-systemet var i endring.<sup>814</sup> De andre departementene fikk utenrikspolitiske oppgaver, og det ble flere eksperter på internasjonal politikk utenfor departementet. På 1980-tallet søkte

---

<sup>811</sup> Se bla. Notat. Nordiske havrettskonsultasjoner, København 14. desember 1982 21.12.83 UD 26 11/42 bind 52

<sup>812</sup> Notat. Det internasjonale havbunnområde – forberedende kommisjon; sovjetiske synspunkter. 04.06.85 UD 26.11/42i bind 1

<sup>813</sup> Notat til 1. politiske kontor. FN. Høynivågruppen av regjeringsrepresentanter: den forberedende kommisjon for den internasjonale havbunmyndighet 21.02.86 UD 26.11/42i bind 2

<sup>814</sup> Tamnes 1996:461-62, Neumann & Leira 2005:391



departementet aktivt etter eksterne deltakere til arbeid under den forberedende komité. Dette gjaldt blant annet Miljøverndepartementet<sup>815</sup>, Norges Geologiske undersøkelse og Norsk oseanografisk komité.<sup>816</sup> Mot slutten av 1980-tallet overtok Olje- og Energidepartementet i praksis hovedansvaret under forhandlingene i den forberedende komité. Tidvis var det bare representanter derfra som deltok i arbeidet.<sup>817</sup> Dette var en naturlig utvikling siden komitéen i stor grad omhandlet mineralutvinning på havbunnen, noe Olje- og Energidepartementet hadde ansvar for og kompetanse på. Utenriksdepartementet fulgte med andre ord ikke saken like tett lengre. Faktisk måtte Utenriksdepartementet vedkjenne i 1988 at de ikke kunne uttale seg om spesifikke saker fordi de ikke hadde vært til stede ved flere kommisjonsmøter og at departementet «for øvrig har hatt utilstrekkelig kontinuitet» på området.<sup>818</sup>

Rolf Tamnes skriver at hele beslutningssystemet i Utenriksdepartementet var i endring fra 1970-tallet. Vi kan argumentere for at en mer kompleks utenrikspolitikk også har endret Utenriksdepartementets rolle. Ifølge Morten Bøås i «Norsk utenrikspolitisk praksis», gikk departementet fra å være en proaktiv aktør, til en som har måttet tilpasse seg andre.<sup>819</sup> Dette skiftet er også kommentert i annen litteratur.<sup>820</sup> Utenriksdepartementet hadde med tiden ikke kapasitet til å ha kontroll over alle saksfeltene selv. Dette blir spesielt tydelig i havrettsarbeidet. Dette står i kontrast til hva Neumann og Leira antyder i «Aktiv og avventende» om Utenriksdepartementet, der UD fikk konkurranse og måtte gi fra seg ansvarsområder.<sup>821</sup> Departementet trappet ned som den sentrale aktøren på norsk side fordi de ikke hadde kapasitet. Som vi skal se hadde det flere konsekvenser. Det ene var at den overgripende kompetansen om havretts spørsmål i UD forsvant og at fagdepartementenes spisskompetanse ble løftet

---

<sup>815</sup> Brev til miljøverndepartementet. Den forberedende kommisjon for Den internasjonale havbunnsmyndighet – deltakelse i den norske delegasjon. 25.07.85 UD 26.11/42i bind 1

<sup>816</sup> Notat. Den forberedende kommisjon for Den internasjonale havbunnsmyndighet. Norske kandidater til den tekniske ekspertgruppe for registrering av pionerinvestorer. 14.03.86 UD 26.11/42i bind 2

<sup>817</sup> Se bla Brev fra Olje- og Energidepartementet. PREPCOM: 5. sesjon i New-York 23.10.87. flere eksempler videre i UD 26.11/42i bind 2

<sup>818</sup> Telex. FN/havrett. Den forberedende kommisjons 6. sesjon. 21.07.88 UD 26.11/42i bind 2

<sup>819</sup> Bøås 2006:244

<sup>820</sup> Tamnes 1997:451, Neuman & Leira 2005:391

<sup>821</sup> Neuman & Leira 2005:391-395

frem, det andre at var at Norge ikke fikk en egen rolle i forhandlingene i den forberedende komité.

Denne utviklingen kjenner vi igjen fra Keohane og Nye (1977). Ifølge Keohane og Nye ble politikken fra 1970-tallet kjennetegnet av mangel på en overordnet problemstilling, og heller fremveksten av parallelle, usystematiske, problemområder. Et mylder av interesseorganisasjoner kjempet for sin sak, uten å ta hensyn til helheten – såkalt «single issue politics». Samtidig ble problemområdene så komplekse at uten støtte fra havforskere og byråkrater ved andre institusjoner, ville ikke Utenriksdepartementet klare å bidra effektivt under forhandlingene.<sup>822</sup>

Den generelle havpolitiske interessen i Utenriksdepartementet ble med andre ord lavere og lavere. Dette står i stor kontrast til de svært aktive årene på midten av 1970-tallet. Det kan ha flere forklaringer, men en kan være at spørsmål knyttet til kyststatsinteressene på 1980-tallet i all hovedsak omhandlet det bilaterale samarbeidet i Nordøst-Atlanteren. Den norske delegasjonen til FOC satte heller ikke noe sterkt avtrykk på arbeidet i gruppen. Bare tidvis var det saker som krevde ekstra oppmerksomhet.

Siden «Friends of the Convention»-landene ønsket å arbeide for universell tilslutning til konvensjonen var det saker Norge mente FOC ikke burde drøfte. Faktisk mente den norske delegasjonen til FN etter kommisjonens møte i august 1987, at det ikke ville være hensiktsmessig for FOC å engasjere seg i saker om de såkalte pionerlandenes forpliktelser under havrettskonferansen.<sup>823</sup> Pionerlandene var industriland som enten hadde, eller var nært ved å begynne gruvedrift på dyphavsbunnen. Den norske delegaten på møtet, som nå var fra Olje- og Energidepartementet, hadde advart om at det var store prinsipielle spørsmål som utesto, og at disse heller måtte diskuteres. Det var også, mente han, «på sin plass å advare mot overdreven optimisme» om å komme til løsning angående pionerlandene.<sup>824</sup> De andre FOC-landene var derimot samstemte. Under det

---

<sup>822</sup> Keohane & Nye 2012:20-21

<sup>823</sup> Telex. FN&Havrett. Den forberedende kommisjons 6. sesjon 21.07.88 UD 26.11/42i bind 3

<sup>824</sup> Notat. Prepcom: sesjon i New York august 1987 12.10.87 UD 26.11/42i bind 2

neste møtet i den forberedende komité sommeren 1988, hadde FOC i generelle ordelag kommentert forpliktelsene, men inntok ellers en forsiktig holdning.<sup>825</sup>

Hovedproblemet var at pionerinvestorene var forpliktet til å betale en million dollar i året, noe de helst ville unngå. Sovjetunionen, Japan, India og Frankrike, ville heller påta seg å drive undersøkelser for Havbunnsmyndigheten i stedet.<sup>826</sup> Halvor Musæus i Olje- og Energidepartementet, og fast medlem i Havretts- og sjøgrenseutvalget, foreslo i forbindelse med de videre diskusjonene om pionervirksomheten i 1989 at Norge heller burde sende noen fra Fridtjof Nansen Institutt. Instituttet hadde større oversikt over de politiske spenningene og den siste tids utvikling fremfor delegater med rent teknisk ekspertise fra OED.<sup>827</sup> Han mente Utenriksdepartementet heller ikke var riktig instans til å bidra. Det kan ha med at forhandlingene var blitt svært tekniske og avanserte og at departementene ikke satte med nok spisskompetanse til å delta aktivt. Olje- og Energidepartementet hadde i realiteten tatt over UD's rolle. Utenriksdepartementet skrev at OEDs «aktive engasjement i arbeidet med havrettsspørsmål blir ansett som en verdifull ressurs til ivaretagelse av norske interesser», i et forsøk på å få OED til å dekke utgiftene til Halvor Musæus deltakelse i forhandlingene.<sup>828</sup> Han var nå den med lengst fartstid i kommisjonsarbeidet. UD innrømmet videre at de ved flere anledninger «ikke har vært i stand til å sende representanter til kommisjonens møter», men at de fra 1991 sikte på å delta mer.<sup>829</sup>

Å få USA til å signere konvensjonen virket utenfor rekkevidde. Men Norge var klare på at så mange som mulig av de andre statene – spesielt de vestlige industristatene – måtte signere traktaten for å gi den nødvendig tyngde. Den norske delegasjonen og FOC-landene ønsket derfor å legge ekstra press på Vest-Tyskland. Først og fremst fordi en støtte fra Bonn ville være et verdifullt bidrag for en allmenn aksept av havrettskonvensjonen, men også fordi man var avhengige av at halvparten av EF-

---

<sup>825</sup> Telex. Notat. Prep. Com: sjettede sesjon, New York 1988 31.08.88 UD 26.11/42i bind 3

<sup>826</sup> Notat til rettsavdelingen. Havrett. Den forberedende kommisjon. Mandat for ekspertgruppen. 31.05.89 UD 26.11/42i bind 3

<sup>827</sup> Notat til rettsavdelingen. Havrett. Den forberedende kommisjon. Mandat for ekspertgruppen. 31.05.89 UD 26.11/42i bind 3

<sup>828</sup> Brev til OED. Havrett. Den forberedende kommisjon for havbunnsmyndigheten m.v. Norsk deltakelse på møte i New York 12.- 30. august 1991. UD 26 11/42i bind 5

<sup>829</sup> Brev til OED. Havrett. Den forberedende kommisjon for havbunnsmyndigheten m.v. Norsk deltakelse på møte i New York 12.- 30. august 1991. UD 26 11/42i bind 5

landene var for traktaten før fellesskapet kunne signere.<sup>830</sup> Problemet for tyskerne var hvordan havbunnsmyndigheten skulle drives. Gjennom forhandlingene mellom 77-landsgruppen og USA, hadde amerikanerne fått store fordeler, noe som ifølge Vest-Tyskland i realiteten gjorde det umulig for andre stater å delta i mineralutvinningen i «overskuelig fremtid».<sup>831</sup> «Det tyske problem» ble det kalt i Utenriksdepartementet. De tyske havinteressene var ifølge Utenriksdepartementet blitt «skadelidende» gjennom bestemmelsene under havrettskonferansen, og de måtte nå få noen innrømmelser for å signere traktaten. Dette kunne bare gjøres på det politiske plan.

FOC-landene ble enige om at Norge skulle sende en henvendelse til Vest-Tyskland og folkerettskontoret i UD måtte overbevise statsminister Kåre Willoch at det var en god idé.<sup>832</sup> En norsk henvendelse fra Willoch kunne uttrykke forståelse for tyske interesser og at man fra norsk side hadde støttet dem så langt det hadde vært mulig. Det måtte også understrekes, mente Bjørn Smørgrav i Utenriksdepartementet, at hvis Tyskland skulle ha noe mulighet til å bedrive mineralvirksomhet, måtte dette skje innenfor rammene av Havrettskonvensjonen. «Eventuelt kan også sakens NATO-aspekt nevnes» understrekes, skrev han.<sup>833</sup> Et godt organisert verdenssamfunn og avklarte regler til havs var viktig for verdensfreden. Sverige og Finland vurderte høsten 1983 hvordan de kunne gå frem for å få en tysk tilslutning, mens Danmark allerede hadde forberedt henvendelser til Vest-Tyskland og Italia.

Det ble aldri diskutert hvorfor en norsk henvendelse til Tyskland ble ansett som den mest effektive løsningen blant FOC-landene. Tamnes (1997) skriver at Vest-Tyskland fra 1965 inntok rollen som Norges fremste europeiske støttespiller og at det utenrikspolitiske gangsynet i Bonn og Oslo ble «påfallende likt».<sup>834</sup> En slik kontakt kunne tenkes å komme til nytte når spørsmål som havrettskonferansen skulle drøftes. Å spille på NATO overfor Vest-Tyskland kunne dermed være et klokt valg. At Willochs

---

<sup>830</sup> I praksis var dette 11-landsgruppen, men for enkelhets skyld omtalt som FOC.

<sup>831</sup> Notat. Fns konvensjon om havets folkerett – henvendelser til Vest-Tyskland om undertegnelse 30.10.84 UD 26 11/42 bind 53

<sup>832</sup> Notat. Fns konvensjon om havets folkerett – henvendelser til Vest-Tyskland om undertegnelse 30.10.84 UD 26 11/42 bind 53

<sup>833</sup> Notat. Fns konvensjon om havets folkerett – henvendelser til Vest-Tyskland om undertegnelse 30.10.84 UD 26 11/42 bind 53

<sup>834</sup> Tamnes 1997:68

samlingsregjering med KrF og Senterpartiet skulle kontakte den liberale og kristendemokratiske regjeringen til Helmut Kohl, var nok heller ikke et hinder.

De vesttyske myndigheters strategi på havrettskonferansen blitt hardt kritisert i tyske aviser under sluttfasen. Ifølge «Frankfurter Allgemeine» hadde forbundsrepublikken «sovet» og latt diplomatene få fritt spillerom, og den norske ambassaden i Bonn uttrykte at kritikken nok ikke var «helt uten grunn».<sup>835</sup> Den generelle interessen for konferansen var liten, og ingen så ut til å ha merket seg hva som var i ferd med å skje. Under en debatt i forbundsdagen om signeringen av traktaten høsten 1984 ble det helt klart at også den vest-tyske regjeringen var splittet i spørsmålet om konvensjonen.<sup>836</sup> Flertallet i Helmut Kohls regjering hadde gått inn for å ikke signere konvensjonen. Utenriksministeren og opposisjonen mente avgjørelsen kunne få «store skadevirkninger» fordi Vest-Tyskland nå ble isolert. Under debatten ble beslutningen hardt kritisert som både et slag mot utviklingslandene og generelle vest-tyske interesser. Den tyske regjeringen argumenterte for at det var mulig å føre en fordelaktig tysk politikk under det parallelle amerikanske initiativet. Opposisjonen mente dette var å bøye av for press fra industrien.<sup>837</sup> Uansett måtte landet finne en løsning innad i EF, noe som skulle vise seg å ta flere år.

Samtidig var det flere eksempler på at ulike stater forsøkte å tøye artiklene i konvensjonen gjennom nasjonal lovgivning. Dette var FOC-landene klart imot. Blant annet fra sør-øst-asiatiske land eksisterte det en frykt for at andre utviklingsland skulle føre selvtekt gjennom særlovgivning og egne reservasjoner til deler av konvensjonen. Norske myndigheter var også bekymret for en slik utvikling.<sup>838</sup> Carl A. Fleischer var bekymret for utviklingen i Latin-Amerika med Brasils tanker om å legge flere begrensninger for tredjeland i sin økonomiske sone enn det havrettstraktaten åpnet opp for.<sup>839</sup> Det er nærliggende å tro at en norsk linje i spørsmålene om å gå utenfor gjeldende folkerett og i forkant av havrettstraktaten hang sammen med et generelt ønske om at

---

<sup>835</sup> FNs havrettskonferanse vest-tysk aviskommentar 09.11.81 UD 26 11/42 bind 47

<sup>836</sup> Havrettskonvensjonen. Brev fra den vest-tyske ambassaden i Bonn 10.12.84 UD 26 11/42 bind 53

<sup>837</sup> Havrettskonvensjonen. Brev fra den vest-tyske ambassaden i Bonn 10.12.84 UD 26 11/42 bind 53

<sup>838</sup> Samtale mellom den thailandske ambassadør Singha og ekspedisjonssjef Per Tresselt i Utenriksdepartementet 01.12.88 UD 26 11/42 bind 55

<sup>839</sup> Notat. Brasils ratifikasjon av Havrettstraktaten av 1982 – erklæring og fortolkning i strid med grunnleggende prinsipper om den økonomiske sones stilling. 24.02.89 UD 26 11/42 bind 55

andre stater ikke skulle gjøre det samme. Selv om det i det islandske tilfellet sannsynligvis ikke ville være et problem med tredjestater.

Økt norsk og amerikansk interesse etter FNs 44. Generalforsamling

Den økende debatten i Utenriksdepartementet hang sammen med indikasjoner på at USA ønsket å ta opp reelle forhandlinger med siktemål om å komme frem til en universell traktat i den forberedende komité i 1989.<sup>840</sup> Endringen kom under FNs 44. generalforsamling senhøsten 1989. I forkant av generalforsamlingen ble det utarbeidet forslag om hva statene kunne diskutere i en uformell arbeidsgruppe. Forslaget skulle innlede de nye forhandlingene og ble hovedsakelig skrevet av utviklingslandene. Arbeidet hadde da i realiteten stått i stampe siden signeringen av traktaten sju år tidligere. Grunnen til at saken fikk fokus i FNs generalforsamling var at de årlige havrettsresolusjonene som ble fremlagt der gav en jevnlig status på hvor havrettsarbeidet befant seg, og i 1989 var det store forventninger til et gjennombrudd i den forberedende komité.

Utviklingslandene hadde uttrykt et stert ønske om å komme USA i møte og å gjenoppta forhandlingene. Fra norsk side var dette et kjærkomment utspill, men det var ingen foreløpige tanker om å engasjere seg tungt i prosessen ennå. Utenriksdepartementet instruerte den norske delegasjonen i FN om å fortsatt holde en lav profil. Instruksene tok mange forbehold. Delegasjonen måtte trå varsomt og ikke støtte konkrete tekster som kunne «føre til at denne første og skjøre åpning fremover låser seg fordi man har gått for fort frem».<sup>841</sup>

Denne taktikken ble raskt misforstått. Den norske FN-delegasjonen ble anklaget for å ikke støtte arbeidet tilstrekkelig. Dette ble klart etter et møte med FNs visegeneralsekretær Satya Nandan. Nandan var ifølge den norske delegasjonen, forbauset over at de nordiske og de fleste vestlige statene hadde holdt en lav profil under møtene i den uformelle arbeidsgruppen som nå arbeidet med et omforent forslag om å sette i gang med nye forhandlinger. Det norske synspunktet om å ikke forhaste seg ble gjort kjent for Nandan. Han mente at uttalelsene til «Friends of the Convention»-landene

---

<sup>840</sup> Telex. FNs 44 generalforsamling. 6. komité. havrett. Dop. 30. 31.10.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>841</sup> Telegram FNs 44. generalforsamling. 6. komité. havrett 01.11.89 UD 26 11/42 bind 56

var så vage, at han mente landene var «overforsiktige».<sup>842</sup> Den norske linjen var i tråd med linjen til de andre landene i FOC, og Nandan mente de hadde gjort for lite.

Satya Nandan var altså kritisk til den norske strategien, og i utgangspunktet ikke begeistret over den norske deltakelsen i havrettsarbeidet etter 1982. Det hadde kommet frem tidligere i 1989, da han ikke vurderte Norge som «en seriøs deltaker i arbeid som hadde med havrettskonvensjonen å gjøre».<sup>843</sup> Dette mente man fra norsk side hang sammen med at Nandan opplevde mangelfull kommunikasjon. Han hadde ikke fått svar på sine henvendelser til den norske FN-delegasjonen, selv om alle henvendelsene var videresendt til Norge for besvarelse fra de rette instansene. Nandan hadde selv avbrutt samtalen uten å høre på den norske delegasjonen. For den norske delegasjonen var det uklart hvorfor Nandan hadde hastverk med å få konvensjonen i land.

Selv om havrettstraktaten var et omfattende dokument, hadde tiden etter slutføringen av forhandlingene vist at miljøproblemene var underkommunisert. Nandan mente blant annet at kunnskapene om miljøproblemene med gruvedrift på dyphavsbunnen var for små. Videre hadde han, ifølge den norske delegasjonen, forsøkt å lansere miljøvernaspektene til forhandlingene om konvensjonen for å «å bryte den 8 år lange stagnasjonsprosess som har preget havretten».<sup>844</sup> Nandan mente havrettskonvensjonen var en direkte oppfølging av Stockholmkonferansen i 1972 og foreløpig det eneste reelt rettslig bindende dokumentet på det området. Det er lett å argumentere for at konvensjonen ikke var en direkte oppfølging av Stockholmkonferansen, i og med at miljøproblematikken fikk et så svakt avtrykk som det tross alt fikk. Derimot kan vi anta at det manglende miljøaspektet ble mer synlig på slutten av 1980-tallet da den globale miljøbevegelsen som helhet opplevde en oppsving. I FN-sammenheng må Gro Harlem Brundtlands arbeid med rapporten «Our Common Future» der begrepet og tanken om bærekraftig utvikling ble lansert, ansees å være svært sentral.

Det må likevel påpekes at Norge og de andre nordiske landene ikke var *så* passive som Nandan påsto, til tross for arbeidet ikke kunne sammenlignes med det på 1970-tallet.

---

<sup>842</sup> Havrett – samtale med visegeneralsekretær Satya Nandan 08.11.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>843</sup> Notat. Samtale med visegeneralsekretær Nandan under statsminister Gro Harlem Brundtlands mottakelse i New York 26.09.89 09.11.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>844</sup> Havrett – samtale med visegeneralsekretær Satya Nandan 08.11.89 UD 26 11/42 bind 56

Norge hadde bidratt som medforslagsstiller på resolusjoner, men var spesielt påpasselig da 77-landsgruppen ønsket å ta opp forhandlingene i 1989. Det var ikke ønskelig å fremme et bestemt politisk syn, og de nordiske landene hadde blitt enige om å stå sammen om dette. Etter Nandans uttalelser, holdt de nordiske landene et felles innlegg under FNs generalforsamling der de uttrykte at de var fornøyde med fremgangen den siste tiden. De understreket at konvensjonen representerte «aspirations of a fair and just order» og at det var viktig at den «one day formally enters into force and does this on a universal basis».<sup>845</sup> Det kan også se ut som Nandan brukte sterke ord for å presse Norge og de andre nordiske landene til handling.

Den norske strategien var å vente med å ratifisere konvensjonen til USA, Vest-Tyskland og Storbritannia hadde bestemt seg for å være med eller ikke. Det ene var kostnadsaspektet med et havregime uten stormaktene, det andre var at en norsk ratifikasjon ville låse det norske synspunktet til den foreliggende konvensjonen, og dermed vanskeliggjøre en videre forhandling om innholdet. Når det gjaldt kostnadene, var Utenriksdepartementet spesielt redd for at Norge måtte finansiere en stor del av det administrative arbeidet i de foreslåtte institusjonene hvis ikke flere industriland ble med.

Fra rundt tiårsskiftet og frem til 1995 skulle det bli økende interesse for havrettstraktaten. Siden antallet ratifikasjoner økte jevnt, økte interessen tilsvarende. Mot slutten av 1980-tallet ble en norsk ratifikasjon igjen diskutert. Per Tresselt i Rettsavdelingen bekreftet også at det ikke var den samme «intensitet og arbeidsnedleggelse» som under selve havrettskonferansen i et notat i 1987. Dette skyltes ifølge han, verken politisk nedprioritering eller en «sneversynt interesseavveining».<sup>846</sup> Derimot var det den forhandlingssituasjonen som var styrende.

Siden USA, Storbritannia og Vest-Tyskland ikke var fornøyde med forhandlingsteksten, og forsøkene på å oppnå enighet i den forberedende komité ikke hadde ført frem, mente Tresselt at tiden ikke heller var inne for å komme frem til en løsning. Han understreket at Norge fortsatt skulle arbeide for en traktat med universell tilslutning, men at tiden måtte være moden. Han mente at en «overdreven geskjeftighet i utide» ikke ville tjene

---

<sup>845</sup> Telefax. Fellesnordisk innlegg om Havrett 15.11.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>846</sup> Notat. Utenriksministerens intervju med NRK/Troms – Willy Østrengs kritiske omtale av norsk engasjement i det pågående arbeid med det internasjonale havregime 16.01.87 UD 26 11/42 bind 55



saken. Utenriksdepartementet hadde derfor spart inn på omfanget av arbeidet sammenlignet med under selve havrettskonferansen. Så raskt forholdene igjen kom til rette, uttrykte Tresselt at Norge igjen «må tilpasse rammene for vår aktivitet».<sup>847</sup> En tidlig norsk ratifikasjon ville ikke styrke utsiktene til vellykkede forhandlinger, bidra til å låse det problematiske tekstgrunnlaget før det var oppnådd enighet.

En medvirkende årsak til at forhandlingene om mineralutvinningen på dyphavsbunnen fortsatt ikke var løst, i tillegg til de prinsipielle problemene mellom partene, ble antatt å være at interessen som var tilstede under havrettskonferansen og på starten av 1980-tallet nå var borte. Spesielt to punkter gjorde seg gjeldende. For det første hadde arbeidet med en ny økonomisk verdensorden mistet mye av momentet på 1980-tallet, og – ikke minst – prisene på mineralene var nå på et slikt nivå at en utvinning ikke virket lønnsom.<sup>848</sup> Dessuten mente rettskontoret i UD at havrettsspørsmålene i FN-sammenheng generelt sett lå i «dødvanne» frem til revitaliseringen på 1980-tallet.<sup>849</sup> På norsk side var det heller ikke strengt nødvendig å arbeide for en rask avklaring. Her var Norge på linje med Danmark og Sverige, som var enige om å gå frem i samme takt.<sup>850</sup> Island hadde allerede ratifisert konvensjonen, noe som skyldes fiskerienes stilling i islandsk økonomi.

Utenriksdepartementet vurderte derfor under de kommende forhandlingene å «overveie utradisjonelle løsninger» for å sette «de vesentlige deler» av traktaten i kraft.<sup>851</sup> Dette innebar blant annet å utsette ratifiseringen av deler av konvensjonen, gjennomføre et moratorium om gruvedrift på havbunnen og å omgjøre FNs havrettssekretariat til en havbunnsmyndighet med oppgaver som opplæring og forskning.<sup>852</sup> Etter det langsomme og problematiske arbeidet i den forberedende kommisjon, var dette et brudd i den norske tilnærmingen. Det var på dette tidspunktet ikke mulig å få støtte til en omforent traktat,

---

<sup>847</sup> Notat. Utenriksministerens intervju med NRK/Troms – Willy Østrengs kritiske omtale av norsk engasjement i det pågående arbeid med det internasjonale havregime 16.01.87 UD 26 11/42 bind 55

<sup>848</sup> Notat. Utenriksministerens intervju med NRK/Troms – Willy Østrengs kritiske omtale av norsk engasjement i det pågående arbeid med det internasjonale havregime 16.01.87 UD 26 11/42 bind 55

<sup>849</sup> Notat. Havrett (32) nordisk rettsjefmøte 21.08.87 UD 26 11/42 bind 55

<sup>850</sup> Notat. Utenriksministerens intervju med NRK/Troms – Willy Østrengs kritiske omtale av norsk engasjement i det pågående arbeid med det internasjonale havregime 16.01.87 UD 26 11/42 bind 55

<sup>851</sup> Notat. FNs havrettskonvensjon. Utsiktene for ikrafttredelse. Sovjetiske konsultasjoner. 25.03.87 UD 26 11/42 bind 55

<sup>852</sup> Notat. FNs havrettskonvensjon. Utsiktene for ikrafttredelse. Sovjetiske konsultasjoner. 25.03.87 UD 26 11/42 bind 55

og man kunne ikke risikere at de norske havrettsinteressene kunne settes på spill. Mot slutten av 1980-årene erkjente Utenriksdepartementet at en oppstykket traktat var bedre enn ingen traktat. En sterk traktat var fortsatt ønskelig, men siden havretten fortsatte å utvikle seg i tråd med traktatens bestemmelser – selv om bare et mindretall hadde ratifisert den – gav det styrke til alternativet om en annen løsning. Dessuten hadde Norge forhandlet frem fiskeriavtaler med de berørte statene i Nordøst-Atlanteren, samt avklart de fleste sjøgrensene i området. Havrettstraktaten ville i så fall bli et supplement til disse. Forslaget var likevel et brudd med de tidligere norske tankene om tilslutning.

Plutselig antydet USA likevel at de kunne være innstilt på å endre stemmegivningen i den forberedende komité. Norge og flere andre stater mente det foregikk enkelte drøftinger i Bush-administrasjonen, og så muligheten til å smi mens jernet var varmt. I en samtale mellom konsulent i UD, Carola Bjørklund, og Satya Nandan desember 1989, foreslo Nandan å opprette en liten forhandlingsgruppe i Washington med det formål å få USA med på arbeidet i den forberedende kommisjon. Videre mente han at Helge Vindenes ville være en god kandidat til å lede denne gruppen.<sup>853</sup> Norge hadde opprettholdt en viss status i havretts- og forhandlingssammenheng til tross for en tilbaketrukket rolle i over ti år. Rettsavdelingen mente det nå var «naturlig med en revitalisering» av det nordiske havrettssamarbeidet for å drøfte de nye utspillene.<sup>854</sup> De mente også at de nordiske landene nå burde delta mer aktivt i «Friends of the convention»-gruppen. Flere av medlemslandene hadde også signalisert at de ønsket et norsk lederskap.

Den norske revitaliseringen var på ingen måte en omlegging av norsk hovedstrategi. Om noe, betød det at en forlot de «utradisjonelle løsningene» man hadde overveid tidligere. Utenriksdepartementet ønsket likevel ikke at Norge skulle ratifisere konvensjonen eller gå inn for en oppstykket løsning. Revitaliseringen var en varsom opptrapping av norsk engasjement. I Utenriksdepartementet startet straks et arbeid med å drøfte Nandans utspill. Departementet var ikke udelt positive til ønsket om at Norge skulle ta en aktiv rolle i FOC og i Washington. Morten Wetland, sjef i UD's rettsavdeling, mente

---

<sup>853</sup> Notat. Havretten sett i lys av begivenhetene under FNs 44. Generalforsamling 19.12.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>854</sup> Notat. Havretten sett i lys av begivenhetene under FNs 44. Generalforsamling 19.12.89 UD 26 11/42 bind 56

belastningene med å delta i en slik forhandlingsgruppe var «åpenbare», men at det kunne innebære «en stor politisk gevinst» om arbeidet skulle lykkes.<sup>855</sup> Vindenes var heller ikke umiddelbart overbevist og mente at om Nandan ikke selv kom tilbake til tanken om bruke han, trengte ikke Nandan å bli minnet på det.<sup>856</sup>

Når det gjaldt Norges rolle i FOC, skrev Morten Wetland at Per Tresselt og utenriksråden tidligere på høsten i 1989 hadde slått fast at den norske delegasjonen fortsatt ikke skulle ta på seg ledende roller i havrettsarbeidet. Norge hadde så langt avvist alle forsøk på overtalelser fra de andre FOC-landene og Wetland mente at Norges avvisende holdning hadde ført til enkelte negative reaksjoner.<sup>857</sup> Norge ble spesielt fra utviklingslandene også kritisert for å ikke ha ratifisert havrettstraktaten. Det ble derfor besluttet å holde det nordiske samarbeidet på så lavt nivå som mulig for å unngå at Norden ble sett på som en egen gruppe i den forberedende komité. Dette var fordi de nordiske landene var mer utsatt for press av utviklingslandene enn FOC som helhet. Det var altså viktig å stå på linje med de andre vestlige landene i gruppen for å unngå en åpen konflikt med utviklingslandene.<sup>858</sup>

Den positive stemningen som hadde versert frem mot FNs generalforsamling tok raskt slutt da USA uttalte at de ikke ønsket å diskutere en gjenopptagelse av forhandlingene likevel. 77-landsgruppen, som strakk seg langt i et forsøk på å «explore all possibilities of addressing issues» med USA, var selvsagt skuffet over utviklingen. Flere av landene i gruppen ønsket å trekke tilbake forslaget om nye samtaler, men ble overtalt av Canada og en rekke EF-land. Ifølge lederen for den uformelle arbeidsgruppen, følte 77-landsgruppen av utviklingsland at USA hadde gitt det videre arbeidet «a slap in the face».<sup>859</sup> Den amerikanske delegasjonen var tydeligvis også satt i en kinkig situasjon. Det var lenge meningen at delegasjonen skulle understreke den positive stemningen, men de fikk beskjed fra Washington bare timer før debatten om å følge tidligere

---

<sup>855</sup> Notat til utenriksråden. Havrettstraktaten av 1982 – behandlingen av havrettsspørsmål på FNs 44. generalforsamling. 28.12.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>856</sup> Notat til utenriksråden. Havrettstraktaten av 1982 – behandlingen av havrettsspørsmål på FNs 44. generalforsamling. 28.12.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>857</sup> Notat til utenriksråden. Havrettstraktaten av 1982 – behandlingen av havrettsspørsmål på FNs 44. generalforsamling. 28.12.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>858</sup> Notat til utenriksråden. Havrettstraktaten av 1982 – behandlingen av havrettsspørsmål på FNs 44. generalforsamling. 25.12.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>859</sup> Telefax: FNs 44. generalforsamling. 6. komité. Havrett i plenum. Dop. 30 20.11.89 UD 26 11/42 bind 56

stemmemønster. Ifølge den norske delegasjonen hadde det utviklet seg en «nervøs stemning» i salen, og mange stater måtte skrive om talene sine for å fange opp det amerikanske utspillet. Den nordiske delegasjonen nøyde seg med å tilføye at de var skuffet over at USA fortsatt ikke ville med.<sup>860</sup>

Internt ble det norske engasjementet i den forberedende komité sett på som «moderat».<sup>861</sup> Engasjementet i Washingtongruppen ble ikke aktuelt. Under et møte om Antarktistraktaten i juni 1990, uttalte en sentral byråkrat i havrettsspørsmål, at et initiativ på embetsmannsplan for å få USA til å revurdere sin stilling ikke ville føre frem. Press fra andre statsledere og ville være det eneste som kunne endre Bush-administrasjonens stilling. Spesielt hvis dette kom fra forbundskansler Kohl. Fra norsk side virket det usannsynlig, siden Vest-Tyskland heller ikke hadde undertegnet havrettskonvensjonen. Samtidig så det ut til at det forente Tyskland ville overta den østtyske undertegningen.<sup>862</sup>

Sentrale skikkelser i det tyske havrettsmiljøet uttalte senere samme år at det ennå ikke var klart hvordan det samlede Tyskland ville forholde seg til havrettstraktaten. Folkerettsrådgiveren for det tyske Utenriksdepartementet, Renate Platzöder, mente havrettsarbeidet gikk i riktig retning. I et møte med Fridtjof Nansen Instituttet i november 1990, brukte hun mye tid på å drøfte den norske rollen i det videre arbeidet med havrettstraktaten. Hun mente Norge hadde spesielle forutsetninger for å delta aktivt fordi situasjonen var preget av muligheter og usikkerhet. Det ville være best, ifølge Platzöder, om Tresselt eller Vindenes tok på seg rollen som pådriver for det videre arbeidet i den forberedende komité.<sup>863</sup> Hun mente arbeidet trengte en pådriver som var kjent og som hadde troverdighet. Her kunne «en senior fra Norge» være rett person.<sup>864</sup> Hun henviste også til en lederkonflikt mellom Sayta Nandan og lederen for den

---

<sup>860</sup> Telefax: FNs 44. generalforsamling. 6. komité. Havrett i plenum. Dop. 30 20.11.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>861</sup> Notat. FNs Havrettskonvensjon av 1982. USAs deltakelse i forberedende kommisjon (preparatory Commission) 20.12.89 UD 26 11/42i bind 3

<sup>862</sup> Notat. USAs holdning til FNs Havrettskonvensjon. Samtale med Tucker Scully, sjef for «Office of Oceans and Polar Affairs i state Department 17.07.90 UD 26 11/42 bind 57

<sup>863</sup> Havretten og Tyskland. Kort rapport fra reise 15.-20.10. 1990 Platzöder med anmodning om økt norsk engasjement. 15.11.90 UD 26 11/42 bind 57

<sup>864</sup> Havretten og Tyskland. Kort rapport fra reise 15.-20.10. 1990 Platzöder med anmodning om økt norsk engasjement. 15.11.90 UD 26 11/42 bind 57

uformelle arbeidsgruppen. Det kan se ut som det var et koordinert arbeid for å få Norge og Helge Vindenes tilbake i havrettsarbeidet. Det førte likevel ikke frem.

Under de kommende møtene i den forberedende kommisjon og FNs generalforsamling 1990 bemerket Morten Wetland at forhandlingsklimaet var bedre og at det hadde vært fruktbare forhandlinger i forkant av sesjonen. Det var nå også helt klart at mineralutvinning på havbunnen ikke ville være aktuelt før «en gang neste århundre», noe som også må ha virket beroligende.<sup>865</sup> Det er likevel verdt å påpeke at Fridtjof Nansen Institutt (FNI) deltok på et seminar om miljøaspektet ved gruvedrift på havbunnen i forbindelse med FNs generalforsamling. FNI la frem resultater fra en studie om miljøkonsekvenser av gruvedriften som var finansiert av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet.<sup>866</sup>

Et gjennomgående spørsmål om politikken fra 1987-1991 er hvor aktiv Norge ble i FN. Svaret er tvetydig. Norske myndigheter ble aktive i sammenlignet med tiden mellom 1982 og 1987, men ikke like aktiv som på 1970-tallet. Samtidig var det mest snakk om en intern interesseoppsving. I UD begynte man i denne perioden å diskutere mulige løsninger og forholde seg til prosessen som, i tiltakende grad, pågikk i den forberedende kommisjon, men uten selv å engasjere seg mer. Dette hadde flere grunner. Det ene var at UD i realiteten ikke la om strategien om å holde seg i bakgrunnen, og at man fra norsk side ikke vek fra målsetningen om universell tilslutning i FOC.

Morten Wetland skrev til utenriksråden i 1990 at løsningen på problemene ikke var mulig gjennom et kompromiss mellom ytterpunktene i forhandlingene. Skulle USA bli med, måtte utviklingslandene «trolig strekke seg lengre enn det som i dag synes mulig».<sup>867</sup> Hvis Norge faktisk skulle bidra aktivt mente Wetland at «vi må si klarere ifra overfor utviklingslandene», men at «mye kan tale for at det ikke er først og fremst Norge som bør ta den belastningen».<sup>868</sup> Han tvilte på om den norske delegasjonen skulle bli

---

<sup>865</sup> Rapport. Havrettstraktaten. Situasjonen etter møtet i forberedende kommisjon (Preparatory Commission), 13. - 31. august 1990 i New York og etter FNs 45. generalforsamlings behandling av havrettsspørsmål. UD 26 11/42i bind 5

<sup>866</sup> Rapport. Havrettstraktaten. Situasjonen etter møtet i forberedende kommisjon (Preparatory Commission), 13. - 31. august 1990 i New York og etter FNs 45. generalforsamlings behandling av havrettsspørsmål. UD 26 11/42i bind 5

<sup>867</sup> Notat til utenriksråden. Havrettstraktaten – prep.com. Norsk deltakelse. 26.11.90 UD 26 11/42i bind 5

<sup>868</sup> Notat til utenriksråden. Havrettstraktaten – prep.com. Norsk deltakelse. 26.11.90 UD 26 11/42i bind 5

mer aktiv. Det var heller ønskelig å være mer til stede under forhandlingene for å kartlegge ulike synspunkter til et eventuelt sterkere engasjement senere. Et vesentlig problem Wetland pekte på, var mangelen på kontinuitet og erfaring fra det tidligere havrettsarbeidet. Implisitt at Norge hadde mistet troverdighet gjennom sitt manglende engasjement. Til tross for dette ville likevel både Nandan og andre aktører ha en sterkere norsk tilstedeværelse. Til dagens Næringsliv uttalte Helge Vindenes at man ikke skulle se bort ifra et sterkere norsk engasjement i tiden som kom.<sup>869</sup>

#### Splid innad i det norske havrettsmiljøet: Fleischer mot Tresselt

Det ble synlig at det eksisterte store splittelser i havrettsmiljøet da arbeidet tok seg opp på slutten av tiåret. Det hang delvis sammen med etterspillet etter Treholt-saken og synet på Treholts rolle som aktør i under havrettskonferansen. Samtidig var det to ulike syn på hvordan norske havinteresser best kunne ivaretas. Per Tresselt, som nå var utenriksråd, støttet en helhetlig institusjonell linje, der en tiltredelse ville styrke konvensjonen og norske småstatsinteresser. Carl August Fleischer mente at Norge, ved å ratifisere traktaten, kunne kompromittere sentrale fiskeriinteresser som i utgangspunktet var vel ivaretatt gjennom sedvaneretten. Fleischer tok avstand fra Per Tresselt og rettet ifølge en Retzer (1999) sterkt til skyts både mot Evensen og Treholt, noe Evensen som dommer i Haag også ble påvirket av.<sup>870</sup>

Bakgrunnen for på slutten av 1980-tallet var den økende interessen for havrettsspørsmål i FN. Per Tresselt skrev til utenriksministeren at havrettstraktaten var «en god konvensjon» og at «vi ønsker at den skal tre ikraft, og helst snart».<sup>871</sup> Samtidig understreket han at en konvensjon uten de store flåtemaktene USA, Storbritannia og Vest-Tyskland ville stå svakt. Tresselt mente at man fra norsk side ikke delte de ideologiske og politiske begrunnelsene til disse landene, og at spørsmålet om havbunnen som «menneskehetens fellesarv» var en «god og solidarisk tanke».<sup>872</sup>

Samtidig gjentok Tresselt bekymringene om at en norsk ratifikasjon kunne gjøre det vanskeligere å komme frem til en universell traktat. Kostnadsspørsmålet var fortsatt like

---

<sup>869</sup> Dagens næringsliv 27.11.90 UD 26 11/42i bind 5

<sup>870</sup> Retzer 1999:332-333

<sup>871</sup> Utenriksministeren. Kortmerknader til interview om havrettskonvensjonen 19.05.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>872</sup> Ibid.

aktuelt. Uten «betalingsdyktige stormakter som parter» var utgiftene uavklarte. Når det gjaldt fiskeriene var Tresselt positiv. Regjeringen hadde allerede satt i verk de viktigste delene av traktaten om økonomiske soner og utvidet kyststatsjurisdiksjon. Det hadde heller ikke vært noe pågang fra stater uten kystlinje som ønsket å fiske i norsk sone. Dette var en løsning havrettskonferansen hadde gått inn for å kunne tilgodese såkalte «landlocked states» med et potensielt overskudd av fiskeriene. Tresselt var ikke redd for at reglene «i det hele tatt vil kunne få praktiske konsekvenser for Norge».<sup>873</sup>

Carl A. Fleischer var uenig i Tresselts beskrivelser. Fleischer mente Tresselts beskrivelse av konvensjonen som «god» og at løsninger var fordelaktig, i realiteten var et forsøk på å tone ned skadevirkningene etter Arne Treholt. Fleischer skrev til utenriksministeren at det ikke var dekning for å si at konvensjonen var god fra et norsk perspektiv. Han skrev videre at en tiltredelse nå kunne medføre at Norge ble stilt i en «fiskerimessig dårligere stilling» enn hva tilfellet bare få år tidligere.<sup>874</sup> Dette var fordi havrettstraktaten åpnet opp for mer omfattende bestemmelser enn de som var akseptert gjennom sedvane. Videre kunne en ratifikasjon virke «counter productive». Det ville ifølge Fleischer plassere Norge sammen med en gruppe stater som «kan tenkes å bruke konvensjonen som et middel i en internasjonal maktkamp mot våre allierte». En tiltredelse ville altså bidra til å «sementere konvensjonen med dens nåværende – og for mange uakseptable – innhold». For Fleischer ville en ratifikasjon dermed ødelegge mulighetene for å finne kompromissforslag i de vanskeligste sakene. Tresselt og Fleischer var grunnleggende uenige om hvilke fordeler Norge kunne dra av det nye havrettsregimet. Tresselt argumenterte for klassiske småstatsinteresser med en styrking av internasjonale institusjoner og regler. Fleischer argumenterte for å sikre norske realpolitiske og økonomiske interesser.

Hvis Fleischer i det hele tatt skulle trekkes frem noe positivt, var det at Norge hadde sikret sine viktigste interesser, med hensyn til fiskeriene, og at den norske delegasjonen hadde opptrådt som megler i forholdet i mellom ulike grupperinger under konferansen. Likevel kunne «Ingen av disse målsetninger [...] sies å være oppnådd fullt ut», mente Fleischer.

---

<sup>873</sup> Utenriksministeren. Kortmerknader til interview om havrettskonvensjonen 19.05.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>874</sup> Notat til Utenriksministeren. Havrettskonvensjonen 02.06.89 UD 26 11/42 bind 56

Hvis han måtte, kunne han i det minste fokusere på det som «tross alt var positivt fra norsk side». Fleischer var svært opptatt av forskjellen mellom havrettsutviklingen, havrettsforhandlingene og havrettstraktaten. Det var den økonomiske sonen et eksempel på. Den ble jo etablert som følge av sedvanerettsdannelse før traktaten var ferdig. Konvensjonen var ifølge Fleischer dermed ikke årsak til å etablere sonen, selv om utkastene spilte en viss rolle. Rettsoppfatningen ble endret gjennom at stadig flere stater etablerte en egen økonomisk sone. Dermed var «i grunnen problemene ryddet veien, og Norge kunne følge opp uten alvorlige konsekvenser».<sup>875</sup>

Fleischer ønsket hovedsakelig å advare utenriksministeren mot «lettvinde oppfatninger om konvensjonens rolle og fortreffelighet». Dette skulle ifølge Fleischer være en del av såkalt «Treholt-propaganda».<sup>876</sup> I dette tilfellet mente han at «propagandaen for havrettskonferansens fortreffelighet» og en «argumentasjon for å godta landssvik» dermed ble to sider av samme sak.<sup>877</sup> Noe av dette mente Fleischer skyldes for dårlige kunnskaper i departementet. En feilaktig oppfattelse om at den økonomisk sonen var den norske delegasjonens verk alene, og at man derfor tillat Treholt alt for stor vekt. Fleischer hadde nok rett i det. Norge inngikk jo tross alt i et større system og hadde begrensede muligheter til å påvirke havrettskonferansen.

For fiskeriene mente Fleischer at havrettstraktaten ikke nødvendigvis trengte å være positiv for Norge. Siden sedvaneretten allerede – og i over ti år – hadde lagt til grunn prinsippet om de økonomiske sonene, var traktaten uinteressant for Fleischer. En tiltredelse kunne derimot legge bånd på norsk handlefrihet. Dette var i direkte kontrast til Tresselt. Det måtte gjøres en egen vurdering om hvilke fordeler Norge kunne ventes å få av en ratifikasjon. Fleischer siktet spesielt til traktatens bestemmelser om fiskerirettigheter til statene uten kystlinje. Disse landenes sterke stilling under traktaten måtte ikke avfeies med at Norge alltid ville ha kapasitet til å ta hele kvoten. Fleischer skrev at norske fiskere aldri hadde tatt hele kvoten i det som nå var vår økonomiske sone. Dessuten la havretten opp til at norske myndigheter kunne bygge opp fiskeribestandene og tilpasse fiskeriene deretter. I et slikt bide, kunne det bli vanskelig

---

<sup>875</sup> Ibid.

<sup>876</sup> Ibid.

<sup>877</sup> Ibid.



å nekte tredjeland fiskerimuligheter i norsk sone. Norge måtte ifølge Fleischer stå fritt til å gi fiskerirettigheter og fordele rettighetene etter «det som totalt sett er det beste både ut ifra Norges og andre staters interesse».<sup>878</sup>

Fleischer fryktet at en løsning med sterke krav fra de geografisk vanskeligstilte landene kunne tvinge frem en tolkning av de økonomiske sonene som et slags fellesområde. Slike ideer var, ifølge Fleischer, oppe under konferansen, og stadig fremmet av stater med «særlig interesse i å «utvanne» Norges jurisdiksjon over sonen». Her mente han blant annet Sovjetunionen og Østerrike spilte på lag for å oppnå fordeler gjennom svakhetene i «Treholtssystemet».<sup>879</sup> Det var forstått som den faglige svekkelsen av havrettssaker blant faglige støttespillere til Treholt. Regjeringen måtte dermed være forsiktig i å ratifisere traktaten uten å ha satt seg inn i mulige komplikasjoner det ville medføre seg fremfor å bare følge sedvaneretten. Fleischer avskrev dermed ikke at Norge kunne ratifisere, men det måtte avhenge av erfaringene som ble gjort, slik at en tiltredelse kunne vurderes på en forsvarlig måte. Norge måtte se til Storbritannia, Frankrike og Vest-Tyskland, som ifølge han også var stater som kunne tape på å ratifisere konvensjonen.

I et notat til blant annet Fleischer, utenriksråden og 2. rettskontor utdyper Per Tresselt sitt syn. Tresselt mente Fleischer hadde rett i deler av sin argumentasjon om sedvaneretten. Havrettskonvensjonen besto jo i stor grad av artikler som var en kodifikasjon av allerede eksisterende havrett. For nydannelsene under traktaten måtte det foreligge en faktisk statspraksis i tillegg til diplomatiske og politiske ytringer, for at det skulle omfattes av sedvaneretten. Det kunne altså ligge en ubalanse mellom havrettens normative ytringer og sedvanen. I likhet med Fleischer kunne Tresselt fastslå at kyststatene gjennom sedvane kunne opprette en økonomisk sone på 200 nautiske mil. Derimot kunne det se ut til at nasjonal lovgivning blant kyststatene ikke fulgte opp alle artiklene om den økonomiske sonen. Blant annet ved å ikke lovfeste en hensiktsmessig måte å forvalte fiskeriressursene.<sup>880</sup> Det var ikke nok å etablere en økonomisk sone og

---

<sup>878</sup> Notat til Utenriksministeren. Havrettskonvensjonen 02.06.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>879</sup> Notat til Utenriksministeren. Havrettskonvensjonen 02.06.89 UD 26 11/42 bind 56

<sup>880</sup> Notat. Havrettskonvensjonen – sedvanerett 12.06.89 UD 26 11/42 bind 56

argumentere for at det var fullgodt, siden deler av kvotebestemmelsene ikke var omfattet sedvaneretten.

Det var altså sannsynlig, ifølge Tresselt, at et stort antall stater kunne overse bestemmelsene om bevaring og utnyttelse av levende ressurser i den økonomiske sonen hvis de bare fulgte sedvaneretten. Dette ville være enkelt, siden havrettstraktaten likevel var uklar på området. Tresselts syn var havrettstraktaten burde ratifiseres så raskt som mulig, siden Norge kom fordelaktig ut av forhandlingene. Fleischer mente derimot at Norge på flere områder *ikke* hadde kommet godt ut av forhandlingene og at en ratifikasjon ville binde regjeringen til å gjennomføre en politikk i strid med norske interesser. Samtidig hadde han understreket at den norske delegasjonen hadde trukket i riktig retning på konferansen og bidratt til å befeste utviklingen som hadde skjedd. Andresen (1987) påpeker at å klargjøre vinnere og tapere under havrettsforhandlingene er et sammensatt regnestykke.<sup>881</sup> Faktisk hadde det norske fisket falt etter etableringen av den norske økonomiske sonen i 1977.<sup>882</sup>

#### Oppsummering

Det norske havretts-engasjementet i FN på 1980-tallet var generelt sett på et lavnivå. Etter Willoch-regjeringens vingeklipping av Jens Evensen og nedskaleringen av det brede norske engasjementet tidlig på 1980-tallet, var linjen for tiåret lagt. Norge *skulle* ha mindre innflytelse og færre sentrale roller. Til tross for at Arbeiderpartiet kom tilbake til makten i 1986, var det bare en minimal økning i det norske engasjementet. For Norges del var det viktig å befeste kyststatsrollen i Nordøst-Atlanteren. Det lave nivået skyltes med andre ord at engasjementet hadde tatt seg opp et annet sted. Det norske målet om universell traktat var fortsatt det samme, og Norge gikk sammen med ti andre stater for å sikre at dette ble nådd. I løpet av tiåret inntok den norske delegasjonen et vestvendt standpunkt sammen med de andre FOC-landene. Dette betød at den tidligere samarbeidet med kyststatene blant utviklingslandene ble tonet ned, noe som ble ansett som en utfordring. Dette står i motsetning til Nærø (1987) som skriver at Norge opprettholdt støtten til utviklingslandene.<sup>883</sup> Den norske delegasjonen ønsket å skyve

---

<sup>881</sup> Andresen 1987:20-121

<sup>882</sup> Christensen 2014:99

<sup>883</sup> Nærø 1987:161

FOC-landene foran seg for å unngå å bli målskive for kritikk fra utviklingslandene om det moderate engasjementet.

Samtidig skjedde det et skifte i Utenriksdepartementet. Det opprinnelige havrettssekretariatet ble byttet ut, og kontinuiteten ble borte i FN-forhandlingene. Dette sammenfalt med at andre departementer tok over deler av ansvaret. Dette var i praksis villet politikk. Siden de overordnede prinsipielle spørsmålene fra norsk side var ryddet unna på 1970-tallet, var det enkelt for Olje- og Energidepartementet å overta de spesialiserte forhandlingene. Dessuten hadde Utenriksdepartementet, som vi så i forrige kapittel, nok med å forhandle frem avtaler med de andre statene i Nordøst-Atlanteren. Samtidig lå det en grunnleggende uenighet om hvilken linje Norge skulle legge seg på. Per Tresselt fulgte i stor grad opp den institusjonelle linjen til Arbeiderpartiet og Jens Evensen, mens Carl A. Fleischer fulgte en strengere realpolitisk linje mer i tråd med Høyre og Sven Stray.



## Kapittel 7: Havbistanden befester seg

### Innledning

Etter etableringen av de økonomiske sonene trer havbistanden klarere fram. Det ble opprettet flere norske initiativ som skulle hjelpe utviklingslandene med å forvalte de nye sonene etter 1977. Det er et tegn som styrker hypotesen om at det er meningsfullt å snakke om en særegen havbistand. Som sentral del av den nye kyststasrollen måtte prinsippet om de økonomiske sonene knesettes både hjemme og ute, og havbistanden var et virkemiddel i så måte. Mot slutten av tiåret fikk FN-rapporten «Our Common Future» stor innflytelse i bistandsarbeidet. Dette påvirket havbistanden i retning av mindre nasjonalisering innen ressursforvaltningen og større fokus på felles problemer. Samtidig bar tiåret preg av økende konflikt mellom FNs organisasjon for ernæring og landbruk(FAO) og Norad. Min hypotese er at konflikten satte sentrale småstatsinteresser i skvis mellom å bygge internasjonale institusjoner og å sikre en havrettsutvikling som tok hensyn til norske interesser.

I *Oljealder* av Rolf Tamnes er debatten om endringen i deler av norsk fiskeribistand i kjølvannet av etablering av økonomiske soner ikke kommentert. I kapittelet om norsk u-hjelp, blir bare to fiskeriprojekt nevnt. Det første, etableringen fiskerisenteret i Mbegani i Tanzania på 1970-tallet, blir omtalt av Tamnes som et av Norads «mest feilslåtte gjennom tidene», mens det andre, i Lake Turkana i Kenya, fremstilles som både kaotisk og dårlig.<sup>884</sup> Linken mellom havrettsarbeidet i FN og fiskeriprojekter som norsk bistand, blir ikke kommentert. Derimot blir arbeidet om en oljepolitisk dialog løftet fram.<sup>885</sup> Kapitlet har også fått tittelen «U-hjelp til liten nytte?». Sånn sett føyer Tamnes seg inn i den kritiske tradisjonen Hersoug beskriver i sin avhandling.<sup>886</sup> I Norsk utviklingshjelps historie blir fiskeriprojektene også løftet fram med et kritisk blikk, men Ruud og Kjerland går mer konkret inn i de ulike prosjektene. Argumentasjonen her hviler blant annet i større grad på kulturforskjeller mellom Norge og mottakerlandene.<sup>887</sup>

Litteraturen har oversett at deler fiskeribistanden tok spesielt hensyn til de nye problemområdene som oppsto etter havrettskonferansen. Det oppsto et behov hos

---

<sup>884</sup> Tamnes 1997:406

<sup>885</sup> Tamnes 1997:424

<sup>886</sup> Hersoug 1990:2

<sup>887</sup> Se Ruud & Kjerland 2003:134-135

utviklingslandene for å kunne forvalte sonene, mens en på norsk side hadde kompetanse, men også sterke interesser for en bestemt fortolkning av kyststatenes rettigheter. Gjennom «Dr. Fridtjof Nansen» fikk utviklingslandene hjelp til kartlegging av fiskeriressursene, og gjennom EEZ-programet fikk utviklingslandene støtte til å etablere rammer for forvaltning. Et indisk-norsk prosjekt om kartlegging av mineralressurser på dyphavsbunnen ble også opprettet på 1980-tallet. I tillegg skjedde det enkelte reformfremstøt i FAOs fiskerikomité, COFI. I 1978 ble det fra utviklingslandenes side fremmet et ønske om et sterkere engasjement i komiteen knyttet til etableringen av de økonomiske sonene. Et forslag var å desentralisere en del av forsknings- og forvaltningsarbeidet til fordel for de regionale fiskerikommisjonene som var blitt opprettet under FAO.<sup>888</sup> Dette gjaldt i all hovedsak utenfor utviklingslandenes kyst, og fiskerikommisjonene Norge var en part i Nord-Atlanteren, var ikke omfavnet av dette. De sto på utsiden av FAO-systemet og var opprettet tidligere.

#### EEZ-programmet: Havretten blir en del av norsk bistand

FAO var raskt ute for å tilpasse seg den nye rettsorden på havet. Dette skjedde først og fremst gjennom etableringen av «EEZ-programmet» i samarbeid med Norge. Norge og FAO la vekt på å hjelpe utviklingslandene med forvaltning av de nyetablerte økonomiske sonene og programmet var en ytterligere spissing av fiskeriarbeidet i FAO. Samtidig understreket programmet den havrettspolitiske vendingen fiskeribistanden tok i kjølvannet av havrettskonferansen. Bistanden måtte tilpasses havrettsutviklingen og Norge var raskt ute med å bidra. Kyststater i alle verdenshjørner var interessert i å kunne forvalte sin sone på best mulig måte. Først vil programmet bli drøftet generelt, før vi går inn på de norske målsetningene og prosessene knyttet til etableringen og driften av EEZ-programmet. Programmet har ikke blitt undersøkt tidligere, og gir et nytt perspektiv på bistanden etter etableringen av de økonomiske sonene.

Det var FAOs fiskerikomité COFI, som vedtok å opprette programmet i 1977. Ønsket var å etablere et sekretariat som kunne støtte utviklingsland med forvaltning og styring av de økonomiske sonene. Ett år senere bestemte fiskerikomiteen at programmet måtte arbeide for å gjøre bi- og multilateralt samarbeid på delte fiskeriressurser enklere. Dette

---

<sup>888</sup> Norsk rapport fra 12. sesjon i COFI. Roma 12.16. juni 1978 Arkiv: Direktoratet for utviklinghjelp (NORAD) 063.8 Db L-0027

sammenfalt med de norske interessene innen havrettsforvaltning og bistandsarbeid. Først og fremst fordi Norge selv ønsket å styrke kyststatenes stilling i Nordøst-Atlanteren, men også fordi dette styrket det pågående NØV-arbeidet. En oppbygd fiskeindustri ville sørge for et bedre økonomisk og teknologisk samarbeid mellom utviklingslandene og industrilandene.<sup>889</sup> Programmet var et praktisk initiativ for å løfte økonomisk og sosial utvikling i tråd med havrettstraktatens mål.

Under et møte i COFI i juni 1978 understreket den norske delegasjonen, ledet av Hallstein Rasmussen, at det var viktig å finne en løsning på spørsmålet om fisket i utviklingslandene. Delegasjonen påpekte likevel at FAO ikke måtte forhaste seg og at tiltakene måtte implementeres over tid, være tilpasset de lokale forholdene og i tråd med erfaringene med tidligere fiskeriprojekt. Det langsiktige målet måtte være å skape en mer rettferdig forvaltning av fiskeriressursene.<sup>890</sup> Norge argumenterte for at fiskeriressursene utenfor utviklingslandene måtte sikres mot trålerflåter. Dette var i tråd med synet på hvordan de norske sonene skulle forvaltes. I motsetning til den norske delegasjonen, mente utviklingslandene at det nå var på høy tid med å finne passende bistand for den nye rettsordenen på havet, og at dette innebar hjelp til økt trålerfiske.<sup>891</sup> De ønsket med andre ord ikke et trålforbud. Flere utviklingsland hadde ikke bygd opp en fiskeflåte som kunne fiske i helt ut til 200 nautiske mil og var avhengig av industrilandenenes trålere for å benytte seg av de tilgjengelige ressursene. Mot 1980-tallet ble FAO mindre interessert i regionale prosjekter og fikk større fokus på globale program. EEZ-programmet bidro på mange måter til å markere starten på det globale fokuset som siden skulle prege FAO på 1980- og 90-tallet. Men i 1978 var det uklart for FAO hvordan forvaltningen av de økonomiske sonene best kunne implementeres i bistandsprosjektene.

Det var ulike syn på hvilke resultater en økonomisk sone skulle gi. Fra norsk side betød det blant annet å forvalte fisken etter stadig mer økologiske prinsipper, men i FAO ble dette også tillagt et element av økonomisk rettferdighet. Dette hang sammen med

---

<sup>889</sup> Swan & Satia 1999

<sup>890</sup> Norsk rapport fra 12. sesjon i COFI. Roma 12.16. juni 1978 Arkiv: Direktoratet for utviklinghjelp (NORAD) 063.8 Db L-0027

<sup>891</sup> Norsk rapport fra 12. sesjon i COFI. Roma 12.16. juni 1978 Arkiv: Direktoratet for utviklinghjelp (NORAD) 063.8 Db L-0027

utviklingslandenes avtrykk på FAOs fiskeriarbeid og deres ønske om utvikling av fiskerinæringen i sine økonomiske soner. På møtet ba flere stater om at FAO nå begynte å diskutere realistiske virkemidler for bistand i den økonomiske sonen. Norge ønsket å gi støtte til forvaltning som styrket de overordnede prinsippene i den nye kyststatsrollen, mens utviklingslandene ville bygge industri.

I 1978 bevilget norske myndigheter 3,6 millioner dollar til utvikling og implementering av FAOs EEZ-program. I løpet av et år var programmet i gang.<sup>892</sup> I 1979 presenterte det nyopprettede EEZ-sekretariatet rapporten «Comprehensive Programme of Assistance in the Development and Management of Fisheries in Economic Zones» for fiskerikommisjonen i FAO. Rapporten slo fast at få utviklingsland hadde menneskelige, finansielle eller institusjonelle kapasiteter for å kunne dra nytte av sine økonomiske soner. Programmet skulle derfor hente internasjonal kompetanse blant FAOs industrialiserte medlemsland for å støtte utviklingslandene i arbeidet med å forvalte fiskeriressursene og øke produksjonen. Programmet skulle både ha en kortsiktig handlingsplan med fokus på politikktutforming og forvaltning, og en langsiktig plan der studier av fiskeriforvaltning og økonomiske, sosiale og tekniske aspekter av fiskeribistanden på lokalt og regionalt nivå. Prosjektene i EEZ-programmet måtte derfor utvikles i tett samarbeid med mottakerlandene og svare til deres konkrete behov.

Noen av landene som fikk hjelp var blant annet India, Pakistan, Bangladesh og Thailand. Norge hjalp dem spesielt med kunnskaper om akustisk leting etter ressurser. Flere utviklingsland hadde fått tak i slikt utstyr enten gjennom nye båtkjøp, eller som påmontering til gamle forskningsfartøy, men manglet kompetanse for kalibrering og bruk. Havforskningsinstituttet iverksatte derfor et opplæringsprosjekt under EEZ-programmet. Instituttet hadde akkurat utviklet et instrument som kunne brukes i klasseromsundervisning slik at utviklingslandene raskt kunne benytte sitt eget utstyr mer effektivt. Samtidig skulle eksperter fra Havforskningsinstituttet sjekke, justere og reparere utstyr som utviklingslandene hadde mottatt.<sup>893</sup>

---

<sup>892</sup> Loftas 1981:234

<sup>893</sup> EEZ umbrella programme: UMR/INT/0002/NOR, Assistance and Training in Handling Acoustic Equipment Havforskningsinstituttet, Direktørarkiv. Odd Nakken. 861.4. serie boks. 46. mappe FAO- underposter 1.



Selv om FAO formelt sett var det overordnede organet var det Norge som var pådriver og største bidragsyter. I 1980 dekte norske myndigheter nesten 1/5 av utgiftene. I 1982 dekket Norge alt.<sup>894</sup> Det ble da kjent som «FAO/Norway EEZ programme».<sup>895</sup> Deler av EEZ-programmet sammenfalt med deler av målene til «Nansenprogrammet». Ressurskartleggingen gjort av Dr. Fridtjof Nansen bidro til å legge grunnlaget for en god forvaltning av havområdene, så det kan tenkes at EEZ-programmet ble sett på som en utfylling av «Nansenprogrammet» og lignende kartleggingsprosjekter i FAO-regi. At «EEZ-programmet» også var multilateralt, var viktig. Norske myndigheter hadde jo et økende fokus på slikt samarbeid, framfor bilaterale avtaler med mottakerland. Den norske målsetningen om å få mest ut av hver bistandskrone, sammenfalt godt med EEZ-programmet. Her kunne norske penger gå til finansiering av så mange prosjekter som mulig. Samtidig hadde Norge selv nylig høstet gode erfaringer med fiskerisamarbeid med bla. Sovjetunionen. Dessuten ville en støtte til utviklingslandene bidra å befeste kyststatenes forvaltning av de økonomiske sonene på generelt grunnlag.

I 1982 la Gunnar Sætersdal fram Havforskningsinstituttets erfaringer knyttet til etableringen de økonomiske sonene for årsmøtet i COFI. Han gav et mer balansert bilde av hvordan Norge selv hadde forvaltet sin økonomiske sone. Mye hadde blitt bedre gjennom bilaterale fiskeriavtaler, men kollapsen av NEAFC rundt 1980 mente Sætersdal var et kraftig skudd for baugen. Det var store problemer knyttet til felles forvaltning i Nordøst-Atlanteren, og han uttalte at det var «disappointing» at disse ennå ikke var løst.<sup>896</sup> Et hovedproblem var at etableringen av de økonomiske sonene etter Sætersdals syn bidro til å vanskeliggjøre internasjonal kontroll samtidig som de nasjonale tiltakene var for dårlige. Etableringen av de økonomiske sonene hadde tross alt ikke fått bukt med de største problemene med overfiske. Det var både fordi det foregikk ulovlig fiske, som gjorde det umulig å få en god nok fangststatistikk. Samtidig var det langt bedre enn ingen ting og Sætersdal hadde ingen intensjoner om å «Paint the picture too dark».<sup>897</sup> Det var tross alt forhandlet frem dynamiske kvoteordninger- og fordelinger med de

---

<sup>894</sup> Burke 1984

<sup>895</sup> Doulman 1994

<sup>896</sup> COFI 14.th session. Norway's experience of resource management under the EEZ regime, Havforskningsinstituttet. Direktørarkiv Odd Nakken. 861.1 Serie boks46. mappe COFI 1

<sup>897</sup> COFI 14.th session. Norway's experience of resource management under the EEZ regime, Havforskningsinstituttet. Direktørarkiv Odd Nakken. 861.1 Serie boks46. mappe COFI 1

aktuelle statene, selv om det ikke alltid hadde fungert etter hensikten. Norske myndigheter hadde med andre ord sterke insentiver til å sørge for at de andre kyststatenes økonomiske soner utviklet seg i tråd med det norske synet. Om flere stater støttet opp om de norske tankene, var det lettere å få gjennomslag i egne forhandlinger i Nordøst-Atlanteren.

#### Den nye havbistanden befestes

Tidligere hadde den norske bistanden vært grunnlagt med at Norge hadde gode forutsetninger for å drive med fiskeribistand.<sup>898</sup> Det samme gjaldt også arbeidet mot utviklingsland etter etableringen av en økonomisk sone. Norge var selv raskt ute å formalisere avtaler med stater med tilgrensede økonomiske soner og fiskeriinteresser. Dette var kunnskaper som også kunne overføres til utviklingsland. Tidligere utenriksminister Knut Frydenlund skrev i boken «Lille land – hva nå» fra 1982 det var en fordel at Norge raskt var ute å svare på utviklingslandenes behov og å støtte dem i alt fra frigjøringsaker og katastrofer. Han skrev at det var en takknemlig jobb å representere Norge i utlandet, da «Vårt land er vel ansett. Vi er kjent som et land som etterlever de forpliktelser vi har tatt på oss» i 1982.<sup>899</sup> Videre skrev han at Norge hadde fått en bestemt profil i arv etter skikkelser Wergeland, Bjørnsen og Nansen. Det var en anseelse Frydenlund mente både opinion og norske regjeringer ønsket å leve opp til. Samtidig var det klart at Norge også hadde sterke interesser å ta hensyn til.<sup>900</sup>

Fiskeridepartementet understreket selv at de i 1982 hadde «ekspertise i spørsmål som knytter seg til forvaltning og regulering av fisket i en 200 mils sone».<sup>901</sup> Det nye havrettsregimet gav gode rammevilkår for bedre forvaltning, men det forutsatte et godt lovverk og et effektivt apparat for å håndheve det. I bunnen lå selvsagt god kjennskap til bestandene som skulle reguleres.<sup>902</sup> NORAD mente det var helt avgjørende å sørge for en god bistand til utviklingslandene for å sikre tilgangen til matressurser over tid.

---

<sup>898</sup> Se kap. 3, og Hersoug 1990, 2004

<sup>899</sup> Frydenlund 1982:190

<sup>900</sup> Frydenlund 1982:55

<sup>901</sup> Verdenskonferanse om fiskeriutvikling og fiskeridministrasjon. Nordisk møte med FAOs generalsekretær. 15.11.1982 Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 861.0, serie, boks 46, mappe 5

<sup>902</sup> Fiskeriutvikling. Diskusjonsnotat om strategier og prosjekter. Kontoret for fiske 1985 NORAD.

Havforskningsinstituttet. Direktørarkiv GS Sætersdal serie boks 28 (419) mappe: NORAD generelt. (836)

Dette skulle også kombineres med et fordelingsaspekt med fokus på makt, sysselsetting og inntekt.

I 1981 hadde Gunnar Sætersdal utarbeidet et dokument til COFI, der han belyste hvordan norske myndigheter kunne hjelpe utviklingslandene med å forvalte sine respektive økonomiske soner. Senere spilte den norske delegasjonen ved FAOs hovedkvarter i Roma inn at Norge kunne bidra med eksperter og forelesere til seminarer. Målet var å vise hvordan norske myndigheter hadde organisert samarbeidet med andre stater om fiskerier i egen økonomisk sone.<sup>903</sup> Samtidig tok COFIs arbeid overfor utviklingsland seg opp på midten av 1980-tallet. Norge støttet dette arbeidet, og var i stor grad på linje med den generelle utviklingen. COFI konsentrerte seg om ressursituasjonen og merking og identifisering av fiskebåter.<sup>904</sup>

I 1987 inngikk Havforskningsinstituttet og Departementet for utviklingshjelp (DUH) en samarbeidsavtale for å styrke kunnskapene i forbindelse med en økning av bistanden innen hav- og fiskerisektoren. Havforskningsinstituttet skulle bistå departementet med planlegging og utforming av fiskeripolitikk i utviklingsland, rådgivning i fiskeriprojekter og utstyrskjøp, samt bidra til utvelgelse av fagpersonell. Havforskningsinstituttet skulle til gjengjeld få dekt utgiftene til nye stillinger for å ivareta oppgavene.<sup>905</sup>

Det viktigste for norske myndigheter var likevel, som vi har sett, at prinsippet om de økonomiske sonene ble styrket, ikke at så mange kyststater skulle etablere soner uten videre. Dette til tross for at det også var i norsk interesse at så mange som mulig etablerte en økonomisk sone og etterlevde den nye havretten. Dette ble synlig under et besøk fra «Namibiarådet». Namibia hadde store naturressurser utenfor kysten, men få virkemidler både til å forvalte og å håndheve rettighetene i dem. Rettskontoret i Utenriksdepartementet skrev at å etablere en økonomisk sone uten å kunne ta på seg

---

<sup>903</sup> Telex Fao. Den internasjonale fiskerikonferanse 1984 Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 861.0, serie, boks 46, mappe 5

<sup>904</sup> Se bla. Riksarkivet, Departementet for utviklingshjelp, Serie Db – saksarkiv etter kode. Arkiv II-V Db - 0028

<sup>905</sup> Samarbeidsavtale juni 1987 Havforskningsinstituttet. Fagsenteret, delarkiv III serie boks 2(727) mappe NORAD Avtaler 12 (720)

forpliktelsene bare ville ha «begrenset verdi».<sup>906</sup> Utenriksdepartementet ønsket å foreslå at Namibia heller burde vedta et «kontinentalsokkel-dekret», for ikke å vanne ut de økonomiske sonene. Samtidig hadde norske myndigheter styrket nettopp utviklingslandenes muligheter til å etablere slike soner under forhandlingene, så UD kunne ikke avvise det namibiske initiativet. I UD ble en enige om å ikke «aktivt [bifalle] disse planene» og enkelte at «motforestillinger bør også forsiktig kunne fremføres».<sup>907</sup> For Norge var det viktig at Namibia fulgte opp forpliktelsene til havretten gradvis i stedet for å opprette en økonomisk sone de ikke kunne forvalte.

Fridtjof Nansen Institutt engasjerte seg også i havbistanden. Instituttet skulle lære utviklingsland om nodulvirksomhet og gruvedrift på havbunnen på slutten av 1980-tallet. Dette var ikke et prosjekt FNI hadde internasjonal ekspertise på, men instituttet bidro i samtaler med FNs rådgiver for mineralutvinning på havbunnen, Krishan Saigal, til å kommentere et utdanningsopplegg i FN-regi på feltet.<sup>908</sup> Formålet med opplæringsprogrammet var å gi utviklingslandene mulighet til å delta i mineralutvinningen på dyphavsbunnen på lik linje ned industrilandene. Dette hang tett sammen med de overordnede tankene om ressursene som menneskehetens fellesarv. På 1980-tallet var det bare India og Kina av utviklingslandene som hadde iverksatt undersøkelser.<sup>909</sup>

I denne sammenhengen ble et indisk-norsk industrisamarbeid trukket frem av Saigal. India var et såkalt «pionerland» med særegne rettigheter som ikke var omfattet av arbeidet i den forberedende komité siden deler av virksomheten ble iverksatt før havrettskonvensjonen trådte i kraft. Norske selskaper som Geoteam, P/R Økland & Co, Oceanor og Rieber Shipping etablerte et samarbeid med det nasjonale instituttet for oseanografi i India for å kartlegge noder i Indiahavet. Dette var inderne godt fornøyde

---

<sup>906</sup> Notat til politisk avdeling I v/ Eksp.sjef Nyheim Namibiarådets besøk i de nordiske land. Spørsmålet om 200mils økonomisk sone for Namibia. 28.05.85 UD 26 11/42 bind 54

<sup>907</sup> Notat til politisk avdeling I v/ Eksp.sjef Nyheim Namibiarådets besøk i de nordiske land. Spørsmålet om 200mils økonomisk sone for Namibia. 28.05.85 UD 26 11/42 bind 54

<sup>908</sup> Notat fra FNI. Dyphavssekretariatet. FN etablerer opplæringsprogram for utviklingsland. Det indiske nodulprogrammet – gode muligheter for samarbeid. Havrettstraktaten: Utkast til regelverk om teknologioverføring 08.02.88 UD 26.11/42i bind 3

<sup>909</sup> Partene i dette tilfellet var Den internasjonale arbeidstakerorganisasjonen (ILO). Se mer her: Rapport fra den forberedende kommisjon for havbunnsmyndigheten – X gjenopptatte sesjon i New York 10. – 21. august 1991. 14.10.92 UD 26 11/42i bind 7

med. Norge var ifølge Saigal et av få land som «har vært seriøst interessert i å legge vekt på teknologioverføring og opplæring».<sup>910</sup> De norske kunnskapene om noduldrift var tilsynelatende lave, men kartlegging av ressurser på havbunnen var noe nordmennene kunne lære bort. Inderne ønsket en utvidelse av dette samarbeidet og fulgte opp et norsk forslag om en felles studie der alle sider ved den indiske virksomheten ble gått gjennom i detalj. Den norske FN-delegasjonen mente at Norge kunne dra nytte av erfaringene med teknologioverføring til utviklingslandene fra det generelle bistandsarbeidet.<sup>911</sup> Morten Wetland i UD's rettsavdeling skrev at deler av dette arbeidet måtte sees på som en del av Norges «totale profil i havrettssammenheng».<sup>912</sup> Det var altså ønskelig at arbeidet bidro til å påvirke oppfattelsen av Norge i havrettsspørsmål. Det bidrar til å sette akkurat denne formen for bistand inn i en havrettspolitisk kontekst.

Ifølge forsker Jan Magne Markussen, som for øvrig var en sentral skikkelse i FNIs forskning på de politiske sidene ved gruvedrift på havbunnen, samt ekspert for UD, var en avtale mellom norske bedrifter og indiske myndigheter av stor betydning. På starten av 1990-tallet, da prosjektene hadde fungert en stund, uttalte han at dette samarbeidet betød at norsk industri, shipping og norske forskningsmiljøer «kommer i en posisjon som gjør at vi er med når kommersiell utnyttelse av dypvannsmineraler blir aktuelt». Videre at Norge dermed fikk «et forsprang i forhold til konkurrerende land, og dersom vi lykkes ligger det et her et betydelig vekstpotensial for norsk industri».<sup>913</sup> Norge hadde ikke bare kunnskaper og «know-how» ifølge Markussen, men betydelige økonomiske interesser innenfor maritim industri og shipping som kunne overføres til gruvedriften på det frie hav. Det var tenkelig at deler av oljesektoren kunne omstilles til å bidra med leting etter andre mineraler på havbunnen. Dette gjorde at norske myndigheter måtte ta hensyn for å hindre at «norsk skipsfart og norsk næringsliv avskjæres fra å delta i virksomhet som gjelder utvinning av mineraler på havbunnen».<sup>914</sup>

---

<sup>910</sup> Notat fra FNI. Dyphavssekretariatet. FN etablerer opplæringsprogram for utviklingsland. Det indiske nodulprogrammet – gode muligheter for samarbeid. Havrettstraktaten: Utkast til regelverk om teknologioverføring 08.02.88 UD 26.11/42i bind 3

<sup>911</sup> Telex. FN&Havrett. Den forberedende kommisjons 6. sesjon 21.07.88 UD 26.11/42i bind 3

<sup>912</sup> Notat til utenriksråden. Havrettstraktaten – prep.com. Norsk deltakelse. 26.11.90 UD 26 11/42i bind 5

<sup>913</sup> Sak i Aftenposten søndag 12.04.92 UD 26 11/42i bind 6

<sup>914</sup> Notat. Utvinning av mineraler på havbunnen – samarbeid mellom norske bedrifter og indiske myndigheter. 13.04.92 UD 26 11/42i bind 6

I lys av denne utviklingen økte interessen for opplæring av utviklingsland i og utenfor Utenriksdepartementet. I 1992 reiste en ansatt ved UiO til to møter i den forberedende kommisjon for å forhandle under det såkalte «training panel» om blant annet utdanning av teknisk personell. Norges rolle var nok ikke uvesentlig. Den norske delegaten ble foreslått som midlertidig leder av gruppen, men avslo.<sup>915</sup> Her ble et vidtgående opplæringsprogram i FN-regi foreslått med støtte aktuelle land. Norge engasjerte seg ikke i dette arbeidet fordi man ønsket å videreutvikle det indisk-norske prosjektet. EEZ-Programmet fortsatte for øvrig i underkant av ti år til, og leverte sin siste rapport i 1997.<sup>916</sup>

#### Utviklingshjelpen på 1980-tallet: Et tapt tiår?

I litteraturen har 1980-tallet blitt fremhevet med negativt fortegn med hensyn til gjeldskrisen som bredte seg blant utviklingslandene.<sup>917</sup> Der 1970-tallet ble preget av store dreininger mot de sosiale aspektene ved utvikling, framfor 1950 og -60-tallets fokus på økonomisk vekst, ser enkelte på 1980-tallet som et tapt tiår.<sup>918</sup> Utdaterte strategier, manglende finansiering og ny strukturpolitikk fra Verdensbanken og IMF var stående, i alle fall på starten av tiåret. De globale økonomiske problemene slo inn i FN og den sosiale profilen fra 1970-årene ble gradvis visket ut av økonomiske reformer og strukturtilpasning. Bildet er likevel mer nyansert. Fra norsk side fikk havbistanden et løft gjennom «Dr. Fridtjof Nansen», EEZ-programmet og sonderinger om bidrag til India om hjelp til mineralutvinning på dyphavsbunnen. Samtidig vet vi at flere utviklingsland omfavnet den nye kyststatsrollen de selv hadde bidratt med å sette rammene for. 1980-tallet var dermed en formativ periode for havbistanden, som nå begynte å befeste seg som en del av norsk utviklingspolitikk og som del av den nye kyststatsrollen.

Utviklingslandene ønsket økt norsk bistand til matvareproduksjon. Dette var knyttet til kampen mot sult, men også fordi det betød inntekter til primærnæringene. Styret i Norad ba derfor om økt grunnlagsmateriale for å utvide eventuell matvarebistand til norske

---

<sup>915</sup> Rapport fra møte i Training Panel, Preparatory commission for the international seabed authority and for de international tribunal for the law of the sea, Kingston, Jamaica, 7-9 februar 1994. 14.03.94 UD 26 11/42i bind 7

<sup>916</sup> Doulman 1994

<sup>917</sup> For oversikt se bla. Balsvik 2016:97, Stokke 2015

<sup>918</sup> Se bla Stokke 2015

samarbeidsland i 1981. Utviklingslandene presenterte gjennom 77-landsgruppen en resolusjon under havrettsarbeidet tidlig på 1980-tallet om maritim forskning. Den tok for seg behovet for å bygge opp nasjonale opplæringsinstitusjoner med hjelp fra FN og sentrale land. Straks etter traktaten var signert, kom det forespørsler om norsk deltakelse i dette arbeidet. Her skilte Norge seg ut, som gjennom ulike initiativ tidligere hadde spilt «en meget aktiv rolle» med dette.<sup>919</sup>

I et diskusjonsnotat fra 1982 som respons på styret i Norads ønske om økte kunnskaper om matvarebistanden, bemerket kontoret for fiske at den norske støtten til fiskerisektoren i utviklingsland hadde sunket. Dette skyldtes blant annet færre investeringer i kostbare prosjekter som innebar nye havforskningsfartøy, men det var ikke hele forklaringen. Det bilaterale samarbeidet på fiskerifeltet hadde også blitt redusert. Samtidig ser vi en økning på bredere havbistand, blant annet gjennom «EEZ-programmet».<sup>920</sup> Man kan forestille seg at et hovedproblem har vært å beholde kompetanseoverføring og kartlegging som grunnleggende bistandsmåte parallelt som FN mente midlene skulle gå til strukturtilpasning og omlegging.

Det var et stort behov for reformer i gjeldstynge utviklingsland og norske myndigheter fulgte etter når Verdensbanken innførte lån til strukturtilpasningsprosjekter. Likevel økte den norske mostanden mot de nye lånene. Først og fremst mente norske og nordiske myndigheter at betingelsene for å få lån ikke var gode. Spesielt var Verdensbankens motstand mot offentlig sektor, og utviklingslandenes manglende innflytelse over programmene de søkte lån til å gjennomføre, problematisk. Det ble også rettet kritikk mot manglende interesse i flersidig bistand, som jo faktisk var en viktig del av det norske bistandsmidler gikk til, og som innebefattet havbistanden.<sup>921</sup>

Å bygge opp en forvaltning av de økonomiske sonene med tilhørende forskning i utviklingslandene var svært likevel kostbart. Å hjelpe til med å gjennomføre tokt var noe norske myndigheter kunne dele sine erfaringer med. Norad påpekte at den bilaterale bistanden likevel hadde falt de siste årene, og at andelen var forventet å synke enda mer.

---

<sup>919</sup> FN's havrettskonferanse. UNESCOs rolle. 25.03.83 UD 26 11/42 bind 52

<sup>920</sup> Fiskeriutvikling. Diskusjonsnotat om strategier og prosjekter. juni 1982. Havforskningsinstituttet, Direktørarkiv. Gunnar Sætersdals arkiv. 836. serie boks. 29. mappe 8.

<sup>921</sup> Ruud & Kjerland 2003:166

Det var i og for seg ingen dramatik i dette, da den overordnede bistandspolitiske linjen var å kanalisere penger og ressurser inn i multilaterale tiltak. Her ble «Dr. Fridtjof Nansen» og «EEZ-programmet» trukket eksplisitt frem. Norge hadde totalt bidratt med nesten 20 millioner 1980-kroner til slik multilateral havbistand.<sup>922</sup> Norske myndigheter prioriterte å styrke en havbistand.

Hvis vi ser 1980-årene som helhet, falt den norske fiskeribistanden i første halvdel. I 1980 var den bilaterale bistanden allerede sunket med om lag 7 mill. dollar (1980-tall) fra 16,6 millioner i 1978 til 9,2 millioner. Totalt sett var dette en nedgang på ca. 5% av den samlede bilaterale norske bistanden til 3,4% av en total på om lag 270 millioner dollar. På verdensbasis økte derimot den multilaterale fiskeribistanden på starten av 1980-tallet med over 100%, fra 108 mill. dollar til 222 mill. mellom 1979 til 1985. For den bilaterale fiskeribistanden er tallene mer uklare, men mellom 1979 og 1983 hadde den i det minste økt med 30%.<sup>923</sup> I lys av dette skiller havbistanden seg positivt ut, med økning av budsjettene.

Den norske fiskeribistanden gikk altså ned samtidig som den internasjonale bistanden økte. Hersoug forklarer dette med at den nasjonale kritikken av fiskeribistanden gjorde at Norad ønsket å tone ned engasjementet sitt i fiskeribistandsprosjekter.<sup>924</sup> I samme periode kan vi se en stadig styrking av samarbeidet med FAO. Det ser ut til at multilaterale prosjekter var en bedre måte å organisere hav- og fiskeribistanden.

#### Fattigdom, ressurser og miljø forenes: Our Common Future

I 1987 lanserte Verdenskommisjonen for miljø og utvikling rapporten «Our Common Future». Kommisjonen, populært kalt «Brundtland-kommisjonen», lanserte begrepet «Bærekraftig utvikling» som ble stående sentralt for flere av FNs aktiviteter, fra fattigdomsbekjempelse, til miljø og ressursforvaltning. Det var en tanke om at miljø og fattigdom måtte sees i sammenheng for å finne en løsning på begge problemene. Brundtland-kommisjonens arbeid og «Our Common Future» er behandlet mange andre steder, der både de nasjonale og internasjonale perspektivene er godt dekt.<sup>925</sup> Den

---

<sup>922</sup> Fiskeriutvikling. Diskusjonsnotat om strategier og prosjekter. Kontoret for fiske 1985 NORAD. Havforskningsinstituttet. Direktørarkiv GS Sætersdal serie boks 28 (419) mappe: NORAD generelt. (836)

<sup>923</sup> Hersoug 1990:20

<sup>924</sup> Hersoug 1990:156

<sup>925</sup> For en ytterligere innføring, se Meadowcroft, Banister & Holden (2019)



overordnede linjen i 'Our Common Future' hang godt sammen med tendensen innen fiskeriforskningen der det nå var ønskelig å se bestander og økosystemer i sammenheng, spesielt knyttet til økonomisk vekst og rasjonell bruk av ressursene. Rapporten fikk også innvirkning på nær sagt alle bistandsområder. Rapporten ble fulgt opp av den såkalte «Rio-konferansen» i 1992. Der ble den manglende reguleringen av fisket på det åpne hav belyst og behovet for flerbestandsforvaltning understreket. Rio-konferansen kom derfor til enighet om å sammenkalle til en ny konferanse for å oppfylle intensjonene bak UNCLOS og finne en løsning på overfisket på det åpne hav.<sup>926</sup>

De nordiske landene samarbeidet godt i FAO. Dette gjaldt også under implementeringen av perspektivene til «Our Common Future». I løpet av 1988 utarbeidet en nordisk konsulentgruppe en egen rapport om FAOs tilnærming til Brundtland-kommisjonen. Arbeidet ble igangsatt for å gi de nordiske delegasjonene et bedre grunnlag for oppfølgingstiltak i FAO. Rapporten kom som en konsekvens på FAO-konferansen i 1987s vedtak om å følge opp «Our Common Future» internt. Dette kapitlet skal jeg drøfte noen generelle trekk med rapporten før jeg ser på de konkrete fiskeripolitiske tiltakene.

Det norske medlemmet, Hans Kristian Seip, var leder av gruppen. Seip hadde lang fartstid i norsk politisk liv som statssekretær i landbruksdepartementet fra 1966-67 og Skogdirektør fra 1967-1983. Han var også professor ved Norges Landbrukshøgskole. Han var med andre ord ikke en naturlig talsmann fiskeribistanden. Derimot hadde han gode forutsetninger for å diskutere de mye mer omfattende landbruksprosjektene i FAO. Rapporten fulgte naturligvis tankene fra det fellesnordiske reformønsket og understreket ytterligere problemene med ledelse og oppgaveløsning.<sup>927</sup> I rapporten ble det slått fast at synet på miljøproblemene var «lacking in parts of the organization», og at «the policies and the priorities given to them is too low».<sup>928</sup> Siden store deler av budsjettet allerede var låst til ulike prosjekter, mente de nordiske landene at det kunne bli vanskelig å få gjennom nye prosjekter i tråd med «Our Common Future». Samtidig ble det antydnet at anbefalingene i OCF ikke resonerte med den gjeldende tenkemåten og arbeidet i FAO

---

<sup>926</sup> Mer om den norske tilnærmingen til arbeidet i Hoel & Lobach 2015

<sup>927</sup> Rapport «Fao and Sustainable development» 1988 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>928</sup> Rapport «Fao and Sustainable development» 1988 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

generelt. Det hang delvis sammen med at målene i OCF-rapporten ikke var så lett å konkretisere.

Konseptet bærekraftig utvikling gav derimot spesielt god gjenklang i fiskerisektoren. I over femten år hadde premisset for fiskeriforskning- og forvaltning vært knytt opp mot balansepunktet mellom bruk og vern. Dermed var mye av fiskeribistanden FAO allerede i tråd med Brundtland-kommisjonens tilrådning. Det kom også fram i den nordiske rapporten, som understreket at FAO hadde iverksatt flere forvaltningsprosjekter som kom utviklingslandene til gode akkurat slik OCF-rapporten anbefalte. Det var likevel ikke slik at disse prosjektene ble gjennomført på optimal måte. Når det gjaldt etableringen av økonomiske soner, mente den nordiske gruppen at arbeidet med å nå målene Brundtland-kommisjonen hadde staket ut var kommet langt. «The extended fisheries jurisdiction can potentially be of great benefit to the coastal states» skrev de. Videre at gjennom «a redistribution of wealth and trough an improved and more secure management».<sup>929</sup> Tidligere kapitler har derimot vist at etableringen ikke automatisk førte til bedre forvaltning og at dette var en tidkrevende prosess.

Den nordiske rapporten slo slått fast at utviklingsland hadde spesielle problemer med å forvalte sine økonomiske soner fordi de ikke hadde god nok kjennskap til ressursene. De hadde heller ikke mulighet til å etablere systemer for overvåkning og kontroll i overskuelig framtid, og de manglet god nok lovgivning. Her trakk de nordiske landene frem EEZ-programmet som spesielt viktig. De påpekte i rapporten fra 1988 at programmet hadde blitt noe redusert i de seneste årene, men at det nå burde får høy prioritet blant FAOs aktiviteter.<sup>930</sup>

En bakenforliggende frykt fra nordisk side til FAOs oppfølging av OCF, var at det kunne bli brukt en for snever tolkning av rapporten. Dette gjenspeilet det nordiske kravet om reform, siden en omfattende oppfølging av OCF måtte tilsi at «FAO må være villig til å gjennomgå reformer i policy, organisering og arbeidsmåter».<sup>931</sup>

---

<sup>929</sup> Rapport «Fao and Sustainable development» 1988 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>930</sup> Rapport «Fao and Sustainable development» 1988:126. Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>931</sup> Notat til møte i den nordiske FAO-komite 10.02.88. Om Faos oppfølging av Brundtland-kommisjonens rapport og de nordiske innspill i den forbindelse. Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

Forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» styrket norsk hav- og bistandspolitikk i flere ulike sammenhenger. De første årene som et rent fiskeribistandsprosjekt, så etter etableringen av de økonomiske sonene i en bredere havbistand, før det på slutten av 1980-tallet inngikk i en norsk satsing i forbindelse med «Our Common Future» og FN-kommisjonen for miljø og utviklings gjennombrudd internasjonalt. 1980-tallet var derfor preget av en konkret tanke om havbistand som hjelp til forvaltning og nasjonalisering av havområdene, mens det rundt 1990 fikk et bredere nedslagsfelt med hovedvekt på økologiske og miljømessige utfordringer som krevde internasjonale og bilaterale løsninger. Programmet hang tett sammen med flere de nye målene for norsk utviklingshjelp, blant annet «Forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø» samt «økonomisk vekst». Formålet var tross alt å kartlegge fiskeriressurser for bruk. Prosjektet ville ifølge Havforskningsinstituttet følge disse sporene og være «et viktig ledd i arbeidet for å oppnå økonomisk vekst innen økologiske forsvarlige rammer».<sup>932</sup>

#### Vedvarende økonomisk trøbbel: Nansenprogrammet i 1980-årene

Etter oppstarten i 1975 hadde forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» kartlagt deler av kysten i det Arabiske hav og Indiahavet. Nansenprogrammet hadde også gjort undersøkelser utenfor norske hovedsamarbeidsland som India, Kenya, Tanzania og Pakistan. I løpet av 1980-årene skulle skipet dekke et område fra Mosambik langs østkysten av Afrika, via Den arabiske halvøy og til India. I tillegg til deler av kysten utenfor Madagaskar, Seychellene, Sri Lanka og i Mexicogolfen.<sup>933</sup> Samtidig var det knyttet bekymringer fra norsk hold om utestengelse fra andre kystområder. For eksempel var det tenkt at Dr. Fridtjof Nansen skulle iverksette et arbeid i Angola på slutten av 1970-årene, men myndighetene i Angola hadde satt foten ned. I et møte mellom FAO og en norsk delegasjon ledet av Gunnar Sætersdal, mente man at dette kunne skyldes sovjetisk press på Angola for å stenge FAO ute.<sup>934</sup> Vi kan anta at den sovjetiskvennlige regjeringen var kritisk til vestlige initiativ etter USAs bidrag til opposisjonen under borgerkrigen. Det er likevel verdt å merke seg at på faglig nivå var dette arbeidet sterkt ønskelig, og på slutten av 1980-tallet ble det startet undersøkelser

---

<sup>932</sup> [rapport uten forside) Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks 41, mappe 5

<sup>933</sup> Sætersdal, Bianchi, Strømme & Siebren 1999:5

<sup>934</sup> Notat F/S Fridtjof Nansen 11.12.78 Havforskningsinstituttet delarkiv I boks: 12. Planlegging 3.

utenfor den angolanske kysten like før Sovjetunionen trakk seg ut av landet. Det finnes likevel få andre eksempler på at storpolitiske konflikter har spilt inn på hvor Dr. Fridtjof Nansen har kunnet gjort undersøkelser.

Havforskningsinstituttet begynte å forske på flere bestander samlet og hadde utviklet flerbestandsmodeller til bruk i norske farvann. Fiskeriforskningen med Dr. Fridtjof Nansen smeltet nå sammen med to av Gunnar Sæterdals interesser: matematiske modelleringer og hjelp til utviklingslandene. Siden havbistanden gjennom «Dr. Fridtjof Nansen» ikke omhandlet sosiale og økonomiske problemer på land, ser det ut som fokusområdet har vært stort nok til å kunne gi god bistand til utviklingslandene på de bestemte områdene. Dette var kunnskaper og verktøy utviklingslandene i overskuelig fremtid ikke hadde tilgang på selv. Fra norsk side ble det et viktig mål å opprettholde programmet.

Det var blitt klart allerede fra starten på 1970-tallet at FAO ikke kunne betale det Norad og Havforskningsinstituttet hadde sett for seg. De økonomiske problemene på 1980-tallet representerte derfor ikke noe nytt. Forskjellen nå var at hele finansieringssystemet brøt sammen. I realiteten betød det at Norge bar de fleste – og tidvis alle – kostnadene til programmet på 1980-tallet. Kombinert med arbeidet i EEZ-programmet var de norske bidragene til FAO-organiserte programmer betydelige. Norske myndigheter tok motvillig på seg denne utgiften, og Gunnar Sætersdal synes finansieringsdiskusjonen med FAO og Norad var «ubehagelig».<sup>935</sup> Han lurte på hvor sterkt man skulle reagere på FAOs uregelmessige og sviktende økonomiske bidrag. Problemene med finansiering fra FAOs side skyltes dårligere økonomiske rammer fra FNs utviklingsprogram (UNDP) på starten av 1980-tallet. Grunnen var at UNDP fikk mindre bevilgninger fra giverland enn nødvendig. En illustrasjon var at verken Tyskland, USA og Storbritannia med flere, meldte inn økonomiske bidrag til UNDP for 1982.<sup>936</sup> Det kom riktig nok finansiering fra disse etter hvert, men det tjener som eksempel på at det var kommet en ny politisk kurs på 1980-tallet.

---

<sup>935</sup> FAOs bidra til driftskostnadene for Dr. Fridtjof Nansen. 23.12.1988 Havforskningsinstituttets arkiv. Fagsenterets delarkiv II, boks: 14. mappe 2

<sup>936</sup> Stokke 2015:238

Den norske FN-delegasjonen i New-York ble kontaktet av en representant fra FAO som ønsket å diskutere finansieringsproblematikken sommeren 1981. Med bakgrunn i UNDPs økonomiske situasjon måtte FAO be Norad om å øke sine bevilgninger. FAO-representanten, som for øvrig også var norsk, mente at Norge «som fiskerinasjon og som et land som alltid hadde vist generøsitet overfor utviklingslandene ville være i stand til å imøtekomme anmodningen».<sup>937</sup> Ønsket var at FN-delegasjonen skulle ta dette opp med Utenriksdepartementet. Det ser ut som FAO var usikker på hvorvidt Norge ville finansiere fellesprosjektene og den norske FAO-representanten hadde fått i oppgave å – underhånden – ta kontakt med FN-delegasjonen i håp om en løsning. Tanken var at «man der vil se den p.r.-messige betydningen av at prosjektet fortsatte som før».<sup>938</sup> Dette passer med Schia og Sendings påstand om at Norge spesielt i FN forsøker å opprettholde en viss status. De viser til at Norge ikke er så opptatt av på hvilken rolle Norge spiller, så lenge de får spille en.<sup>939</sup> Samtidig ble dette i det hele tatt drøftet nettopp fordi det inngikk i en større kontekst. I denne saken spilte det faktisk en rolle hvilken sak Norge skulle profilere seg på. Dessuten lå det jo sterke interesser for hvordan FAO og norsk bistand skulle fungere til grunn.

Ambassaderåd Leikvåg i FN-delegasjonen tok kontakt med sentrale norske myndigheter. Der fikk han rede på at saken allerede var drøftet i Norad, og at de og UD hadde blitt enige om å avslå søknaden om å overta finansieringen. Det viste seg at FAO hadde holdt tilbake informasjon om prosjektet som omfattet bruken av «Dr. Fridtjof Nansen» til UNDP, i frykt for å få problemer med bemanning og økonomisk støtte.<sup>940</sup> Den norske ambassaden i Roma avla FAO et besøk, der de beklaget den noe utradisjonelle framgangsmåten i saken, og grunnga det i det anstrengte forholdet mellom UNDP og FAO.<sup>941</sup> Simensen (2003) har påpekt at Norge ønsket en utbygging av multi-bi-samarbeidet, for å sikre at midlene ble holdt utenfor UNDP fordi programmet ble sett

---

<sup>937</sup> Notat FAO. Forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» 29.06.81 Havforskningsinstituttets arkiv. Fagsenterets delarkiv I, boks: 12. mappe 6

<sup>938</sup> Notat FAO. Forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» 29.06.81 Havforskningsinstituttets arkiv. Fagsenterets delarkiv I, boks: 12. mappe 6

<sup>939</sup> Schia & Sending 2015:78

<sup>940</sup> Notat FAO. Forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» 29.06.81 Havforskningsinstituttets arkiv. Fagsenterets delarkiv I, boks: 12. mappe 6

<sup>941</sup> Notat FAO. Forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» 15.07.81 Havforskningsinstituttets arkiv. Fagsenterets delarkiv I, boks: 12. mappe 6

på som et ineffektivt pengesluk, og hadde lav tillitt hos norske myndigheter.<sup>942</sup> Norge gikk nå også delvis ut av FAO, og ønsket ikke å betale for mer enn de rent norske prosjektene – som i løpet av tiåret hadde formalisert seg og fungerte godt.

#### 1987: Krise i FAO – Camberleygruppen opprettes

Mot slutten av 1980-tallet viste de økonomiske problemene FAO hadde med å finansiere Dr. Fridtjof Nansen og EEZ-programmet bare å være et av flere tegn på interne problemer. Utover tiåret økte den norske misnøyen med arbeidet i FAO, som foreslo flere strukturtiltak sammen med de andre nordiske landene. Problemene handlet ikke om fiskeriforvaltningen spesifikt, men det vil likevel være nyttig å se hva kritikken gikk i og hvordan Norge gikk fram. For det første var dette en kritikk av styringsform og oppbygging av organisasjonen. For det andre var det et oppgjør med et vanskelig samarbeid og økonomiske mislighold der en fra norsk side hadde andre forventinger enn det FAO klarte å oppfylle. Norge hadde sterke interesser i at FAO fungerte, både fra et bistandspolitisk perspektiv, men også fordi det hang sammen med de norske bestrebelsene om et sterkt FN og et institusjonalisert verdenssamfunn. Her måtte Norge ta noen vanskelige valg, da FAO ikke iverksatte de ønskede reformene. Det norske forholdet til FAO på 1980-tallet gir et nytt perspektiv på hva norske myndigheter gjør når de internasjonale institusjonene ikke fungerer i tråd med norske ønsker. Spesielt arbeidet i den såkalte «Camberley-gruppen» er ikke forsket på tidligere.

De nordiske landene hadde utover 1980-tallet gitt uttrykk for at driften av FAO ikke var optimal. Landene gikk sammen i en ekspertgruppe for å vurdere FAOs framtidige struktur. Engasjementet var drevet fram av de nordiske landene, men ble gjennomført med delvis ønske fra flere andre medlemsland. Et hovedproblem fra norsk side var prioritering «– eller mangel på prioritering» av arbeidsoppgavene.<sup>943</sup> Tidligere hadde FAO bare samlet informasjon og statistikk, samt debattert saker både politisk og vitenskapelig. Nå bedrev organisasjonen i stor grad praktisk bistandsarbeid. Det var et ønske fra norsk side at det praktiske arbeidet skulle tones ned, og at FAO heller gikk tilbake til mer analytisk og normsettende arbeid. Norge mente at FAO burde drive med

---

<sup>942</sup> Simensen 2003:268

<sup>943</sup> Notat FAOs framtidige struktur og virksomhet – norske synspunkter 26.04.87 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp. Db 0030

rådgivning basert på innhentet informasjon. Fra norsk side var det altså ønskelig med en tydeligere arbeidsdeling. Det var ikke ønskelig at FAO skulle drive på med egen havbistand samtidig som de ikke kunne finansiere de norske multi-bi-prosjektene.

Etter norsk syn måtte bistanden konsentreres til praktiske områder der FAO hadde spesielle fortrinn. Dette var blant annet opplæring, institusjonsbygging og utvikling av kompetanse. Det var nødvendig å planlegge prosjektene bedre enn det som var tilfellet og få en klar hensikt og inngå i en helhetlig ramme. Det norske multi-bi-samarbeidet med FAO mente norske myndigheter også måtte vurderes med det siktemål å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene.<sup>944</sup> De nordiske landene ønsket dermed en total gjennomgang av eksterne aktører som kunne komme med forslag til forbedringer av organisasjonen.

Tilbakemeldingene fra norske myndigheter kan oppsummeres med at det var på tide å starte en kontinuerlig debatt om struktur og måltilpasning. I tiårene før hadde norske myndigheter vært tilfreds med et samarbeid der FAO pekte ut prosjektområder og gikk sammen med NORAD for å gjennomføre tiltak. Nå ønsket norske myndigheter å komme inn tidligere i prosessen og være med på kartlegging- og planleggingsfasen. Det henger nok sammen med at NORAD hadde økt sin kompetanse og at staben nå kunne ta på seg slike oppgaver i større grad.<sup>945</sup> Også de økonomiske problemene i samarbeidsprosjektene må tillegges vekt. Norske myndigheter mente det måtte settes i gang undersøkelser for å kartlegge forbedringspunkter, der en desentralisering av myndighet i hovedkvarteret og mellom de regionale og nasjonale representantene.<sup>946</sup> Misnøyen med hovedkontoret ble et spesielt viktig punkt, som toppet seg på FAOs årlige konferanse i 1987.

Konferansen markerte et brudd i norsk FAO-politikk. Tidligere hadde man i stor grad latt problemene ligge, og samtidig tatt på seg større deler av det økonomiske ansvaret for fellesprosjekter for å dekke over utfordringene. Nå var Norge og de andre nordiske

---

<sup>944</sup> Notat FAOs framtidige struktur og virksomhet – norske synspunkter 26.04.87 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp. Db 0030

<sup>945</sup> Ruud & Kjerland 2003:258

<sup>946</sup> Notat FAOs framtidige struktur og virksomhet – norske synspunkter 26.04.87 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp. Db 0030

landene plutselig dypt inne i et reformarbeid fordi utspillet fikk gjenklang blant flere stater, deriblant USA, Storbritannia og Canada, som samlet seg for å få gjennomslag på viktige punkter. I tillegg til reformspørsmålet ønsket landene å få erstattet den sittende generaldirektøren Eduardo Saouma fra Libanon. Han var ikke det norske førstevalget da han ble valgt på 1970-tallet, og nå var det ønskelig å få byttet han ut.<sup>947</sup> De reformvennlige statene samlet seg derfor i det som ble kallende «Camberley-gruppen», etter byen Camberley der det første koordinerende møte ble holdt, for å legge en plan for å erstatte Saouma og å reformere arbeidet i FAO.

USA, Canada og Storbritannia tok ledende rolle i å kaste Saouma. De var viktige økonomiske bidragsytere i FAO og ønsket å samle støtte i Camberley-gruppen. Gruppen hadde primært som mål å få erstattet Saouma til fordel for Moise Mensah fra Benin. De norske argumentene for å erstatte Saouma var blant annet at Afrika ikke hadde noen av valgstillingene i FN-systemet. Dette var spesielt viktig i FAO fordi afrikanske land var hovedmottaker for organisasjonens arbeid med å gjenreise utviklingslandenes økonomi. Norad hadde dessuten som utgangspunkt at ingen burde sitte i mer enn to perioder som leder av en FN organisasjon, og at et nytt lederskap lettere kunne iverksette endringer i tråd med det nordiske reformkravet.<sup>948</sup> De nordiske landene ønsket å erstatte Saouma fordi spørsmålet om reform og ledelse hang sammen.

Norske myndigheter mente strukturproblemene hang sammen med lederstilen til Saouma. Nils Ragnar Kamsvåg, som var stedfortredende fast representant i FAO meldte til Utenriksdepartementet og Norad at Saouma hadde henfalt til «gamle synder», når han nok en gang hadde sørget for at en afrikansk delegat til FAO hadde blitt sendt hjem. I tråd med de nordiske tankene, hadde den kamerunske delegasjonen fremmet et krav om reform. Dette hadde ifølge Kamsvåg utløst et raseriutbrudd og Saouma hadde i ettertid lagt press på den kamerunske ambassadøren for å få sendt hjem den kritiske delegaten. Noe som også ble gjort.<sup>949</sup> Dette var en lederstil den norske delegasjonen så på som

---

<sup>947</sup> Referat. Nordisk møte om personalspørsmål i FAO – Oslo, 5. august 1975 06.08.75 Riksarkivet, Utenriksdepartementet. 50.8/18 Dbh-L3441

<sup>948</sup> Valg av generaldirektør i FNs organisasjon for landbruk og ernæring (FAO) Norsk støtte til Afrikas kandidat. 04.06.87 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>949</sup> FAO. Generaldirektør Saouma henfaller til sine gamle synder 17.06.88 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp. Db 0030



høyst kritikkverdig. Saouma hevdet at det bilaterale samarbeidet mellom FAO og Kamerun ble satt på spill, og presset dermed ut motstridende meninger fra organisasjonen. Episoden framsto fra norsk side som lite overraskende, da Kamsvåg mente hans personlige lederstil var å gi straff eller fordeler til statene etter eget forgodtbefinnende. «Etter manges mening [er det] ytterst vanskelig» skrev den norske ambassaden i Roma til Landbruksdepartementet i 1987, «å få gjennomslag for standpunkter i FAO, dersom Saouma er imot dem».<sup>950</sup> Dette var ikke i tråd med hvordan Norge ønsket at FAO skulle drives.

Eduardo Saouma hadde med andre ord ingen kvaler med å ta kontroversielle beslutninger. Saouma satt som generaldirektør i tre perioder fra 1976-1993, en epoke som også ble, på toppen av krav om reform, preget av stadig større økonomiske problemer. Hans lederstil ble beskrevet som personlig, konfliktfylt og siden av blitt omtalt som en lederne i FN-systemet som har fått mest negativ presseomtale.<sup>951</sup> Den norske delegasjonen var enige i deler av kritikken, selv om Saoumas lederstil aldri utgjorde noe direkte problem.<sup>952</sup> Under konferansen i 1987 valgte Saouma altså å stille til en tredje periode som generaldirektør for FAO. Ved forrige valg, i 1981, hadde Saouma vært den eneste kandidaten, men nå hadde to andre meldt sin interesse. Selvsagt spilte lederstilen inn, men også den stadig strammere økonomien, samt kravet om reform, bidro til å sette kritisk søkelys på lederskapet av FAO. Inntektene falt i tråd med at flere store medlemsstater heller ønsket å finansiere bistandsprosjektene sine bilateralt framfor gjennom FAO. I tillegg falt støtten fra Verdensbanken og støtten fra UNDP. Det gjorde Saoumas lederstil vanskeligere å svelge, og utover hans andre periode vokste misnøyen med lederskapet hos flere enn Camberley-gruppen.

Saoumas behandling av FAOs medlemsland er interessant sett i lys av Norge og de andre nordiske landenes reformønske. Saouma hadde i et møte med Danmark uttrykt ønske om større innflytelse fra de nordiske landene. Hans oppfatning var at de nordiske landenes kritikk ikke gikk for langt, og at viljen til å finne en løsning var stor. Saouma

---

<sup>950</sup> FAO. Nordisk møte i Roma 15.12.87 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>951</sup> Davies 2013:4

<sup>952</sup> FAO. Generaldirektør Saouma henfaller til sine gamle synder 17.06.88 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp. Db 0030

var derimot svært kritisk til Camberley-landene USA, Storbritannia og Canada, som han fordømte spesifikt under samtalen med den danske delegasjonen.<sup>953</sup>

Saouma ble likevel gjenvalgt på FAO-konferansen i 1987. Enkelte har antydnet at det hang sammen med at Camberley-gruppens favoritt, Moise Mensah, kunne bli oppfattet som styrt av vestlige land.<sup>954</sup> En slik påstand ble også fremsatt av Saouma.<sup>955</sup> Den polariserende valgkampen hadde gjort at store bidragsytere, spesielt USA, holdt igjen støtte til organisasjonen med anklager om økonomisk vanstyre.<sup>956</sup> Hans tredje periode ble derfor preget av større konflikter og økonomiske problemer enn tidligere. Til tross for at den norske delegasjonen mente valget ikke hadde gått som man hadde ønsket, hadde det nordiske samarbeidet fungert godt i reformspørsmålet. Likevel ble det hevdet at de nordiske landene sto «mer isolert fra u-landene enn hva som normalt er tilfelle i FN-organisasjonene» samtidig som reformprosessen ikke fikk gjennomslag.<sup>957</sup> Man antok fra norsk side at de afrikanske landene kunne tro at reformprosessen fra de nordiske landene og kritikken mot Saouma i Camberley-gruppen hang sammen. Derfor hadde landene ifølge ambassaden i Roma, reservert seg «mot alt som kunne oppfattes som kritikk» mot generaldirektøren.<sup>958</sup>

Når det gjaldt det pågående bistandsarbeidet ble den økonomiske situasjonen bare vanskeligere. Under FAO konferansen i 1987 ble det klart at budsjettet for 1988 sannsynligvis ville være 30% mindre enn året før. Den tiltakende norske finansieringen av fellesprosjektene så dermed ut til å vedvare. Norge ønsket å sitte i FAOs finanskomité, men nådde ikke fram mot Italias kandidat. Italia hadde under konferansen kommet med store ekstraordinære økonomiske bidrag til FAO, 30 millioner dollar på konferansens nest siste dag, noe som følgelig må ha styrket det italienske kandidaturet. Dette var åpenbart en strategi den norske delegasjonen verken kunne eller ville spille med på. Italia var heller ikke med i Camberley-gruppen, så også tanken om økonomisk reform forsvant i 1987.

---

<sup>953</sup> FAO Dansk møte med generaldirektør Saouma 15.01 88 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp. Db 0030

<sup>954</sup> Weitz 1997:34

<sup>955</sup> Davies 2013:5

<sup>956</sup> Davies 2013:5

<sup>957</sup> FAO. Nordisk møte i Roma 15.12.87 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>958</sup> FAO. Nordisk møte i Roma 15.12.87 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

Det er ingen tvil om at konferansen i 1987 på mange måter må regnes som et tilbakeslag. Verken valget av leder eller om sete i finanskomiteen gikk slik Norge ønsket, og forslagene om reformarbeid i FAO var også nedstemt. Det norske forholdet til FAO framover skulle også bli annerledes. Forholdet mellom FAO og UNDP var i tillegg anstrengt, så et sterkere norsk sololøp med større uavhengighet fra FAO var å forvente. Det er likevel ingen antydning til at man anså slaget som fullstendig tapt. Den norske delegasjonen ønsket å videreføre Camberley-gruppen og det nordiske reformarbeidet likevel.<sup>959</sup> Den institusjonelle tilnærmingen sto dermed fortsatt sterkt. Det ser ut til at norske myndigheter mente de kunne utrette mer som aktive medlemmer i FAO, enn å velge en lavere profil. Norge hadde klar interesse i få reformert og effektivisert FAO, både fordi det ville styrke den norske bistanden og sørge for en effektiv bruk av midlene. Dette viser at institusjonalisering og norske interesser ikke er sammenfallende. Under havrettskonferansen trakk institusjonalisering, idealisme og norske interesser i samme retning. Det kan ikke sies om samarbeidet i FAO. Her måtte tanken om institusjonalisering i større grad balanseres mot de norske interessene for reform og effektiv pengebruk.

Den norske innflytelsen viste seg å være liten i dette tilfellet. Selv den bredt sammensatte Camberley-gruppen klarte ikke å påvirke de interne strukturene og direktørvalget i FAO. Hele prosessen kan tjene som eksempel på at småstatspolitikk og institusjonsbygging ikke nødvendigvis gir ønsket resultat. Som småstat er Norge avhengig av at et flertall av statene også har de samme interessene. For øvrig hadde ikke press fra USA, Storbritannia, Canada og de andre medlemmene av Camberley-gruppen klart å påvirke de interne prosessene heller. Likevel klarte Norge og de andre nordiske landene å framstå både som kritikere og lojale. I møte med den danske delegasjonen hadde faktisk Saouma rost den linjen de nordiske landene hadde valgt. Vi kan forsøke å forstå prosessene innad i FAO slik de ble oppfattet fra land i den tredje verden. De ikke-vestlige landene ville ikke la seg overstyre til å velge noen de anså som en vestvendt kandidat, og ønsket heller et alternativ som kunne stå imot press.

---

<sup>959</sup> Foreløpig oppsummering av FAOs 24. konferanse 30.11.87 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

### Nansenprogrammet evalueres og omlegges

På fra 1982 til 1987 ble Nansenprogrammet og driften av «Dr. Fridtjof Nansen» evaluert flere ganger. Dette hadde to hovedårsaker. Det ene var at evalueringer av norske bistandsprosjekter ble satt i gang generell basis.<sup>960</sup> Den andre, og kanskje viktigste årsaken for evaluering internt var at programmet mot slutten av tiåret begynte å gå mot slutten. Disse rapportene hadde svært positive omtaler av forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen». Et sammenfall mellom norske bistandsinteresser og formålet med Nansenprogrammet kan ha vært god nok grunn til å tone ned kritikken av programmet. En videreføring av prosjektet møtte heller ikke politisk motstand. Dessuten var Havforskningsinstituttet raskt ute med å tilpasse virksomheten i kjølvannet av FN-rapporten «Our Common Future» og la dermed opp til at prosjektet kunne videreføres innenfor nye rammer. Programmet var foreløpig ikke utviklet nok med hensikt på å hjelpe mottakerlandene med bærekraftig utvikling. Den tette tilknytningen til «OCF» og en bredere front i bistandsarbeidet må regnes som sentrale punkter i NORADs avgjørelse med å fullfinansiere Nansenprogrammet på slutten av 1980-tallet.

I 1982 gav FAO ut en rapport om de første sju årene av programmet, der de sterkt anbefalte at det ble videreført. «Dr. Fridtjof Nansen» hadde gjennomført de første systematiske fiskeriundersøkelsene for flere utviklingsland og hadde dermed bidratt til en rasjonell utvikling av fiskerinæringen i disse landene.<sup>961</sup> Det var ikke nødvendigvis de gode resultatene som var betydelige i denne sammenheng. Arild E. Ruud og Kirsten A. Kjerland skriver i norsk utviklingshjelps historie at prosjektet sørget for at utviklingslandene ikke bygde ut store fiskerinæring i områder det knapt var fisk.<sup>962</sup> Videre ble det slått fast at data fra «Dr. Fridtjof Nansen» var av høy kvalitet, men at utviklingslandene ikke klarte å benytte seg godt nok av materialet. Forskningen tok utgangspunkt i akustiske målinger og innsamling i trål, noe som viste seg både tidseffektivt og treffsikkert, men kunnskapen var vanskelig å overføre til nasjonale institusjoner i mottakerlandene på grunn av mangel på utstyr.

---

<sup>960</sup> Se Hersoug 1990

<sup>961</sup> Norad 1982

<sup>962</sup> Ruud & Kjerland 2003:75

Det viktigste resultatet var at Norad og utviklingslandene unngikk store utbyggingsprosjekter der det ikke var godt nok ressursgrunnlag. Dette sto i sterk kontrast til interessen for programmet, der utviklingslandene hadde store forventinger til økt økonomisk utvikling og etablering av en moderne fiskeriindustri.<sup>963</sup> At Havforskningsinstituttet ikke nødvendigvis gav utviklingslandene de svarene de ville ha, skyltes det ikke bare mangelen på fisk. Det skyltes delvis også at flere fiskebestander lå så nært land eller på så grunt vann, at bruk av skipet ikke var mulig. En del av kystfisket som var viktig for lokaløkonomien falt derfor utenfor programmet.<sup>964</sup>

Havforskningsinstituttet mente selv at programmet gav utviklingslandene verdifulle kunnskaper, ikke bare om fiskeribestandene, men også om fiskeriforskning. I tillegg ble forskere fra utviklingsland også involvert i et større internasjonalt kontaktnett og velutviklede forskningsmiljø, noe som på sikt kunne bidra til å bedre landenes fiskeriforskning. Noe systematisk opplæring hadde det likevel ikke vært.<sup>965</sup> Derimot hadde Universitetet i Bergen invitert lovende kandidater til videreutdanning.<sup>966</sup> «Dr. Fridtjof Nansen» har forholdt seg til havforskningen uten å ta del i mer sosioøkonomiske aspekter ved fiskeriene i landene de har hjulpet. Dette kan ha sørget for at programmet ikke ble dratt inn i kompliserte prosjekter med uklar avgrensning og flytende slutt.

Akkurat mangelen på videre oppfølging av toktene ble kritisert, og det ble påpekt at den institusjonelle støtten burde styrkes.<sup>967</sup> Det ble understreket at veien fra forskning til praktisk politikk i utgangspunktet var lang, og at det var urealistisk å forvente at «Dr. Fridtjof Nansen» kunne ha sørget for noe bedre utnyttelse av fiskeriressursene tatt tiden i betraktning.<sup>968</sup> En senere rapport slo fast det samme. Prosjektet hadde stor støtte blant utviklingslandene, men det ble understreket at de trengte flere ulike fiskeriundersøkelser over tid.<sup>969</sup> Dette handlet ikke om å unngå å påta seg forpliktelser, Det handlet om å ikke

---

<sup>963</sup> Ruud & Kjerland 2003:75

<sup>964</sup> Norad 1982

<sup>965</sup> Forskningsfartøyet «DR. Fridtjof Nansen», erfaringer og konklusjoner etter 12 års drift Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 2

<sup>966</sup> Forskningsfartøyet «DR. Fridtjof Nansen», erfaringer og konklusjoner etter 12 års drift Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 2

<sup>967</sup> Schwach 2000:344

<sup>968</sup> [rapport uten forside) Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 5

<sup>969</sup> An evaluation of the future needs for the deployment of fisheries research vessels on a global basis in support of the research and development programmes of third world nations. Final report. Juli 1986. Havforskningsinstituttet, Direktørarkiv. Odd Nakken. 861.4. serie boks. 46. mappe FAO- underposter 1.

sette for strenge krav til deltakerne fra mottakerlandene. Skulle programmet også gjennomføre en systematisk opplæring, måtte ansvaret for utvelgelsen av forskere overføres fra mottakerlandet til Norge eller FAO. Dette var ikke ønskelig fra norsk side og Odd Nakken ved Havforskningsinstituttet understreket i et notat i 1987 at dagens løsning sannsynligvis var den beste, gjerne med noe bedre opplæring prinsippene bak forskningsmetodikken.<sup>970</sup> Det ble foreslått at Norge videreførte programmet og at det gamle fartøyet ble erstattet med et nytt siden «Dr. Fridtjof Nansen» ikke kunne modifiseres for å montere nytt utstyr. Frem mot 1990-tallet ble programmet utvidet til også å omfatte en viss rådgivning.<sup>971</sup>

Odd Nakken skrev videre i notatet fra 1987 at samarbeidet med FAO hadde vært avgjørende for programmets suksess, og gitt problemfri tilgang til sjøterritoriet utenfor utviklingslandene. Også der naboland hadde vært i konflikt.<sup>972</sup> Nakken mente derfor programmet var en «ubetinget» suksess, og burde videreføres. Dette var i tråd med konklusjonen til rapportene om «Dr. Fridtjof Nansen». Dette var interessant tatt de økonomiske og strukturelle problemene som vokste mellom Norad og FAO. Det kan vitne om at Havforskningsinstituttet og Norad hadde ulikt syn på FAOs rolle, i og med at Havforskningsinstituttet i stor grad fokuserte på praktisk bistand og ikke var så interessert i akkurat hvor pengene kom i fra.

Også Havforskningsinstituttet utarbeidet en rapport om programmet skulle fortsette i 1988. Basert på de tidligere vurderingene ble det raskt klart at det var stor interesse innad for en videreføring. Samtidig ble de utenrikspolitiske og bistandspolitiske sidene løftet spesifikt frem. Det ble understreket at arbeidet med «Dr. Fridtjof Nansen» hadde «virket til å gjøre Norge som fiskerinasjon kjent og aktet i fiskerimiljøene utviklingsland». Derfor hadde Havforskningsinstituttet som faginstitusjon «sett dette arbeidet som en gevinst» og ville derfor gjerne se en fortsettelse og utvikling av programmet.<sup>973</sup> To år

---

<sup>970</sup> Forskningsfartøyet «DR. Fridtjof Nansen», erfaringer og konklusjoner etter 12 års drift Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 2

<sup>971</sup> Nansenprogrammet 1998-2000 (-2002) Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv I serie boksnr: 4 (524) Nansenprogrammet – programmet spesielt. 5. (2.1.1)

<sup>972</sup> Forskningsfartøyet «DR. Fridtjof Nansen», erfaringer og konklusjoner etter 12 års drift Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 2

<sup>973</sup> Norsk bistand til forskning på fiskeriressursene i utviklingsland, Dr. Fridtjof Nansen programmet – bør det fortsettes? April 1988 Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 3

senere skrev Havforskningsinstituttet at prosjektet var godt kjent som et positivt norsk prosjekt og at «det vil gi et uheldig inntrykk internasjonalt om prosjektet ikke videreføres».<sup>974</sup> Det finnes få spor som antyder at omdømme var et viktig punkt for Havforskningsinstituttet i det løpende arbeidet. Derimot ser det ut til at det norske synet på programmet og tankene om Norges rolle i havbistanden ble løftet fram i forbindelse med evalueringen av programmet. Schia og Sending, og de Carcalho Neumann overvurderer derfor hvor aktivt Norge søker status i internasjonal politikk.<sup>975</sup> Det ligger klare interesser til grunn for flere av områdene Norge søker innflytelse. Samtidig er det ingen tvil om at omdømme har vært viktig, men de overordnede målene har vært styrende for hvilke områder en har ansett som viktig å få god omtale om.

Totalbildet fra evalueringsrapportene var som sagt godt. Dette gjaldt både Havforskningsinstituttets rapporter, så vel som FAOs. Samarbeidet med FAO hadde gjort at skipet hadde fått innpass i områder det ellers kunne vært vanskelig å operere i, samt at skipet kunne følge fiskebestander mellom land som i utgangspunktet lå i konflikt med hverandre.<sup>976</sup> Utviklingslandene mente også dette var et viktig tiltak for å få kunnskaper om sine økonomiske soner, noe som selvsagt også må tillegges vekt.

I 1988 understreket Havforskningsinstituttet at en rekke kyststater blant utviklingslandene fortsatt manglet forskningsinstitusjoner med kompetanse og ressurser til å gjennomføre god nok forskning.<sup>977</sup> Det norske bidraget til FAO var derfor også ettertraktet av utviklingslandene. I forbindelse med Brundtland-kommisjonens rapport «Our Common Future» ble det upolitiske Nansenprogrammet smeltet sammen med norsk utenrikspolitikk i større grad. Det ble understreket internt i Havforskningsinstituttet at prosjektet status internasjonalt, samt en eventuell utvidelse til å også omfavne klima- og miljøundersøkelser, ville gjøre det til et viktig norsk bidrag

---

<sup>974</sup> [rapport uten forside) Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 5

<sup>975</sup> Se de Carvalho & Neumann (2015) og Schia & Sending (2015)

<sup>976</sup> Forskningsfartøyet «DR. Fridtjof Nansen», erfaringer og konklusjoner etter 12 års drift  
Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 2

<sup>977</sup> Norsk bistand til forskning på fiskeriressursene i utviklingsland, Dr. Fridtjof Nansen programmet – bør det fortsettes? April 1988 Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 3

til oppfølging av Brundtland-kommisjonens rapport.<sup>978</sup> Instituttet måtte derfor på sikt se på mulighetene for å frigjøre mer arbeidskapasitet til Nansenprogrammet.

Havforskningsinstituttet argumenterte for at programmet skulle videreføres og at Norad måtte finansiere et nytt skip. Samtidig hadde norske myndigheter drøftet med FAO hvorvidt arbeidet til «Dr. Fridtjof Nansen» kunne erstattes av andre fartøy. Det fantes på slutten av 1980-tallet mange havforskningsskip, der en rekke av dem også var interesserte i å ta på seg oppdrag. Ifølge Havforskningsinstituttet var det bare en håndfull av disse som hadde både størrelse og utstyr som gjorde dem interessante for en seriøs vurdering. De understreket at flere av skipene også var i dårlig forfatning og mer utdatert enn «Dr. Fridtjof Nansen» som nå var på tur ut. Det ville bli for komplisert, ifølge Havforskningsinstituttet, å få sammenlignbare data fra tokt utført av ulike fartøy.<sup>979</sup> Det var dessuten et poeng at én institusjon burde ha oversikt over det innsamlede materialet for å sikre en viss kontinuitet og for å sikre både konsistens og langsiktig samling av datamateriale. Gunnar Sætersdal påpekte senere at forskningsprogrammet også hadde hatt en tilleggsverdi. Forskere fra Havforskningsinstituttet hadde gjennom arbeidet på «Dr. Fridtjof Nansen» utviklet et eget system for logging, lagring og bearbeiding av data som hadde blitt tatt opp i FAO og distribuert til andre forskningsfartøy.<sup>980</sup> I desember 1989 hadde ikke NORAD tatt stilling til om programmet skulle videreføres.<sup>981</sup> Alle rapportene som forelå i løpet av tiåret argumenterte likevel sterkt for en videreføring av programmet. I de norske dokumentene ble det med stadig større tyngde løftet frem hvor viktig dette var for Norge.

«Dr. Fridtjof Nansen» ble brukt for å styrke norsk hav- og bistandspolitikk i flere ulike sammenhenger. De første årene som et rent fiskeribistandsprosjekt, så etter etableringen av de økonomiske sonene i en bredere havbistand, før det på slutten av 1980-tallet inngikk i en norsk satsing i forbindelse med «Our Common Future» og FN-kommisjonen for miljø og utviklings gjennombrudd internasjonalt. Programmet hang

---

<sup>978</sup> [rapport uten forside) Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 5

<sup>979</sup> [rapport uten forside) Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 5

<sup>980</sup> Prosjekt for utarbeidelse av historikk for dr.fridtjof nansen programmet 1975-1992 og oversikt over resultatene 06.01.92 Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks 41, mappe 7

<sup>981</sup> Notat. Årlig møte mellom Norad og Havforskningsinstituttet 19.12.89 Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 861.4, boks: 46, mappe FAO 6



tett sammen med flere de nye målene for norsk utviklingshjelp, blant annet «Forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø» og «økonomisk vekst». Formålet var tross alt å kartlegge bestander for fiske. Prosjektet ville ifølge Havforskningsinstituttet følge disse sporene og være «et viktig ledd i arbeidet for å oppnå økonomisk vekst innen økologiske forsvarlige rammer».<sup>982</sup>

#### Fortsatt problemer mellom Norge og FAO

Etter det feilslåtte valgkamparbeidet og de begrensede resultatene av reformprosessen, startet norske myndigheter å kartlegge de fremtidige holdningene til FAO-samarbeidet i 1988. I forkant av et nordisk FAO møte hadde man kommet fram til at selv om påvirkningen tilsynelatende ikke hadde gitt effekt, hadde en del av de nordiske reformtankene faktisk fått gjennomslag. En gjennomgang av organisasjonens struktur og arbeid skulle gjennomføres. Dessuten: Gjennom arbeidet før, under og etter konferansen i 1987, ble det påstått at de nordiske landene hadde fått «en posisjon med betydelige muligheter for å influere FAOs videre utvikling».<sup>983</sup> Til tross for at Norge og de andre Camberley-landene måtte akseptere at Saouma skulle sitte i seks år til ble det faktisk også vedtatt enkelte reformer. Det endret ikke det faktum at Camberley-landene ikke ønsket å øke finansieringen av bistanden, noe som betød at FAO raskt kom til å stå midt i en alvorlig økonomisk krise.

Norske myndigheter sto mellom to alternativer i sitt forhold til FAO. Det ene var å fortsette reformarbeidet for å bedre organisasjonens totale virksomhet, eller så kunne man akseptere FAO slik det var, og heller støtte FAO-prosjekter på ad-hoc-basis.<sup>984</sup> Det er lett å se at de norske tankene om å støtte et institusjonalisert FN-system kom i skvis. Hele organiseringen av Nansenprogrammet og EEZ-programmet gikk mot en ad-hoc-løsning, noe som kunne implisere at Norge ikke hadde tro på et videre nordisk reformarbeid. Et hovedspørsmål var om Norge og de andre nordiske landene nå skulle øke den finansielle støtten til FAO for å avhjelpe den dårlige økonomien. Norad var redde for at en økning av støtten nå kunne sende signaler om at man ikke var så opptatt

---

<sup>982</sup> [rapport uten forside) Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks: 41, mappe 5

<sup>983</sup> Notat til nordisk FAO møte. Helsingfors 10.02.88 Spørsmål om Norges fremtidige holdning i samarbeidet med FAO Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>984</sup> Notat til nordisk FAO møte. Helsingfors 10.02.88 Spørsmål om Norges fremtidige holdning i samarbeidet med FAO Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

av reformarbeid fordi pengene ville både komme uansett. Det ble fryktet at dette også skulle bli knyttet til det feilslåtte generaldirektørvalget. Det ble likevel foreslått at man burde fortsette finansieringen som planlagt, samt vurdere bidrag som kunne sees som en del av omleggings- og reformarbeidet.<sup>985</sup> Etter sonderinger i Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet ble den norske linjen å fortsette reformarbeidet i nært samarbeid med den nordiske gruppen, samt de andre Camberleylandene. Bidragene skulle ligge på samme nivå som tidligere, med mindre det kunne støtte reformarbeidet.<sup>986</sup>

Å fryse veksten i de økonomiske bidragene var ikke et uproblematisk virkemiddel. Omtrent på samme tid som de interdepartementale sonderingene fant sted, tok FAOs budsjettdirektør kontakt med den norske ambassaden i Roma. Han uttrykte at den økonomiske situasjonen i FAO var «quite desperate». Dette var hovedsakelig på grunn av betydelige bidragsyteres – først og fremst USAs – manglende betalinger.<sup>987</sup> FAO kunne nå bare regne med å få dekket om lag 40% av budsjettet. Det ble klart for Norad at om samarbeidsprosjektene mellom Norge og FAO skulle fungere, måtte Norge ta på seg størstedelen av finansieringskostnadene. Det var også den generelle trenden mot slutten av tiåret, da hadde Norge allerede tatt på seg de største kostnadene ved havbistandsprosjektene.

Vi skal dvele litt med hvorfor. For i Norads arkiv forsvinner argumentene for et fortsatt FAO-samarbeid. Tungrodd reformarbeid, dårlig økonomi og svakt lederskap var hovedkritikken. FAO som kanal for bistand, med dens kompetanse til å velge ut aktuelle mottakere har nok veid tyngst. Samtidig hadde hatt Norge innflytelsesrike posisjoner tidligere, jfr. Klaus Sunnanås rolle i FAOs fiskeriråd å følge opp. Den pågående diskusjonen om reform hadde også vist at det var mulig å få til endringer, og framtiden så lysere ut i 1988 enn det gjorde året før. Sist, men ikke minst må det generelle norske synet på FAO som institusjonelt viktig for å bedre matsituasjonen i verden tillegges vekt. At norske myndigheter holdt ut, må sees på som et viktig poeng i Keohane og Nyes

---

<sup>985</sup> Notat til nordisk FAO møte. Helsingfors 10.02.88 Spørsmål om Norges fremtidige holdning i samarbeidet med FAO Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>986</sup> Notat: Norges fremtidige samarbeid med FAO 25.01.1988 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>987</sup> FAOs økonomiske situasjon. Telefax fra den norske ambassaden i Roma. 19.01.88 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

teorier om institusjonell liberalisme: Norge hadde mye mer å tjene på å være med, enn å stå utenfor. Vi kan godt si at Norge *måtte* være en del av FAO, siden de i utgangspunktet støttet institusjonskomplekset som FN representerte.

For de andre statene i Camberley-gruppen stilte det seg annerledes. USA, Storbritannia og Canada var betydelige bidragsytere, og kunne i større grad overta FAOs rolle i egne prosjekter. De andre store landene i Camberley-gruppen, som Vest-Tyskland og Japan, var heller ikke like avhengig av den institusjonelle støtten som FAO gav. Dette var et problem for Norad. Det var viktig å ikke bli for tett knyttet til de største Camberley-statene «Hvorav enkelte kan ha andre motiver for sine holdninger».<sup>988</sup> De nordiske landene hadde likevel klart å holde en viss distanse og bevare en egen nordisk profil, noe man selv mente hadde bidratt til å unngå en ytterligere tilspisset situasjon i FAO. Norge og de andre nordiske landene ønsket å satse videre på FAO, mens de andre i Camberley-gruppen ønsket å presse generaldirektøren hardere i reform- og budsjettspørsmålene.

Generaldirektør Saouma så derimot ingen forskjell. Under et møte våren 1988 med den norske representanten til FAO, Torbjørn Christiansen, kritiserte Saouma de nordiske landenes opptreden. Selv mente Saouma at han hadde kommet med en rekke gester til de landene uten at det angivelig hadde endret de nordiske landenes syn på han. Bakgrunnen for kritikken var at Saouma til stadighet hørte «rykter om at de nordiske representantene i Roma i møte med andre land prøvde å motarbeide han».<sup>989</sup> Et eksempel var at de nordiske landene ønsket en maksgrense på to perioder for stillingen som generaldirektør. Dette ble ifølge Christensen oppfattet av Saouma som et direkte angrep på hans posisjon. Fra norsk side var den personlige og konfronterende lederstilen til Saouma et problem. Han var aldri det foretrukne norske ledervalget og den norske deltakelsen i Camberley-gruppen var en måte å markere uenighet med ledelsen av FAO.

Camberley-gruppen ble også gjenstand for sterk kritikk fra Saouma. Den norske delegasjonen «måtte bare være klar over at vi bare var 5 nordiske land og 12-13 «Camberley-land» av en medlemsmasse på 158». Det var ifølge Saouma dermed over

---

<sup>988</sup> Notat til nordisk FAO møte. Helsingfors 10.02.88 Spørsmål om Norges fremtidige holdning i samarbeidet med FAO Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>989</sup> FAO. Møte med generaldirektør Saouma 25.04.88 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0123

hundre andre medlemsland som ikke ønsket reformene velkommen.<sup>990</sup> Videre at gruppen møttes på «en slags «halvhemmelig» måte langt fra Roma». Christensen skrev til Utenriksdepartementet, Landbruksdepartementet og Norad at Saouma «var åpenbart i et særdeles dårlig humør allerede ved samtalens start» og antok at han hadde bedt om møtet bare for å uttrykke misnøye med «manglende nordisk verdsettelse for hans mange gester overfor Norden».<sup>991</sup> Dette mente Christensen var et eksempel på Saoumas problem mellom å skille mellom politisk og personlig uenighet og at kravet om en mer sentral rolle for medlemslandene i FAOs interne prosesser og klarere rollefordeling mellom hovedkontoret og medlemslandene dermed kunne oppfattes som et personlig angrep. Også det pågående og oppsøkende arbeidet til de nordiske landene mente Christensen kunne true Saoumas ønske om å «være arkitekten for eventuelle reformer i FAO».

Camberley-landene anerkjente likevel den store innvirkningen Saouma hadde på alle pågående prosesser i FAO. I november 1988 hadde Camberley-landene et møte i Canada, der de diskuterte hvordan de kunne få gjennom nye reformer. Det var bred enighet at generaldirektørens kommentarer til den framtidige rapporten om reformen ville avgjøre utfallet av den påfølgende reformdiskusjonen. Det var derfor viktig å påvirke Saouma etter rapporten var kommet ut og før han skulle skrive sin innstilling. Reformprosessen så ut til å få et mer uavhengig preg enn fryktet, og at Camberley-landene kunne nå spore mer reformvillighet blant både utviklingslandene og Saouma.<sup>992</sup>

Camberley-landenes representanter hadde merket seg i interne møter i FAOs finanskomite og programkomite, at utviklingslandene nærmest hadde resignert i spørsmålet om reform, mens det ble hevdet at sekretariatet «wants us to be happy».<sup>993</sup> Det kunne dermed være grunn til optimisme, siden flertallet av FAOs medlemsland ville følge sekretariatets – altså Saoumas – uttalelser. Vi ser at Camberley-landene nå hadde endret strategi. De hadde akseptert valget av generaldirektør og skulle nå arbeide for en

---

<sup>990</sup> FAO. Møte med generaldirektør Saouma 25.04.88 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0123

<sup>991</sup> FAO. Møte med generaldirektør Saouma 25.04.88 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0123

<sup>992</sup> FAO. Camberleygruppens møte i Montebello 1. og 2. november 1988 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>993</sup> FAO. Camberleygruppens møte i Montebello 1. og 2. november 1988 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

viss tilnærming til Saouma. Under møtet i Canada ble den sterkeste kritikken og største endringsviljen, hovedsakelig fra USA, moderert ned til praktiske spørsmål om kontakt mellom reformkomiteen og enighet om strategiske linjer for framtiden i FAO. Det er vanskelig å vite nøyaktig hvordan møtene i Camberley-gruppen var, men vi må anta at den norske innflytelsen var stor. Blant annet ved at Norads FAO-koordinator Harald Høstmark var leder for gruppen i 1987-1988,<sup>994</sup> men også fordi gruppen etter hvert valgte en pragmatisk tilnærming til Saouma og reformproblemene. Dette var for øvrig naturlig, da hele gruppens eksistens til dels hadde rot i det nordiske ønsket om reform.

#### tanker om en helhetlig forvaltning formes – Fiskerisamarbeidet i FAO

1980-årene var en periode med kritikk av bistandspolitikken.<sup>995</sup> Hvis vi derimot ser på samarbeidet i FAOs fiskerikomite COFI, fungerte dette godt. I COFI kan vi se en gradvis tilnærming til norske tanker om forvaltning. Over tid ble det norske synet på fiskeriforvaltning stadig tettere knyttet til annen virksomhet innen den økonomiske sonen, blant annet utbyggingen av oljeplattformer på norsk sokkel.<sup>996</sup> I tillegg kan vi se en overgang til å tenke globalt om fiskeriforvaltningen. I Klaus Sunnanås tid og fram til slutten 1970-tallet hadde jo FAO fokusert på regionale løsninger, men i tråd med «Our Common Future», var dette nå i endring.<sup>997</sup>

På slutten av tiåret så fiskerisamarbeidet lyst ut. I 1989 var det ingen kontroversielle diskusjoner under møtet i COFI. Om ikke framtidsutsiktene var lyse, var de i alle fall ikke så mørke som tidligere, mente den norske delegasjonen når det gjaldt muligheten for å øke fiskeriet.<sup>998</sup> Dette var interessant nok bare dager etter norske myndigheter på hjemmebane hadde lukket fiskeriallmenningen grunnet stort overfiske og lave fangster.<sup>999</sup> Jamfør debatten i de foregående underkapitlene om reformene i FAO, noterte den norske delegasjonen at man nå kunne merke at fiskerikomiteen hadde tatt til seg den nordiske kritikken og det var et ønske om at fiskerikomiteen måtte fokusere på områder der de hadde en «komparativ fordel» til andre organisasjoner og stater. Altså –

---

<sup>994</sup> FAO. Camberleygruppens møte i Montebello 1. og 2. november 1988 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0122

<sup>995</sup> Se Hersoug (1990), og Ruud & Kjerland (2003)

<sup>996</sup> Se bla. Hoel & Lobach 2015, og Hoel 2015

<sup>997</sup> Garcia & Newton 1994:528

<sup>998</sup> Rapport fra 18.sesjon av FAOs fiskerikomite 26.04.89 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0123

<sup>999</sup> Se Holm, Finstad & Christensen 2014:185-214

ikke ta på seg noe nytt, men heller spisse allerede eksisterende ekspertise. Det ble igjen understreket fra norsk side at det måtte settes i gang kontinuerlige evalueringer og sørge for oppfølgingen av disse. FAO skrev også at støtte til fiskeriene utgjorde en stor del av norsk bilateral bistand

I kjølvannet av Brundtland-kommisjonens rapport, hadde generelle miljøspørsmål funnet veien inn i fiskerikomiteen. Dette var en del av en bredere overgang, ikke bare i FAO og på fiskerifeltet, til å se løsninger på verdens miljø- og fattigdomsproblemer i et globalt perspektiv. Den norske delegasjonen under COFI-møtet i 1989 hadde presisert at Norge lenge hadde støttet en slik reorientering under sitt innlegg, og understreket videre at bærekraftig utvikling måtte være et hovedmål for fiskeriene.<sup>1000</sup> Men fra norsk side ble fiskeriene i aller høyeste grad også sett i sammenheng med den pågående reformdiskusjonen. Hovedtendensene gikk mot å styrke informasjons- og planleggingsprosjektene, samt å styrke regionalt og internasjonalt samarbeid.<sup>1001</sup> Hvis vi sammenligner med utviklingen i Nordøst-Atlanteren fikk Brundtland-kommisjonens rapport raskere innflytelse i havbistanden enn det fikk i norsk forvaltning. Det kan skyldes at det var lettere å dreie bistanden mot nye forvaltningstanker, men Norge hadde sammensatte interesser det var viktig å ta hensyn til i overgangen til et mer økosystembasert forvaltningsregime i Nordøst-Atlanteren.

Møtet viser oss også en utviding av norsk syn på fiskeriforvaltning. Det var ikke snakk om en bærekraftig fiskeriforvaltning i seg selv, men en bærekraftig forvaltning av de marine ressursene totalt, herunder olje. Norske myndigheter var, ifølge delegasjonen, veldig opptatt av å beskytte miljøet «...so that we may achieve a sustainable exploitation of all of our resources in the long term».<sup>1002</sup> Bakteppet var ulykker lik Exxon Valdez og sovjetiske atomubåt-forlis, men det er lett å tolke innlegget i retning av at nye tanker om fiskeriforvaltning nå var i emning. Fisk og olje måtte knyttes sammen for å sikre gjensidig virksomhet, og under COFI-møtet ble slike tanker smått introdusert. Det manglede momentet for oljevirkosomhet i bistanden er en viktig grunn for at dette ikke er tatt inn i min avhandling. Fokuset var klart på det marine miljøet, men norske

---

<sup>1000</sup> Vedlegg 2. Norsk innlegg ad dagsordens pt. 4.2.1 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0123

<sup>1001</sup> Vedlegg 1. Norsk innlegg ad dagsordens pt. 4.2 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0123

<sup>1002</sup> Vedlegg 1. Norsk innlegg ad dagsordens pt. 4.2 Arkiv: Departementet for utviklingshjelp Db 0123

myndigheter manet til å samle ressurser slik at ulykker kunne hindres i fremtiden. Vi kan se konturene av de senere tankene om en helhetlig forvaltningsplan, der all marin virksomhet er smeltet sammen.

### Oppsummering

Den norske havbistanden på 1980-tallet var særegen. For det første skilte den seg fra fiskeribistanden på 1970-tallet, for det andre skilte den seg fra den utvidede forståelsen for havproblematikk i etterkant av «Our Common Future». Det var et mål at havbistanden i denne andre perioden skulle befeste den norske havrettspolitikken i Nordøst-Atlanteren. Selv om havbistanden i både relative og absolutte former var liten, var det likevel snakk om en særegen bistand som vokste fram i kjølvannet av Havrettskonferansen og i tråd med den nye kyststatsrollen. Havbistanden skiller seg ut som et eget, og viktig, felt gjennom en økning av midlene samtidig som fiskeribestanden som helhet opplevde mindre bevilgninger. Målet var å få de økonomiske sonene utenfor utviklingslandene til å ligne på den norske. Dette var utfordrende. Havbistanden måtte hvile på utviklingslandenes behov, som i enkelte tilfeller var motstridende de norske tankene om forvaltning. Dette gjaldt blant annet om trålerfiske fra tredjeland.

Forholdet mellom Norad og FAO ble gradvis verre utover tiåret. Dette har satt småstatsdimensjonen i samarbeidet i perspektiv. Norge har i kraft av sin internasjonale stilling søkt å bygge internasjonale institusjoner, men jeg har vist at dette har tidvis har vært problematisk. De har derfor endt opp i en situasjon der en i prinsippet har støttet opp om FAO, mens finansieringen har blitt fryst. Sentrale norske interesser har dermed blitt spilt ut parallelt med en idealistisk tro på institusjoner som løsningen. Norge sikret egne interesser gjennom stormaktene i Camberley-gruppen, men det viser også at innflytelsen – til tross for medlemmer som USA, Storbritannia og Vest-Tyskland – var begrenset.





### Del 3: 1990-1995: Kyststatsrollen i en overgangsfase

Den nye kyststatsrollen som ble utformet under havrettskonferansen var for Norges del befestet gjennom forhandlinger i Nordøst-Atlanteren ved inngangen til 1990-tallet. Myndighetene kunne føre mer omfattende hav- og fiskeripolitikk overfor statene i havområdet. Avklaringen av kvoter og grensdragning i Nordøst-Atlanteren, samt nye tanker innen fiskeriforskning- og forvaltning bidro også til at Norge kunne spille en helt ny rolle. Norske myndigheter skulle nå ha et helhetlig perspektiv over hvordan de norske havområdene skulle forvaltes. Fiskeriene måtte sees i sammenheng med andre havnæringer, samtidig som flere miljøfaktorer ble trukket inn i analysene. Dette ble grunnlaget for regjeringens formulering av Norge som 'havnasjon' etter årtusenskiftet. Bakgrunnen var «Our Common Future» fra 1987, men arbeidet skjøt fart etter Rio-konferansen i 1992 og ble befestet av FN-konferansen om fiske på det på det åpne hav i 1995 der nye tanker om forvaltning av bestandene sto sentralt. Del 3 har to mål. Det ene er å belyse hvordan Norge forholdt seg til de nye økosystem-tankene i internasjonal havforvaltning, Det andre er å gi et frampek til 2000-tallet. I tillegg skal del 3 samle og binde sammen de foregående delene. Det siste kapitlet er konklusjonskapitlet for hele avhandlingen.

#### Kapittel 8: Fra økonomisk sone til økosystembasert forvaltning

På starten av 1990-tallet var det fortsatt sentrale problemer som måtte løses for å få USA til å signere havrettstraktaten. Den norske delegasjonen arbeidet videre med dette gjennom Friends Of the Convention, men arbeidet var komplisert. Det norske engasjementet i FN tok seg delvis opp på slutten av 1980-tallet, men de norske deltakerne holdt fortsatt en lav profil. Dette henger blant annet sammen med at Canada og andre stater førte forhandlingene på vegne av FOC-landene. Dessuten konsentrerte norske myndigheter seg om å sikre de nære kystområdene, noe som gav seg utslag i at Norge tok en mer aktiv rolle i arbeidet med å hindre fritt fiske på det åpne hav. Dette kapitlet skal følge prosessen frem til «UN fish stock agreement» ble ferdigforhandlet i 1995. Kildetilgangen har vært noe begrenset for denne perioden, så deler av fremstillingen er basert på sekundærlitteratur. Det er lite historisk litteratur om

havrettsutviklingen på 1990-tallet, men utviklingen frem mot en mer helhetlig tilnærming med økosystembasert forvaltning har blitt omtalt av flere.<sup>1003</sup>

#### Norsk utskiftning og vakling i Friends Of the Convention

På starten av 1990-tallet var Utenriksdepartementet positiv, men avventende til arbeidet i den forberedende komité. Komiteen hadde arbeidet siden 1982 med et kompromiss mellom USA og utviklingslandene om gruvedrift på havbunnen. Den norske delegasjonen arbeidet for universell tilslutning og hadde sammen med flere middels store industriland i FOC foreslått mulige løsninger. I 1990 intensiverte FN arbeidet med å kartlegge problemer som måtte løses for å komme frem til en løsning i den forberedende komité. Nå var det FN sentralt, med påtrykk fra generalforsamlingen, som tok ansvaret for å føre disse forhandlingene. Dette gjorde også at statene fikk mindre mulighet til å være pådrivere. Det ble også vanskeligere å lese signalene i den forberedende komité for UD, som gjennom utskiftninger og lav kontinuitet tolket utviklingen som positiv og negativ om hverandre på starten av tiåret. Noe kan nok skyldes svingninger i USAs holdninger, selv om det i seg selv ikke representerte noe nytt.

Verken Norge eller de andre nordiske landene tok en lederstilling i det videre arbeidet med å få vedtatt traktaten på 1990-tallet heller. Dette hang delvis sammen med det generelle synet på hvilken rolle landene kunne spille, og hvordan FN hadde lagt opp forhandlingene. Samtidig var det flere viktige argumenter for at de nordiske landene skulle følge prosessen tett. På den ene siden var jo en overordnet interesse i havretten generelt og FN som forhandlingsmaskineri viktig. På den andre siden måtte landene sørge for at kostnadene ble holdt under kontroll og at en signering av traktaten ikke ville sørge for at sentrale stater trakk seg ut. En tidlig signering ville etter svenske beregninger, gjøre at Sverige måtte betale over 30% av utgiftene til institusjonene som ble opprettet.<sup>1004</sup> Den økonomiske interessen i å få flere industriland med synes klare. Et annet mål var å kutte varigheten på møtene i den forberedende kommisjon. I likhet med tidligere var forventningene for hva landene kunne bidra med i kommisjonens

---

<sup>1003</sup> Se bla Sander 2018, Hoel 2015, Henriksen 2001 for en innføring i framveksten av økosystembasert forvaltning.

<sup>1004</sup> Notat. Nordiske havrettskonsultasjoner i København 12. februar 1991. 26.02.91 UD 26 11/42 bind 58

arbeid lave. Til kommisjonsmøtet i 1991 planla Sverige og Finland å sende to delegater til konferansen, Danmark og Norge én hver.<sup>1005</sup>

I et brev fra FNs visegeneralsekretær Satya Nandan ser det heller ikke ut som Norge fikk noen spesiell stilling i det videre arbeidet med å få til en universell traktat etter 1990.<sup>1006</sup> Det norske arbeidet fortsatte som konsultasjoner med de andre nordiske landene, som igjen uttrykte seg gjennom Friends of the Convention. Norge trakk frem i de nordiske konsultasjonene at mangelen på fremdrift hadde ført til stor frustrasjon blant de involverte landene i den forberedende komité. De nordiske landene var enige om at arbeidet måtte avsluttes og møtetiden kortes ned.

Dette gjenspeilet forøvrig det generelle havrettsarbeidet, som fra midten av 1980-tallet hadde blitt nedprioritert i FN-systemet. Også FNs generalsekretær ønsket endring og effektivisering, blant annet med å knytte havrettsarbeidet til FNs juridiske avdeling. De nordiske landene var i utgangspunktet ikke motstandere av en slik løsning, men understreket at havrettsspørsmålet ikke måtte bli nedtonet og at kunnskapen om havrettsarbeidet måtte få en rettmessig plass i den juridiske avdelingen. Norske myndigheter var altså også for en strukturell endring av havrettsarbeidet i FN-systemet. Fra et faglig synspunkt mente de nordiske landene at en slik omorganisering kunne være positiv.<sup>1007</sup>

Høsten 1991 mente den norske delegasjonen at USA igjen var i ferd med å snu i synet på havrettstraktaten. Den norske FN-delegasjonen var med som medforslagsstiller på et kompromissforslag som amerikanerne mente de kunne gå med på. Kompromissforslaget er likevel interessant på en annen måte. Sterkere økosystemperspektiver og helhetlig forvaltningstekning var en sentral del av forslaget, noe som i stor grad var Canada og New-Zealands fortjeneste.<sup>1008</sup>

Et spørsmål er hvorfor Norge mente USA inntok en mer vennlig innstilling til traktaten. En forklaring kan være at havretten ikke var like mye i fokus etter 1970-tallet. Dessuten hadde nord-sør-spenningen avtatt noe sammenlignet med tiårene før. Gleden over USAs

---

<sup>1005</sup> Notat. Nordiske havrettskonsultasjoner i København 12. februar 1991. 26.02.91 UD 26 11/42 bind 58

<sup>1006</sup> Brev til Flatla fra Nandan 19.04.91 UD 26 11/42 bind 58

<sup>1007</sup> FN. Havretten. Omorganisering i sekretariatet 24.02.92 UD 26 11/42 bind 58

<sup>1008</sup> Draft resolution. Law of the sea 06.12.91 UD 26 11/42 bind 58

nye tilnærming skulle igjen vise seg kortvarig. Under et møte i den forberedende komité høsten 1992 hadde en del av de «gamle motsetninger», ifølge den norske delegasjonen, dukket opp igjen, og den optimistiske tonen blitt erstattet med en mer nøktern.<sup>1009</sup> Samtidig hadde både Japan og EF, med Tyskland i spissen, gitt uttrykk for at de kunne ratifisere konvensjonen selv om USA ble stående utenfor. Fortsatt var det problemene med gruvedrift på dyphavsbunnen som var hovedproblemet. Dette hadde jo vært en gjenganger i tre tiår allerede, men saken hadde i all hovedsak mistet interessen i de andre industrilandene. For amerikanerne var det umulig å vike fra de overordnede markedsøkonomiske prinsippene de mente måtte styre mineralutvinningen på havbunnen.

Senere ble det også klart at USA og enkelte andre stormakter var redde for at det nye havbunnsregimet skulle danne prototypen på en ny modell for ressursfordeling. Nå hadde det ifølge den norske FN-delegasjonen også blitt gjennomført flere demokratiske reformer og markedsøkonomisk reorientering i flere stater, noe som la til rette for en ny gjennomgang av de problematiske sidene ved havrettskonvensjonen.<sup>1010</sup> Det er likevel viktig å påpeke at amerikanerne ikke vurderte å stemme for traktaten, bare å ikke stemme *imot*.

Siden 1990 hadde en rekke uformelle møter i regi av FNs generalsekretær blitt gjennomført. Der hadde ni problemområder, eller såkalte «Hard Core Issues» ble identifisert. Dette var i stor grad knyttet til gruvedriften og konvensjonens del XI. Blant annet kostnadsspørsmålet, hvordan gruvedriften organiseres, bestemmelses- og vetorett, produksjonsbegrensninger, kompensasjonsfond og teknologioverføring var slike problemer. Målet med disse konsultasjonene var ikke å reforhandle, men må se om det kunne finnes en praktisk løsning på problemene. De vestlige landene var enige om å opprettholde en felles linje i spørsmålet om å ratifisere konvensjonen.<sup>1011</sup>

---

<sup>1009</sup> Rapport. FN. Havrettsspørsmål. Generalsekretærens konsultasjoner om havrettskonvensjonens del XI 15.10.92 UD 26 11/42 bind 59

<sup>1010</sup> Telefax GNs43. generalforsamling. Plenum. Dop. 36: Havretten 19.12.91 UD 26 11/42 bind 58

<sup>1011</sup> Rapport. FN. Havrettsspørsmål. Generalsekretærens konsultasjoner om havrettskonvensjonens del XI 15.10.92 UD 26 11/42 bind 59

Overføring av teknologi var spesielt vanskelig for USA. Amerikanerne mente det var dyrt å utvikle ny teknologi. Den måtte følgelig patenteres for å sikre inntekter. Siden det var private selskaper som sto for dette, mente USA at konvensjonen ikke kunne omhandle en slik overføring til utviklingslandene. Dessuten var klausulene om produksjonsbegrensninger, for ikke å konkurrere ut gruvedrift på land, samt tankene om et kompensasjonsfond problematisk fordi ingen ennå hadde startet sin virksomhet på dyphavsbunnen ennå. Det var derfor vanskelig å sette en produksjonsgrense, eller avgjøre hvilke støtteordninger som ville være virkningsfulle. Gruveselskapet, som skulle drives av havbunnsmyndigheten på vegne av alle statene som hadde signert havrettskonvensjonen, virket helt dessuten utdatert.<sup>1012</sup> En tanke var at demokratiske reformer og markedsøkonomisk nytenking i utviklingslandene ville føre til en mildere innstilling til USAs krav og til en annen holdning til mineralutvinning.<sup>1013</sup>

Under møtet i den forberedende komité i august 1991, ble det klart at samarbeidet mellom FOC-landene begynte å slå sprekker. Under de tidligere møtene hadde FOC alltid kommet til enighet om et sluttinnlegg, men i 1991 hadde Østerrike og Sveits satt en stopper for det. De ønsket ikke å omtale FNs generalsekretærs innsats og nødvendigheten av en bedre organiserte forhandlinger som positiv, fordi de var redde for at det ville provosere 77-landsgruppen.<sup>1014</sup> Gruppen var uenige i hvor mange innrømmelser USA faktisk kunne gå på bekostning av utviklingslandene. UDs representant Dag Mjaaland mente i et internt notat i UD at årets sesjon hadde belyst uenighetene innad i FOC-gruppen og at «spørsmålet om gruppens eksistensberettigelse og sammensetning [ville] melde seg med full tyngde».<sup>1015</sup> Det måtte ifølge Mjaaland foretas en analyse av de norske interessene og «hvordan de best kan ivaretas i den situasjonen vi nå står ovenfor».<sup>1016</sup>

---

<sup>1012</sup> Rapport. FN. Havrettsspørsmål. Generalsekretærens konsultasjoner om havrettskonvensjonens del XI 15.10.92 UD 26 11/42 bind 59

<sup>1013</sup> Telefax. FNs 46. generalforsamling. Plenum. Dop. 36: Havretten. 19.12.91 UD 26 11/42 bind 58

<sup>1014</sup> Notat. Havrett. Den 9. gjenopptatte sesjon av den forberedende kommisjon, New York 12.- 13. august 1991 04.09. 91 UD 26 11/42i bind 6

<sup>1015</sup> Notat. Havrett. Den 9. gjenopptatte sesjon av den forberedende kommisjon, New York 12.- 13. august 1991 04.09. 91 UD 26 11/42i bind 6

<sup>1016</sup> Notat. Havrett. Den 9. gjenopptatte sesjon av den forberedende kommisjon, New York 12.- 13. august 1991 04.09. 91 UD 26 11/42i bind 6

Innad i Utenriksdepartementet ble Jan Flatla ekspedisjonssjef i UD's rettsavdeling etter Morten Wetland i 1991. I 1992 hadde også Musæus i Olje- og Energidepartementet (OED) fått nye oppgaver, og til møtene i den forberedende komité var det igjen bare nye norske delegater. Det endret for øvrig lite når det gjaldt de norske standpunktene under konferansen. I tråd med FNs generalsekretærs omorganisering av arbeidet med havretten, mente flere at FOC burde støtte Satya Nandan, slik at han kunne beholde ansvaret over havrettsproblematikken. Australia, Canada og New-Zealand arbeidet aktivt med en demarche til FNs generalsekretær og søkte støtte hos de andre landene i gruppen. Denne gangen var det Norge som var negativ til initiativ innad i Friends Of the Convention-gruppen. Den norske delegasjonen, bestående av konsulent Hans Petter Nordby fra OED og Byråsjef Svein-Erik M. Kristoffersen fra UD, mente FOC ikke måtte støtte en bestemt kandidat i ledervalget.<sup>1017</sup> Andre stater hadde gått så langt at de utformet en «mot-demarche».

Det er åpenbart at FOC-landene ikke var en samlet gruppe med like interesser og strategier. Gruppen holdt sammen på grunn av det overordnede målet med en universelt akseptert traktat, men veien dit var kronglete. Som vi har sett eksempler på, drev arbeidet i ulike retninger, samtidig som statene ikke var så opptatte av å formidle til hverandre hva de faktisk hadde gjort. Blant annet visste ikke Norge om en demarche til støtte for Nandan i det hele tatt var blitt fremført for FNs generalsekretær. Likevel var kløften tilsynelatende mindre ved sesjonen i 1992 enn året før. I 1992 kom faktisk FOC-landene til enighet om et vagt sluttinnlegg der de uttrykte støtte til Generalsekretærens konsultasjoner, samt å få en avslutning på forhandlingene i den forberedende kommisjon.<sup>1018</sup>

[Flere stater ratifiserer konvensjonen: Norske myndigheter kartlegger interesser](#)  
Før FNs generalforsamling i 1992 hadde 52 stater ratifisert havrettskonvensjonen. Konvensjonen ville tre i kraft ett år etter at 60 stater hadde ratifisert, uavhengig om problemene knyttet til gruvedrift var løst. Dette underkapitlet vil handle om tiden frem til Guyana ratifiserte som det sekstiende landet i november 1993. En ratifisering før

---

<sup>1017</sup> Rapport fra Den forberedende kommisjon for havbunnsmyndigheten – X sesjon i Kingston 24.2. – 13.3.1992 24.03.1992 UD 26 11/42i bind 6

<sup>1018</sup> Rapport fra Den forberedende kommisjon for havbunnsmyndigheten – X sesjon i Kingston 24.2. – 13.3.1992 24.03.1992 UD 26 11/42i bind 6

forhandlingene i den forberedende komité var ferdig, ville være negativt sett med norske øyne.

Vinteren 1993 oppsøkte ministerråd Alexejev ved Russlands ambassade ekspedisjonssjef Flatla fordi Russland hadde fått vite at flere utviklingsland nå ønsket å gå sammen for å ratifisere traktaten. Dette ville ifølge Russland føre til en underminering av konvensjonen, noe som både stred mot russiske og vestlige interesser.<sup>1019</sup> Flatla var enig i Russlands betraktninger og fryktet selv at enkelte «militante» utviklingsland demonstrativt ville ratifisere konvensjonen og fremskynde ikrafttreddelsen. Russerne ønsket at likesinnede land gikk sammen for å koordinere synspunkter og å foreslå ytterligere endringer til konvensjonens del XI om gruvedrift. Begge mente at det ville være uheldig om konvensjonsteksten ble låst gjennom ratifisering, mens forhandlingene i den forberedende komité ikke var ferdige. Da ville man ende opp i en situasjon der utviklingslandene fikk en konvensjon som langt på vei støttet deres syn, samtidig som den ble helt uakseptabel for USA – og dermed manglet universell tilslutning og større legitimitet.

Flatla uttrykte at de russiske tankene var «i god harmoni» med de norske synspunktene, og at man fra norsk side stilte seg bak tanken om en slik arbeidsgruppe som russerne hadde foreslått om det kunne bidra til å støtte de allerede eksisterende konsultasjonene.<sup>1020</sup> I FN-systemet ble det også klart at man hadde dårlig tid til å komme til enighet om en universell traktat, og generalsekretæren innkalte til forhandlinger om de utestående spørsmålene. I Utenriksdepartementet ble det understreket i et internt notat at de fleste landene nå hadde innsett at «den idealismen konvensjonen bygger på må erstattes med realistiske løsninger ut fra dagens økonomiske og politiske virkelighet».<sup>1021</sup> Selv om UD var positiv til det russiske initiativet, ble det klart at det i realiteten var vanskelig å vurdere hva som ville komme ut av en slik løsning. Det eneste arbeidsdokumentet som forelå var et nederlandsk utkast om gruveselskapet for

---

<sup>1019</sup> Notat. Russisk henvendelse om Generalsekretærens konsultasjoner vedr. Havrettskonvensjonens del XI. 18.01.93 UD 26 11/42 bind 60

<sup>1020</sup> Notat. Russisk henvendelse om Generalsekretærens konsultasjoner vedr. Havrettskonvensjonens del XI. 18.01.93 UD 26 11/42 bind 60

<sup>1021</sup> Notat. Generalsekretærens konsultasjoner om Havrettskonvensjonens del XI. 20.01.93 UD 26 11/42 bind 60

dyphavsbunnen, og det var fortsatt knyttet stor usikkerhet om hva den nyvalgte Clinton-administrasjonen ville gjøre.<sup>1022</sup>

Gruveselskapet var bare et av de tidligere omtalte «Hard Core Issues» som nå måtte finne sin løsning. Problemet var at jo mer konsultasjonsmøtene vannet ut de opprinnelige intensjonene, jo vanskeligere ble det å få utviklingslandenes aksept. Den norske delegasjonen var åpne for nye tanker og løsninger, men det kan likevel se ut som at den eneste realistiske løsningen var at generalsekretæren fortsatte sine konsultasjoner. Det russiske forslaget ble ikke fulgt opp, og de ordinære konsultasjonene fortsatte som vanlig.<sup>1023</sup> Også et forslag fra Fridtjof Nansen Instituttet om en egen konferanse om gruveselskapet ble foreslått,<sup>1024</sup> uten at det fikk noe gjennomslag.<sup>1025</sup>

Arbeidet i den forberedende komité gikk inn i en slutfase. Lederen for komitéen mente arbeidet «for enhver pris» måtte avsluttes på den kommende sesjonen. Norske myndigheter støttet dette og mente at det var en «realistisk mulighet», og at «utsiktene for et positivt resultat» var «meget gode».<sup>1026</sup> Dette var nok fordi responsen fra utviklingslandene under foregående møter ifølge, UD's rettsavdeling, hadde uteblitt. I tillegg hadde Brasil og Argentina spilt en konstruktiv rolle i den avsluttende fasen. Clinton-administrasjonen viste også større velvilje overfor arbeidet som ble gjort, og tidspresset for å løse de såkalte «Hard Core Issues» hadde også delvis ført frem.<sup>1027</sup>

Utenriksdepartementet omtalte generalsekretærens konsultasjoner på vårparten 1993 som operative, selv om det raskt var klart at USA ikke ville endre grunnholdningene sine.<sup>1028</sup> Dette betød at industrilandene, inklusive Norge, som ønsket å komme USA i møte, sto imot utviklingslandene som ikke ville godta vidtrekkende endringer i teksten. Fra norsk side mente en nå klart at det nok ikke ville være mulig å komme frem til en

---

<sup>1022</sup> Notat. Generalsekretærens konsultasjoner om Havrettskonvensjonens del XI. 20.01.93 UD 26 11/42 bind 60

<sup>1023</sup> Rapport. Generalsekretærens konsultasjoner om Havrettskonvensjonens del XI. – New York 28. og 29.01.1993 04.02.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1024</sup> Notat. Generalsekretærens konsultasjoner om Havrettskonvensjonens del XI – forslag fra Fridtjof Nansen Institutt 22.01.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1025</sup> Forslag fra Fridtjof Nansens Institutt om seminar i Norge for å drøfte utestående spørsmål vedr. havrettskonvensjonens del XI. 05.05.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1026</sup> FN – havrett 05.03.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1027</sup> FN – havrett 05.03.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1028</sup> Notat. Rapport fra Generalsekretærens konsultasjoner om Havrettskonvensjonen i New York 27-28. april 1993 07.05.93 UD 26 11/42 bind 61



løsning før traktaten trådte i kraft. Nå måtte tiden brukes på å sikre oppslutning om det gjeldende havrettsregimet i tråd med havrettstraktaten.

Norge og de andre FOC-landene ønsket ikke et system med to parallelle havrettsregimer: Ett for konvensjonspartene og ett for de utenfor. Dette kunne på sikt bety at enkelte havrettslige problemområder kunne gjenåpnes av statene som ikke hadde ratifisert havrettskonvensjonen. Det var en frykt for at også saker som nå var blitt, eller var på vei til å bli, gjeldende folkerett kunne endres på denne måten. En slik situasjon, mente Dag Mjaaland i UD's rettsavdeling, ville være «spesielt lite ønskelig for et land med sterke maritime interesser, som Norge».<sup>1029</sup> Mjaaland mente de norske interessene best kunne sikres gjennom å støtte generalsekretærens konsultasjoner og å spille en aktiv rolle under disse møtene. Det var på dette stadiet ikke «aktuelt å vurdere en ratifikasjon» av havrettstraktaten. Ifølge Mjaaland var å unnlate å signere et «effektivt pressmiddel overfor G-77 med tanke på et levedyktig kompromiss og universell oppslutning».<sup>1030</sup> Bare hvis generalsekretærens arbeid skulle vise seg å slå feil, kunne en norsk ratifisering «tas opp til vurdering» skrev Mjaaland.<sup>1031</sup> De mest sentrale norske interessene var jo allerede vel i varetatt gjennom sedvaneretten, og en ratifisering ble i utgangspunktet ikke sett på som nødvendig. Utenriksminister Johan Jørgen Holst (A) understreket også dette ved en senere anledning.<sup>1032</sup>

Den norske linjen og den vestlige tilhørigheten lå fast. Det er klart at det norske synet i realiteten hadde ligget fast siden 1970-årene, samtidig hadde engasjementet endret seg sterkt. Det betød at man i større grad kunne stå mot utviklingslandene sammen med FOC og de andre industrilandene uten noen særlig omkostninger. Som jeg har fått fram, var det også en reell norsk bekymring at de nordiske landene skulle blitt tolket som en egen gruppe på utsiden av FOC og utsatt for press de ikke kunne stå imot. Det var derfor komfortabelt å inneha en tilbaketrukket rolle i en større gruppe når

---

<sup>1029</sup> Notat. Rapport fra Generalsekretærens konsultasjoner om Havrettskonvensjonen i New York 27-28. april 1993 07.05.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1030</sup> Notat. Rapport fra Generalsekretærens konsultasjoner om Havrettskonvensjonen i New York 27-28. april 1993 07.05.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1031</sup> Notat. Rapport fra Generalsekretærens konsultasjoner om Havrettskonvensjonen i New York 27-28. april 1993 07.05.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1032</sup> Brev til Finnmark Sosialistisk Venstreparti. Fiskeripolitikk – Havrettskonvensjonen. Ukjent dato 11.93 UD 26 11/42 bind 61

ratifikasjonsspørsmålet ble reist. Sannsynligvis spilte industrilandene også på en frykt blant 77-landsgruppen om at en konvensjon bare bestående av utviklingsland i realiteten ikke kunne hindre videre vestlig næringsvirksomhet og ekspandering på utviklingslandenes bekostning. Spesielt om innholdet i traktaten ble åpnet for videre behandling og at de folkerettslige prinsippene ble tøyd ytterligere. Dette var spesielt sentralt i konvensjonens del XI der utviklingslandene hadde fått gjennomslag for mange løsninger for en mer rettferdig fordeling av ressursene. Om viktige industriland ble stående utenfor, trodde man fra norsk side at hele gevinsten med en traktat i tråd med utviklingslandenes ønsker ville bli «et slag i luften».<sup>1033</sup>

Det var altså ikke om å gjøre for Norge å gi utviklingslandene det de krevde for å få en universell traktat. En traktat i tråd med utviklingslandene ville bety at norske interesser kunne bli skadet. Norge var ikke spesielt «u-landsvennlig» i havrettsspørsmål. Norge og utviklingslandene hadde sammenfallende interesser i arbeidet om å knesette prinsippet om de økonomiske sonene. For andre sentrale norske interesser, som universell tilslutning og styrking av FN, var Norge på linje med andre vestlige mellomstore stater. Den norske delegasjonen hadde en pragmatisk tilnærming til samarbeidsland fordi det tjente norske fiskeri- og havinteresser, på samme måte som at de andre statene fant gjenklang for sine interesser i ulike konstellasjoner under konferansen.

Etter FNs generalsekretærs konsultasjoner senhøstes 1993 snudde vinden igjen, og Mjaaland mente utsiktene for en universell traktat var «meget gode».<sup>1034</sup> Dette skyldtes blant annet velvillighet blant utviklingslandene. Under konsultasjonene hadde 59 land ratifisert konvensjonen, og Guyana hadde gjort det klart at de ville signere rett etter konsultasjonsmøtet. At en iverksettelse av konvensjonen var nært forestående, la nok et ytterligere press på statene under konsultasjonen. Ifølge norske myndigheter hadde drøftelsene blitt gjennomført i en «meget konstruktiv atmosfære, uten de konfrontasjoner som har forekommet de tidligere runder».<sup>1035</sup> Det gjensto flere vanskeligheter, men siden traktaten uten tvil ville komme til å bli ratifisert av et

---

<sup>1033</sup> Notat. Status M.H.T Havrettskonferansen 20.08.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1034</sup> Notat. Rapport fra Generalsekretærens konsultasjoner om havrettskonvensjonen i New York 8-12. nov. 1993 24.11.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1035</sup> Notat. Rapport fra Generalsekretærens konsultasjoner om havrettskonvensjonen i New York 8-12. nov. 1993 24.11.93 UD 26 11/42 bind 61

sekstiende land, måtte norske myndigheter uansett forberede en ratifikasjon selv. Mjaaland mente nå at Norge måtte «hensett våre sterke maritime interesser» prioritere å ratifisere konvensjonen raskt.<sup>1036</sup>

#### Norske forberedelser til ratifikasjon

Da Guyana ratifiserte Havrettskonvensjonen startet en prosess for å klargjøre en norsk ratifikasjon. Dette hang sammen med at de siste konsultasjonene hadde endt opp med et forslag om en tilleggsavtale om gruvedrift på dyphavsbunnen. Om konvensjonen og tilleggsavtalen kunne ratifiseres som en pakkeløsning, mente man i Utenriksdepartementet at dette ville sørge for en universell oppslutning om havrettskonvensjonen. Utenriksminister Johan Jørgen Holst (A) støttet dette.<sup>1037</sup> UD's andre rettskontor utarbeidet raskt et notat i desember 1993 med en oversikt over hva som måtte til før Norge ratifiserte. Her ble det igjen slått fast at de viktigste sakene allerede var del av gjeldende folkerett, og at spørsmålet om gruvedrift på havbunnen var av mindre betydning. I notatet ble det understreket at arbeidet med en stortingsproposisjon måtte finne sted, samt å kartlegge behovet for lovendringer i lys av havrettskonvensjonen. Spørsmålet om hvordan de ulike internasjonale institusjonene som nå måtte opprettes skulle finansieres, måtte også løses.<sup>1038</sup>

På det praktiske plan fikk UD's andre rettskontor et overordnet ansvar med å lede prosessen i departementet og mellom berørte instanser siden rettskontoret også var sekretariatet til Havretts- og sjøgrenseutvalget. På norsk side tok man nå sikte på å ratifisere konvensjonen i løpet av 1995. Siden signeringen av konvensjonen i 1982 hadde ikke Stortinget fulgt opp og harmonisert lovverket med den foreliggende konvensjonen. Dette gjorde at berørte departement nå fikk flere arbeidsoppgaver som skulle løses på kort tid. En forklaring på dette var, ifølge Rolf Einar Fife som akkurat var tiltrådt som byråsjef ved UD's havrettskontor, at ratifiseringstempoet hos de seksti første statene var raskere enn forventet.<sup>1039</sup>

---

<sup>1036</sup> Notat. Rapport fra Generalsekretærens konsultasjoner om havrettskonvensjonen i New York 8-12. nov. 1993 24.11.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1037</sup> Notat. FN's havrettskonvensjon. Forberedelser til norsk ratifikasjon. 03.12.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1038</sup> Notat. FN's havrettskonvensjon. Forberedelser til norsk ratifikasjon. 03.12.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1039</sup> Notat. FN's havrettskonvensjon. Forberedelser til norsk ratifikasjon. 03.12.93 UD 26 11/42 bind 61

Fife understreket at det likevel ikke var noe behov for å skynde seg. En grundig gjennomgang av lovgivningen tilsa at «man tar den tiden som er nødvendig før man går til det skritt å ratifisere en så omfattende og viktig konvensjon».<sup>1040</sup> Fife opplyste de berørte departementene, blant annet Finansdepartementet og Fiskeridepartementet, om at regjeringen forberedte en ratifisering av havrettskonvensjonen. Når det gjaldt tilleggsavtalen, mente Finansdepartementet at det var uproblematisk å ratifisere, så lenge Utenriksdepartementet dekket kostnadene for tilleggsavtalen gjennom omplasseringer i sitt eget budsjett.<sup>1041</sup> Nærings- og energidepartementet mente derimot at det var viktig å sørge for at vedtaket om tilleggsavtalen sikret norsk handlefrihet. I tillegg mente departementet at oversettelsen av Havrettskonvensjonen kunne skape uenigheter om ressursutvinning på Svalbard. I den engelske utgaven sto det «non-living resources» og i den norske «uorganiske forekomster», og Nærings- og energidepartementet mente den engelske versjonen ville omfatte olje, mens den norske ikke gjorde det.<sup>1042</sup>

Under Generalsekretærens konsultasjoner våren 1994 ble flere av de vanskelige spørsmålene ryddet av veien. Samtidig oppsto det nye spørsmål under drøftingene som gjorde det vanskelig å komme i mål. Likevel hadde både finansieringss spørsmålet, problemene ved beslutningsprosessene i havbunnsmyndigheten og spørsmål om gruveselskapet, blitt løst. Ifølge Dag Mjaaland kunne arbeidet med å ratifisere traktaten fortsette med uhindret tempo.<sup>1043</sup> Det ble også enighet om å opprette en midlertidig rådgiverstilling i UD for å håndtere arbeidet med ratifiseringen.<sup>1044</sup> Norge ratifiserte Havrettskonvensjonen i juni 1996, ett år senere enn planlagt. Da ble den ratifisert samtidig som tilleggsavtalen om fiske på det åpne hav, UN Fish stock agreement.

---

<sup>1040</sup> Notat. FNs havrettskonvensjon. Forberedelser til norsk ratifikasjon. 03.12.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1041</sup> Brev fra Finans- og tolldepartementet. FNs havbunnskonvensjon. Tilleggsavtale om havbunnsdrift. Finansielle konsekvenser m.m 25.05.94 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1042</sup> Brev fra Nærings og energidepartementet. FNs havrettskonvensjon – tilleggsavtale om havbunnsdrift 27.05.94 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1043</sup> Notat. Rapport fra generalsekretærens konsultasjoner om havrettskonvensjonen i New York 4-8. april 1994. 13.04.94 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1044</sup> Notat. Havrettskonvensjonen. Spørsmål i forbindelse med ratifikasjon/tiltredelse. Referat fra nordisk møte i Oslo 06.05.94 25.05.94 UD 26 11/42 bind 61

Avtalene ble enstemmig godkjent av Stortinget med bakgrunn i en samlet utenrikskomité.<sup>1045</sup>

#### Forvaltning av Nordøst-Atlanteren: Ny nabo i øst

I 1989 ble torskefisket avsluttet usedvanlig tidlig. ICES hadde satt en historisk lav kvote, som ble fisket opp midt i sesongen. I «Norges fiskeri- og kysthistorie» skriver Petter Holm, Bjørn-Petter Finstad og Pål Christensen at dette markerte det endelige sluttpunktet for fritt fiske for kystflåten. At ressursene var under press hadde jo vært kjent en stund allerede, men det var ikke viktigere enn at kvoten kunne bli overfisket om andre verdier sto på spill.<sup>1046</sup> Det frie kystfisket var jo ifølge Fiskarlaget selve grunnlaget for bosetting langs kysten. Mulighetene for ansvarlig fiskeriforvaltning som lå i det nye havrettsregimet, slo inn. Petter Holm (1996) viser til at ressursforvaltning for alvor ble en del av norsk fiskeriforvaltning etter en periode med sterkt fokus på industriell utvikling.<sup>1047</sup> Astrid Marie Holand bygger på dette i sin doktorgradsavhandling, og poengterer at tiden rundt tiårsskiftet er blitt oppfattet som et paradigmeskifte for fiskerisektoren.<sup>1048</sup> Tidligere hadde kystfisket blitt opprettholdt, mens trålfisket ble underlagt sterke reguleringer. Nå måtte alle ta sin del av ansvaret. Hammer og Hoel (2015) skriver at samarbeidet med Russland gikk inn i en periode preget av føre-var-prinsippet og en økosystembasert tilnærming mot slutten av 1990-tallet.<sup>1049</sup> Denne overgangen var grunnlagt i de nye havrettsbestemmelsene med fiske på det åpne hav og et større fokus på overfiske i egen sone.

Den nye kyststatsidentiteten som vokste fram under havrettskonferansen betød med andre ord ikke ubetinget støtte til kystflåten. Trålerflåten var dessuten et viktig verktøy for å kunne utnytte alle fiskeriressursene i norsk sone på en effektiv måte. Dette var viktig for å hevde legitim rett til den økonomiske sonen, samtidig som det holdt andre land unna krav om å fiske på et eventuelt overskudd. Kystfiskerne, havforskerne og støttespillerne for 50-mils fiskerigrense på hadde allerede på 1970-tallet argumentert for

---

<sup>1045</sup> Stortingstidende 11.06 1996:4133 om innstilling fra utenrikskomiteen om 1) ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 og 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982

<sup>1046</sup> Holm, Finstad & Christensen 2014:185

<sup>1047</sup> Holm 1996:131

<sup>1048</sup> Holand 2016:52-53

<sup>1049</sup> Hammer & Hoel 2012:259

at det var trålerflåten var problemet, men fiskebestandene var fortsatt sterkt overbeskattet. Kystflåten hadde også blitt oppgradert og fisket svært effektivt. Nå ble det innført både fartøykvoteordning og en avtale om forholdet mellom kystflåten og trålerne for å hindre overfiske. Fra 1989 ble det aller viktigste hensynet i norsk fiskeriforvaltning å sikre en ansvarlig og bærekraftig høsting av ressursene.<sup>1050</sup> Dette sammenfalt med at havforskerne i løpet av tiåret også hadde mer presise data og begynt utviklingen av bedre analysemodeller.

Under første halvdel av 1990-tallet slo nye tanker inn i havrettssamarbeidet som angikk kyststatenes interesser. I forbindelse med avslutningen av den kalde krigen, endret de utenrikspolitiske linjene seg, og nye, multilaterale sikkerhetsproblemer ble løftet fram. Blant annet ble miljø- og ressurspørsmål løftet opp til det storpolitiske nivået, illustrert av den brede deltakelsen under miljøkonferansen i Rio De Janeiro i 1992. Sammenhengen mellom miljøspørsmål og fiskeriforvaltning blir spesielt trukket fram av Jennifer L. Bailey i «Norsk utenrikspolitikk» fra 1996.<sup>1051</sup> I Nordøst-Atlanteren gav glasnost og perestrojka seg blant annet utslag i signeringen av den arktiske miljøvernstrategien i 1991 og siden opprettelsen av Arktisk råd i 1997. Disse hadde ikke ansvar for forvaltning av fiskeriene på 1990-tallet på grunn av de sterke nasjonale fiskeriinteressene til kyststatene.<sup>1052</sup> Samtidig vitner det om at det var endringer på vei i det bilaterale samarbeidet. På starten av 1990-tallet var også forholdet til de andre nordøst-atlantiske statene avklart og grunnlaget for de bilaterale forhandlingene lagt. Den største formelle endringen skjedde i forholdet til Sovjetunionen.

Etter avslutningen av den kalde krigen og sammenbruddet av Sovjetunionen ble den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen erstattet av den Norsk-russiske fiskerikommisjonen. Den nye kommisjonen overtok forpliktelsene til den gamle og i kildematerialet representerte ikke endringen noe stort brudd i kommisjonens formelle arbeid. Dette stemmer for øvrig godt overens med tidligere studier av kommisjonen. Derimot skjedde det en markedsretting av den russiske fiskerisektoren.<sup>1053</sup> Overfiske ble

---

<sup>1050</sup> Holm, Finstad & Christensen 2014:210

<sup>1051</sup> Bailey 1995:133

<sup>1052</sup> Andersson 2015

<sup>1053</sup> Hønneland 2006:44

derfor et økende problem. Statene var også uenige om hvordan torskens alder skulle bestemmes. Dette var viktig for å avklare hvor store de ulike årskullene av torsk var.<sup>1054</sup> Det ser for øvrig ut som at verken Russland eller Norge tok en ordentlig stilling til dette. ICES ønsket heller ikke å gi noen vurdering av torskebestanden. Rådet hadde også gjort enkelte feilvurderinger av antall fisk til kommisjonsmøtet i 1992, så Norges Fiskarlag og medlemmene i Arbeidsutvalget for fisk mente derfor at torskekvotene kunne økes.<sup>1055</sup>

Den russiske fangsten hadde tatt seg opp etter overgangen til markedsøkonomi. Nå hadde russiske fiskere gode økonomiske grunner til å bedrive overfiske, samtidig som fjernfiske ble så kostbart, at fokuset ble flyttet til hjemlige trakter. Dette hadde også ført til at russiske kvoteoverføringer til Norge hadde blitt et «meget vanskelig spørsmål», der det i praksis var umulig for russerne å overføre kvoter.<sup>1056</sup> I 1991 drøftet Arbeidsutvalget et utkast fra ICES om å inkludere kysttorsken i TAC-grensen for fisket i Barentshavet. Til nå hadde den blitt holdt utenfor og ikke inngått i reelle forhandlinger mellom landene. En frykt var at Russland ville opprettholde fangsten på sin kysttorsk, samtidig som de fikk tilgang til den norske kysttorsken gjennom felles kvotesetting.<sup>1057</sup>

Fra norsk side mente Fiskeridepartementet en måtte vurdere hvilke fiskeslag som kunne gis i bytte mot russiske torskekvoter, og hvilke konsekvenser det skulle være for sovjetiske kvoter i norsk sone om en ikke kom til enighet. Til tross for at samarbeidet var godt, opplevde nordmennene at den sovjetiske forvaltningen gikk i oppløsning. Under sammenbruddet av Sovjetunionen delte Russland ut kvoter til tredjeland svært rundhåndet. Blant annet fikk Færøyene en dobbelt så stor kvote av den totale kvoten avsatt til tredjeland i sovjetisk økonomisk sone.<sup>1058</sup> Kollapsen av Sovjetunionen innebar

---

<sup>1054</sup> Telex: Vedrørende bestanden av Norsk arktisk torsks –tac for 1992 og høstloddekvote Barentshavet 1992. 03.06.92 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>1055</sup> Referat. Møte i arbeidsutvalget for fisk under Havretts og sjøgrenseutvalget- Fiskeridepartementet, 9. juni 1992 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 062.0.13 serie boksD11 mappe: Havretts- og sjøgrenseutvalget 1988-89 2

<sup>1056</sup> Notat til Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. 20. sesjon i den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjon, Murmansk, 18.-22. november 1991. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1991 1

<sup>1057</sup> Notat til Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. 20. sesjon i den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjon, Murmansk, 18.-22. november 1991. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 serie boksD33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1991 1

<sup>1058</sup> Notat til Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. 20. sesjon i den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjon, Murmansk, 18.-22. november 1991. Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1991 1

også en stor endring av de globale maktstrukturene. Samtidig var dette en svært kaotisk periode der det var uklart både hva som skjedde, og hvordan det ville slå inn i norsk politikk. Som vi ser i eksempelet Færøyene, innebar perioden et forvaltningsmessig sammenbrudd, selv om den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen på papiret oppfylte sine forpliktelser. Derfor er forholdet mellom Norge og Russland spesielt interessant på 1990-tallet.

I 1993 var overfisket så stort at partene møttes til et ekstraordinært kommisjonsmøte i juni for å finne en løsning på problemet. Partene konstaterte raskt at det «sannsynligvis» hadde vært et betydelig overfiske av torsk at partene, på grunn av fiskens betydning, måtte styrke kontrollen.<sup>1059</sup> Den norske delegasjonen, som ble ledet av Gunnar Kjønnøy, la fram en liste med fem nasjonale tiltak norske myndigheter skulle gjennomføre, blant annet strengere straff for overtredelse og bedre informasjonsutveksling nasjonalt og med Russland. Fra russisk side gikk de samme tankene igjen. Begge partene måtte innføre bedre kontrollmekanismer for å unngå overfiske i sin egen sone. Tidligere på våren hadde kommisjonen satt ned et utvalg som skulle se på spesifikke løsninger. Utvalget hadde kommet frem til at de russiske skipene som landet fisken i Norge måtte fremvise gyldig dokumentasjon. Videre skulle ukentlige fangstmeldinger, informasjon om inspeksjoner, datamateriale, samt lover og forskrifter utveksles mellom partene. Det siste for å kunne få en bedre forståelse for hverandres fiskeriforvaltning, og om mulig en harmonisering av regelverket.<sup>1060</sup> Partene var også enige i å etablere et utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål som kunne møtes på kort varsel. Videre flyttet fokuset i det bilaterale samarbeidet seg til å forhindre uregulert fiske i smutthullet. Dette var i tråd med den økende oppmerksomheten om fiske utenfor de økonomiske sonene.

Det uregulerte fisket i Smutthullet var på 1990-tallet blitt svært omfattende. Norge og Russland var enige om at dette fisket ville undergrave samarbeidet om «bærekraftig forvaltning» av fisket, og kunne få negative økonomiske konsekvenser for

---

<sup>1059</sup> Tillegg til protokoll for den 21. sesjon i den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon 10. juni 1993 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boksD33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3

<sup>1060</sup> Tillegg til protokoll for den 21. sesjon i den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon 10. juni 1993 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3



lokalbefolkningen i begge land.<sup>1061</sup> Dette ble klart under et møte mellom fiskeriminister Jan Henry T. Olsen og formannen i den russiske fiskerikomiteé, Vladimir F. Korelskij i Bergen våren 1994. Korelskij hadde tatt turen til Norge for å få avklart flere spørsmål i forbindelse med den pågående norske EU-søknaden og kommende folkeavstemningen. Olsen opplyste om at det nå var oppnådd overgangsordninger for det norske fisket frem til 1998, men at man fra da eventuelt skulle integreres i EUs fiskeripolitikk. Frem til da skulle den norsk-russiske fiskerikommisjonen i det minste fungere som den hadde gjort siden 1970-tallet. I tråd med EUs bestemmelser ville EU-kommisjonen ta Norges plass i den norsk-russiske fiskerikommisjonen om Norge skulle bli medlem av EU.<sup>1062</sup> Begge partene var for øvrig svært fornøyde med samarbeidet i kommisjonen og spesielt de siste årenes innsats med å stoppe det uregulerte fisket i Smutthullet. Landene ville øke kontrollene, samt forby ilandføring av uregulerte fangster, og Olsen opplyste til pressen i etterkant at det ble holdt samtaler med EF om spørsmålet. Både Norge og Russland uttrykte begge tilfredshet med utviklingen under FN-konferansen om fisket på det åpne hav som for tiden pågikk, selv om det gjensto noen sentrale saker før konferansen kunne avsluttes. Utover dette understreket begge fiskeriministrene at samarbeidet mellom landene var vennskapelig og fungerte godt.<sup>1063</sup>

Parallelt med dette utviklet Norge og Russland et tettere nærings samarbeid, og i 1992 var fiskeriminister Jan Henry T. Olsen (A) på besøk i Moskva, der partene kom frem til en erklæring om et sterkere samarbeid. Tanken var at norske bedrifter kunne bidra med hjelp og kapital til russiske bedrifter for å oppgradere materiell, samt etablere en oppdrettsnæring.<sup>1064</sup> Fra fiskeridirektoratets side var det viktig at samarbeidet omhandlet forhold som var viktige for Norge på grunn av «den spesielle situasjonen en har i Barentshavet», men at de var oppmerksom på at «det kan være andre forhold Russland mener det vil være viktigere å få hjelp til».<sup>1065</sup> Et samarbeid om kontroll og utøvelse av

---

<sup>1061</sup> Pressemelding fra det kgl. Fiskeridepartement. 2. mai 1994 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 serie boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3 (eller diverse)

<sup>1062</sup> Holm 1993:51

<sup>1063</sup> Pressemelding fra det kgl. Fiskeridepartement. 2. mai 1994 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 serie boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3 (eller diverse)

<sup>1064</sup> Norsk-russisk erklæring på fiskeriområdet 18.11.92 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3

<sup>1065</sup> Notat. Norsk forvaltningssamarbeid til Russland.10.09.92 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3

fisket ville være mest interessant, fordi det var nøkkelen til en bedre forvaltning. Ifølge fiskeridirektoratet var Barentshavet sammensatt av fire ulike regimer: De økonomiske sonene, «gråsonen», Svalbardsonen og internasjonalt farvann.

Dette foregriper, og gir klare pek frem til de nye forvaltningsplanene på 2000-tallet. Til tross for at bredere økosystemtenking ikke var en del av forhandlingene om havrettstraktaten, skriver Alf Håkon Hoel (2015) at helhetlig forvaltning lå som underliggende premiss.<sup>1066</sup> Hoel og Lobach (2015) argumenterer for at etableringen av de økonomiske sonene la til rette for overgangen til et bedre forvaltningssystem med vekt på økosystembasert tilnærming i fiskeriforvaltningen.<sup>1067</sup> Dette finner vi også støtte for i kildematerialet. Fiskeridirektoratet understreket overfor Russland at det ikke nyttet å ha full kontroll over de økonomiske sonene og samtidig ha fri fangst på det åpne hav, og det «i høyeste grad [var] i Norges interesse at en får etablert et hensiktsmessig forvaltningsregime for fisket i Barentshavet» på starten av 1990-tallet.<sup>1068</sup> Det var derfor viktig å se på utviklingen av felles forvaltningsmodeller- og regimer, og den administrative oppbyggingen av forvaltningsapparatene i sammenheng.

Fiskeridirektoratet foreslo en del praktiske løsninger som kunne tas opp med Russland under et forprosjekt, blant annet hjemler for å iverksette reguleringstiltak og begrense deltakelsen, kontroller og sanksjoner, og et bedre samarbeid over landegrensene. Dette var såpass viktig for Fiskeridepartementet å få gjennom, at det foreslo at norske myndigheter skulle betale for både den norske og den russiske delegasjonen til disse møtene.<sup>1069</sup> Kostnadsrammen lå på om lag 900.000 kr. Norge var avhengig av at Russland var med i nye prosjekter, samtidig som Fiskeridirektoratet anerkjente de økonomiske problemene i landet.

#### EF-avstemning og videre forhandlinger i Nordøst-Atlanteren

Avtalene og kvotene mellom Norge og EF hadde på 1990-tallet klart funnet sin form. De fleste drøftingene var uproblematisk, selv om det fortsatt var enkelte

---

<sup>1066</sup> Se Hoel 2015

<sup>1067</sup> Hoel, Lobach 2015:398

<sup>1068</sup> Notat. Norsk forvaltningssamarbeid til Russland.10.09.92 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3

<sup>1069</sup> Notat. Norsk forvaltningssamarbeid til Russland.10.09.92 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3

forvaltningsproblemer, blant annet når det gjaldt sild. Partene hadde ennå ikke funnet en felles tolkning av sildeavtalen fra 1986 om all, eller bare deler av silda skulle være gjenstand for deling. Fra norsk side var det «sterk misnøye» med EFs fiskeriforvaltning som ikke var forenelige med målet om å nå en gytebestand på 2,2 millioner tonn sild. Fiskeridirektoratet mente at en betydelig andel sild aldri ble registrert fra EFs side fordi industrifisket ikke ble belastet noen kvote.<sup>1070</sup> Dette hadde igjen konsekvenser for beregningen av den norske prosentandelen, som ble lavere når en andel av fisket ble holdt utenfor. EF på sin side mente den norske fangsten var for høy. Ingen av partene var fornøyde med avtalen, men de kom ikke noe nærmere en løsning under forhandlingene i 1993. Det var avanserte biologiske faktorer og tunge kompromisser som spilte inn. Silda hadde vekstområde i EFs sone, men vandringsmønsteret tilsa at Norge skulle ha en del av bestanden. En ny fordelingsnøkkel innebar nye vurderinger og forhandlinger, samt en diskusjon internt i EF om hvilke regioner som måtte ta den økonomiske belastningen med å miste andeler av fisket.<sup>1071</sup>

Som i 1972, spilte fiskeriene en sentral rolle i oppløpet til EU-avstemningen i 1994. Etter etableringen av de økonomiske sonene hadde Norge etablert den største økonomiske sonen i Europa med tilhørende rike fiskebestander. I tillegg hadde oljeindustrien vokst betraktelig og gjorde at naturressursene var blitt et bredt sammensatt spørsmål på 1990-tallet. Fiskeri- og havpolitikken var derfor blitt enda mer betydningsfull. Fiskeriminister Jan Henry T. Olsen sto frem som EU-tilhenger under forhandlingene, noe som gjorde at regjeringen unngikk et lignende utfall som da Knut Hoem trakk seg før avstemningen i 1972.<sup>1072</sup> Samtidig hadde Brundtland-regjeringen i praksis gitt Olsen vetorett i fiskerispørsmålene, og gjorde det klart at de ville følge etter om han ikke ville gå god for forhandlingsresultatet.<sup>1073</sup> Rolf Tamnes skriver at et forhandlingsresultat som gav store innrømmelser til Norge, blant annet i fiskerisektoren,

---

<sup>1070</sup> Drøftelser Norge-EF om en kvoteavtale for 1994. Referat fra første forhandlingsrunde, Oslo 28.-29. oktober 1993 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3 (eller diverse)

<sup>1071</sup> Drøftelser Norge-EF om en kvoteavtale for 1994. Referat fra første forhandlingsrunde, Oslo 28.-29. oktober 1993 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D33 mappe: Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1992-1993 3 (eller diverse)

<sup>1072</sup> Christensen 2003:98

<sup>1073</sup> Haaland 2003:185

hadde stor symbolkraft og en forutsetning for å få oppslutning til EU i avstemningen.<sup>1074</sup> Det skulle vise seg å være tilfelle ved EF-avstemningen i 1994, da forhandlingene ikke hadde sørget for et godt resultat og fiskerispørsmålet ble et kjerneproblem for regjeringen.

Norge hadde ifølge fiskeriminister Olsen ‘ikke en fisk å gi bort’, men EU ville ikke godta nasjonale særordninger, samtidig som enkelte av medlemslandene så muligheter til større kvoter i norsk sone.<sup>1075</sup> De viktigste norske kravene var at fisket innenfor 12 nautiske mil ble forbeholdt norske fiskere, at Barentshavet skulle forvaltes av Norge og Russland uten innblanding fra Brüssel og at EUs forvaltningsstrategi måtte hvile på de norske tankene om forvaltning. På det første og siste punktet fikk Olsen gjennomslag for det norske synet, men bare i en overgangsperiode på opptil ti år før sakene skulle diskuteres på nytt. I spørsmålet om forvaltningen av Barentshavet, ble det norske kravet ikke tatt til følge. EU kunne ikke åpne for nasjonale fiskeriforhandlinger med tredjeland. Olsen mente likevel fiskeriatvanten mellom Norge og EU var god. Fiskarlaget på sin side avviste avtaleutkastet som uakseptabelt.<sup>1076</sup> De var ikke villig til å inngå kompromisser om de nye rettighetene havretten hadde gitt kyststatene. Nordlys-redaktør og tidligere statssekretær for Eivind Bolle i tiden rundt 1980, Ivan Kristoffersen skrev to uker før EF-avstemningen i 1994 i Nordlys at valget hadde vært enklere om Norge hadde fått en annen fiskeriatvante, og at et medlemskap i praksis ville bety en nedbygging av kyst-Norge.<sup>1077</sup> Noen dager senere understreket Bolle i et intervju til Nordlys at et medlemskap i 1972 i praksis ville betydd at Norge hadde «opphørt å være en selvstendig kyststat».<sup>1078</sup>

Forhandlingsresultatet ble ikke sett på som godt nok, og fiskerisaken fikk stor tyngde i valget. Etter avstemningen skrev den uavhengige avisen ‘Fiskaren’ at «Kyst- og fiskeri-Norge sa et rungende nei» til medlemskap.<sup>1079</sup> Motstanden var stor i alle kystfylkene fra Agder og nordover, med over 70% på nei-siden i Nord-Norge. Det var ikke ønskelig å

---

<sup>1074</sup> Tamnes 1997:241

<sup>1075</sup> Haaland 2003-,187-188

<sup>1076</sup> Tamnes 1997:245

<sup>1077</sup> Kristoffersen 1994:2

<sup>1078</sup> Nordlys lørdag 19.11.94, nr. 269, 93 årg. s. 18

<sup>1079</sup> Se nærmere omtale om fiskerinæringens syn på folkeavstemningen i 1994 i Haaland 2003:192

overføre kystrettighetene og -pliktene Norge hadde til Brussel. Tamnes beskrev motstanden mot EU i 1994 som en «jernlenke», der utkantperspektiv og norske tradisjoner ble en bevarende kraft.<sup>1080</sup> I mangel på en større krise, skriver Tamnes at et oppbrudd og EU-medlemskap ikke var mulig. Jeg mener dette er en snever forståelse. Det var tross alt snakk om legitime, økonomiske interesser, og et valg som ville hatt store konsekvenser, ikke bare for en fiskerinæringen, men for hele kysten. Norge var for alvor blitt en kyststat, der rettighetene til store fiskeriressurser nå måtte forvaltes gjennom strenge, og til dels proteksjonistiske tiltak. Kystbefolkningen ville ikke at disse rettighetene skulle overføres til EF og at de norske havområdene skulle bli et fellehav. Norge hadde en kyststatsidentitet som gjorde at EF virket mindre tiltrekkende enn det gjorde for blant annet Sverige. Jeg mener havrettsutviklingen spilte direkte inn i EF-valget-

Når det gjaldt forhandlingene i Nordøst-Atlanteren ellers var forholdet mellom Norge og Island på 1990-tallet i stor de samme som 1980-tallet. Island utfordret norsk forvaltning og var konsekvent en utfordrer til den norsk-russiske fellesforvaltningen i Smutthullet. Hendelsen mellom kystvakten og «Hagangur II» i fiskevernsonen utenfor Svalbard fikk stor oppmerksomhet i Norge. Tolkningen var at Island forsøkte å presse Norge for å få bedre kvoter i norsk økonomisk sone.<sup>1081</sup> I august seilte 26 islandske trålere inn i smutthullet. Dette ble tatt opp med Island ved flere anledninger på ministernivå, og under statsbesøket i 1993. Også Færøyene var involvert i flere episoder i samme område. I 1993 var det først flere besøk av færøyske fiskere under bekvemmelighetsflagg som drev ukontrollert fiske.<sup>1082</sup> Under samtalene på ministernivå ble det lagt vekt på at torskebestanden i Barentshavet var en fellesbestand mellom Norge og Russland, og at det uregulerte fisket stred mot tankene fra Rio-konferansen i 1992 og prinsippet om bærekraftig utvikling. Dette kom i tillegg til arbeidet med å finne en løsning på overfisket utenfor de økonomiske sonene. Det ble på denne tiden forhandlet fram egne avtaler som skulle operasjonalisere havrettskonvensjonens bestemmelser med

---

<sup>1080</sup> Tamnes 1997:246

<sup>1081</sup> Se Christensen 2014:76 og Kristensen 2005

<sup>1082</sup> Notat. 22. sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, St. Petersburg, 15.-19. november 1993 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D34 mappe: Den 22 sesjon i den blandete Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1993

den hensikt å sikre fiskeribestandene på det åpne hav.<sup>1083</sup> De overordnede tankene om forvaltning ble dermed en sentral del av norsk kyststatsargumentasjon.

Siden verken Norge eller Russland kunne slå i bordet med sterke havrettsprinsipper, måtte saken om fiske på det åpne hav forsøkes løst på diplomatisk nivå. Også Russland drøftet det uregulerte fisket med Island på ministernivå, og problemet ble diskutert i den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Samtidig hadde ikke partene noen myndighet til å kontrollere fangsten, men kystvakten hadde ved flere anledninger fått mulighet til å komme om bord. De hadde estimert et uregulert fiske for 1993 frem til november på om lag 10.000 tonn.<sup>1084</sup> Fra norsk side kom det flere juridiske endringer som skulle øke kontrollen og hindre uregulert fiske av tredjeland. Blant annet ble ilandføring av uregulert fisk ulovlig og sterkere kontroll av det regulerte fisket for å se om landene forholdt seg til gjeldende kvoter.

[Fiske på det åpne hav: Økosystemtanker finner veien til norsk forvaltning](#)

På starten av 1990-tallet ble spørsmålet om hva som skulle gjøres med fiske på det åpne hav reist da Canada ønsket å diskutere forvaltningen av fisk utenfor 200-milssonen. Spørsmålet var allerede drøftet under FNs generalforsamling i 1989, men det var ønskelig å få konkretisert dette i en egen avtale. På norsk side var det problemer både med Smutthullet og Smutthavet, så forslaget var helt i tråd med de norske interessene. Forvaltningen av sterkt vandreende fiskearter, samt utstyrsbruk, var av spesiell interesse å få løst. Ifølge den kanadiske handelsministeren var målet å «få havrettskonvensjonen til å fungere slik det var ment».<sup>1085</sup> Til tross for at havrettskonferansen hadde sørget for bedre forvaltning gjennom å øke kyststatenes rettigheter og plikter, hadde den ikke en helhetlig tilnærming til hvordan havet skulle forvaltes.

Siden fiske på det åpne hav på starten av 1990-tallet ble en viktig del av diskusjonen, kan det være nyttig å se litt på bakgrunnen. Fiske på det åpne hav ble ikke drøftet i stor grad under havrettskonferansen. Faktisk var det slik at førsteutkastet om fiske på det

---

<sup>1083</sup> Dette ble siden UN Fish Stock agreement. Dette blir nevnt senere i dette kapitlet.

<sup>1084</sup> Notat. 22. sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, St. Petersburg, 15.-19. november 1993 Fiskeridirektoratet. Hallstein Rasmussen 67.2 boks D34 mappe: Den 22 sesjon i den blandete Norsk-sovjetisk fiskerikommisjon 1993

<sup>1085</sup> News release. St. John's conference on the conservation and management of living resources of the high seas 04.09.90 UD 26 11/42 bind 57

åpne hav til konferansen i realiteten hadde blitt tatt inn i begynnelsen og sto nærmest uendret ved signering i 1982.<sup>1086</sup> Det prinsipielle retningen for felles forvaltning var lagt likevel gjennom et titalls artikler, der hovedansvaret ble lagt til flaggstaten, landet skipene var registrert. Av konvensjonens 320 artikler er det bare fire som er spesifikt av interesse for områdene utenfor kyststatenes jurisdiksjon. Spesielt viktig var artikkel 63 som slo fast stater som delte fiskeribestander seg imellom, både i og utenfor de økonomiske sonene, måtte finne en løsning enten på bilateral basis, eller gjennom regionale eller subregionale organisasjoner. Også artikkel 64 som slo fast at stater som fisket etter helt spesifikke langtmigrerende arter måtte gå sammen for å sikre «bevaring og optimal utnyttelse» av disse bestandene. I områder der slike løsninger ennå ikke fantes, måtte de berørte statene opprette en organisasjon som kunne ta det ansvaret. Den siste artikkelen av interesse gjaldt de såkalte katadrome artene. Altså de artene som gyter i saltvann og ender opp i ferskvann. Artikkel 67 slo fast at de katadrome artene skulle forvaltes av kyststaten der arten tilbringer mest tid, og at avtaler på bilateral basis kunne gjøres dersom de også vandret mellom de økonomiske sonene. Ifølge konvensjonens artikkel 87 og 116 hadde alle stater rett til å fiske på det åpne hav så lenge de fulgte artikkel 63, 64, og 67.

Den kanadiske regjeringen mente at statene nå måtte komme sammen for å sikre en bærekraftig utvikling av ressursene på det åpne hav. Det var ikke unaturlig at Canada tok denne rollen nå. De var midt i en ressurskollaps som skulle få store konsekvenser for kanadisk torskefiske. De inviterte derfor til en mindre konferanse om fiske på det åpne hav høsten 1990. Per Tresselt var invitert, men avsto fra å delta på konferansen.<sup>1087</sup> Det samme gjorde Carl August Fleischer. Morten Wetland i Utenriksdepartementet var redd for at det canadiske initiativet ville innebære en «creeping jurisdiction», og at kyststatene kunne få mulighet til å utvide jurisdiksjonen over fiskeriressursene.<sup>1088</sup> Dette var et tegn på at Norge ikke ville utfordre havrettstraktaten som den forelå, sannsynligvis i frykt for at det kunne bidra til å åpne opp en diskusjon om prinsipielle spørsmål og

---

<sup>1086</sup> The Law of the sea. The regime for High-Seas Fisheries, Status and Prospects 1992. Under saken FN. Havrett. Regimet for fiske på det frie hav. 02.11.92 UD 26 11/42 bind 60

<sup>1087</sup> Konferanse i St. John's, Newfoundland, om fiskeressursene utenfor 200 mil sonen 14.09.90 UD 26 11/42 bind 57

<sup>1088</sup> Bestander som finnes både i en eller flere staters økonomiske soner og i områder utenfor sonene. – møte i st. John 5.-7. september. 03.09.90 UD 26 11/42i bind 4

fordi Utenriksdepartementet ville støtte opp om traktaten slik den forelå. Det var ikke ønskelig å åpne opp for å diskutere allerede avklarte spørsmål. Spørsmålet om fiske på det åpne hav måtte finne en annen løsning.

Fiskeriene ble en sentral del av diskusjonen under den FNs 45. generalforsamling i 1990, men sammenlignet med generalforsamlingen året før representerte det ikke noe nytt. Utviklingslandene rettet fortsatt skarp kritikk mot den langsomme fremdriften, og Tanzania mente dette hadde vist at den uformelle arbeidsmetoden som hadde vært gjeldende siden 1982 ikke hadde fungert.<sup>1089</sup> Australia og New Zealand uttrykte bekymring for overbeskatningen av fisken på det åpne hav og ønsket at det nå måtte iverksettes et arbeid for å sikre en god forvaltning. Satya Nandan ønsket å sette i gang et FN-basert prosjekt for å kartlegge hvordan jurisdiksjonen av det frie hav var nedfelt i nasjonal og regional lovgivning. Et mål var å rette oppmerksomhet mot effektiv implementering av forvaltningsprinsippene havrettskonvensjonen la til rette for.<sup>1090</sup>

Havrettskonferansen hadde i utgangspunktet ikke diskutert en løsning for fiske på det åpne hav, men avklare hvor stor del av det frie hav som skulle bli innlemmet i en ny kyststatsjurisdiksjon. Det var tilløp til tanker om at det åpne hav skulle reguleres på lik måte som dyphavsbunnen, men forslaget fikk ikke nødvendig tyngde under havrettskonferansen.<sup>1091</sup> Noen av bestemmelsene var allerede blitt gjeldende folkerett etter havrettskonferansen i Genève i 1958. Denne moderate interessen ble også gjenspeilet etter signeringen av havrettstraktaten i 1982, da det tok nesten åtte år før diskusjonen om forvaltning av havområdene utenfor 200-milssonene ble aktualisert av Canada og New Zealand. I tillegg fikk saken nå drahjelp av Brundtland-kommisjonens rapport, arbeidet i forbindelse med Rio-konferansen i 1992, samt det faktum at flere av de store trålerflåtene trakk mot det åpne hav for å drive fiske. Senere forskning har understreket at «Our Common Future» og Rio-konferansen la grunnlaget for tankene om en bærekraftig fiskeriforvaltning som, sammen med Avtalen for fiske på det åpne hav i 1995, FAOs «Code of Conduct for responsible fisheries» i 2001 og FNs

---

<sup>1089</sup> Telefax: FNs 45. generalforsamling. Dop. 33: Havretten. Plenumsdebatt 14.12.90 UD 26 11/42 bind 57

<sup>1090</sup> Brev fra FN 15. February 1991. 15.02.91 UD 26 11/42 bind 58

<sup>1091</sup> The Law of the sea. The regime for High-Seas Fisheries, Status and Prospects 1992. Under saken FN. Havrett. Regimet for fiske på det frie hav. 02.11.92 UD 26 11/42 bind 60



bærekraftskonferanse i Johannesburg i 2002 bidro til å stadfeste økosystembasert forvaltning i fiskeriforvaltningen.<sup>1092</sup>

Alle statene som hadde signert havrettstraktaten måtte sende inn hvordan de arbeidet med å implementere traktaten på ulike politiske felt til FN. Fra norsk side var Fiskeridepartementet sentral i utformingen. Der ble det, i tillegg til å beskrive overgangen til flerbestandsforvaltning og økt fokus på marin forurensning, fokusert på bistandshjelpen gjennom Nansenprogrammet. Fiskeridepartementet skrev at forskningsskipet Dr. Fridtjof Nansen hadde «the last 15 years been giving assistance to developing countries towards realizing the national benefits possible from the new regime».<sup>1093</sup> Nansenprogrammet ble altså trukket spesifikt frem, ikke som generell fiskeribistand, men som bistand knyttet *direkte* til det nye havrettsregimet. Dette styrker hypotesen om at deler av bistanden var uløselig knyttet til utviklingslandenes muligheter for å utnytte sine økonomiske soner. Derimot ble verken forvaltningsproblematikk generelt og fiskeribistand spesielt tema for noen konsultasjoner med de andre nordiske landene. Nansenprogrammet var noe som fungerte på utsiden av den generelle diskusjonen om havrettsarbeid. Det finnes heller ikke spor etter programmet i møter der utviklingsland også var representert i havrettsforhandlingene på 1980- og 1990-tallet.

Det var til gjengjeld viktig for norske myndigheter å løfte frem overgangen til flerbestandsforvaltning i samtaler med de nordøst-atlantiske statene. I et internt notat fra polarseksjonen i Utenriksdepartementet i 1991, ble det foreslått å knytte de norske uttalelsene tettere til Brundtland-kommisjonens rapport, der regjeringen hadde uttalt at Norge skulle ha en helhetlig forvaltning «basert på flerartsvurderinger». Videre at man fra norsk side skulle «styrke forskning på fiskeriressursene og det økologiske samspillet i havet».<sup>1094</sup> Artene måtte sees i en «økosystematisk sammenheng». Det ble understreket at et slikt arbeid ville kreve «betydelig kunnskap om interspesifikke interaksjoner

---

<sup>1092</sup> Se Sander 2018:9-10, Grytås 2014:391

<sup>1093</sup> Havrett – forberedelse av generalsekretærens andre rapport om staters behov vedrørende utvikling og forvaltning av havets ressurser. 30.04.91 UD 26 11/42 bind 58

<sup>1094</sup> Notat. FN-rapport 17.06.91 UD 26 11/42 bind 58

mellom artene» og at en slik forvaltningsmodell «følgelig kunne kreve et utstrakt internasjonalt samarbeid, både bilateralt og multilateralt». <sup>1095</sup>

Det ble ikke trukket frem spesifikt i notatet, men norske myndigheter hadde jo allerede et ustrakt samarbeid med de viktigste berørte statene i Nordøst-Atlanteren. Sånn sett lå den overordnede linjen fast. Det var innholdet i samarbeidet som måtte endres for å ta hensyn til et nytt forvaltningsregime. Jan Flatla, som hadde fått ansvaret for havrettsarbeidet fra UD's side, skulle delta i en arbeidsgruppe for å gå gjennom de ulike statenes innspill i regi av Nandan. I et utkast til traktaten om fiske på det åpne hav ble det gjort klart at alle statene måtte sørge for å utvikle helhetlige regimer for vern og forvaltning av fisken. Det var klart at vitenskapelige undersøkelser måtte være hovedgrunnlaget for fiskeriforvaltningen på det frie hav, men noen nærmere avklaring av *hvilke* prinsipper, kom ikke klart frem. Utkastet understreket implisitt at en revitalisering og styrking av de regionale fiskerikommisjonene ville være naturlig. Der kunne statene møtes for å dele forskning, bli enige om total fangstmengde (TACs), kvotebytte, etc.

Traktaten videreførte tankene om det regionale kommisjons-systemet, som blant annet NEAFC var en del av. På midten av 1980-tallet startet FAO er arbeid med å etablere slike regionale kommisjoner der det ennå ikke var gjort. En FN-rapport i 1992 understreket at det gjensto mye arbeid for å sikre en forsvarlig forvaltning av fisken på det frie hav, og at statene måtte engasjere seg både i kommisjoner, men også gjennom blant annet FAO for å redde bestandene. <sup>1096</sup> Statene måtte også gå sammen å dele forskningsresultater for bygge en god nok kunnskapsbase for en god forvaltning av havområdet. Rapporten var del av FNs mål om å samle informasjon om hvordan de ulike statene gjennomførte traktatens bestemmelser på dette punktet, noe som avdekket ulik tilnærming hos de enkelte.

FNs generalsekretær Boutros Boutros-Ghali mente i 1992 at statspraksisen i all hovedsak hadde lagt seg på linje med prinsippene i havrettskonvensjonen selv om den

---

<sup>1095</sup> Notat. FN-rapport 17.06.91 UD 26 11/42 bind 58

<sup>1096</sup> The Law of the sea. The regime for High-Seas Fisheries, Status and Prospects 1992:38. Under saken FN. Havrett. Regimet for fiske på det frie hav. 02.11.92 UD 26 11/42 bind 60

ikke var trådt i kraft.<sup>1097</sup> De største avvikene gjaldt først og fremst sjøterritoriets utstrekning og status, ikke forvaltningen av de felles ressursene. Boutros-Ghali hadde utarbeidet en egen rapport om utviklingstrekk som angikk havrettskonvensjonen. For Nordsjøens del ble det påpekt at selv om kyststatene etablerte en 200-mils økonomisk sone, var det ikke slik at de fulgte opp med å iverksette alle rettighetene konvensjonen åpnet for.<sup>1098</sup>

Høsten 1993 skrev Utenriksminister Johan Jørgen Holst til Finnmark SV at havrettskonvensjonens ikrafttredelse ikke ville være avgjørende for kontroll av fiske på det frie hav. Bakgrunnen for utvekslingen var en nordnorsk bekymring for overfiske utenfor den økonomiske sonen. Holst opplyste at FNs konferanse om vandrende og sterkt migrerende arter nå tok for seg akkurat dette spørsmålet. Holst skrev at Norge hadde arbeidet aktivt for å styrke kyststatenes jurisdiksjonskompetanse for bestandene som vandret mellom de økonomiske sonene og det frie hav.<sup>1099</sup> Også Troms fylkesting behandlet en interpellasjon om tematikken høsten 1993. Spesielt fisket i Smutthullet var en stor bekymring for nordnorske fiskere. Fylkestinget mente norske myndigheter dermed måtte ta en sentral rolle i det videre arbeidet med et regelverk for det frie hav.<sup>1100</sup> For Norge tvang det frie fisket i Smutthullet og i Smutthavet derfor fram en mer aktiv linje i spørsmålet om en avtale om fiske på det åpne hav. Det var viktig å finne en løsning gjennom FN-systemet, og regjeringen besluttet sommeren 1993 at Norge skulle engasjere seg aktivt i utformingen av et nytt regime for fiske på det åpne hav. Hovedmålet var at kyststatene skulle styrke sin forvaltningsmyndighet i de nærliggende havområdene.<sup>1101</sup> Dette kildematerialet har jeg ikke fått tilgang til, og vil være et god innfallsvinkel for å forstå de norske standpunktene under forhandlingene om fisket på det åpne hav i senere studier.

---

<sup>1097</sup> Telefax FNs 47. generalforsamling. Plenum. Dop. 32: Havretten. Situasjonsrapport og resolusjon 27.11.92 UD 26 11/42 bind 60

<sup>1098</sup> «Law of the sea. Report of the Secretary-General Progress made on the implementation of the comprehensive legal regime embodied in the United Nations Convention on the law of the sea» i Telefax. FNs 47. Havrettskonvensjon. Generalforsamling. Plenum. Dop. 32. Havretten 10.12.92 UD 26 11/42 bind 60

<sup>1099</sup> Brev til Finnmark Sosialistisk Venstreparti. Fiskeripolitikk – Havrettskonvensjonen. Ukjent dato 11.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1100</sup> Norges ratifikasjon av havrettskonferansen, brev fra Troms Fylkeskommune. 15.10.93 UD 26 11/42 bind 61

<sup>1101</sup> Tamnes 1997:316

Norge, Russland og Island var raskt ute med å signere FN-avtalen om fiske på det åpne hav, UN Fish stock agreement, i 1995. Avtalen slo fast økosystemtankene som lå implisitt i havrettstraktatens artikler. Blant annet at landene må ta hensyn til økosystemene og biodiversiteten når de forvalter felles, vandrede fiskearter. Dette kom i tillegg til et økt fokus fra FN generelt om mer helhetlig forvaltning på 1990-tallet, blant annet gjennom Rio-konferansen i 1992.<sup>1102</sup> Tamnes (1997) skriver at avtalen var et kompromiss mellom mange kryssende interesser, men at den innebar en klar styrking av kyststatenes rettigheter og plikter i området på utsiden av de økonomiske sonene.<sup>1103</sup> Det er riktig. Kyststatenes jurisdiksjon fortsatte å ekspandere ut i havet. Avtalen la grunnlaget for «smutthull-avtalen» mellom Norge, Island og Russland i 1999. Statene ble der enige om en kvotedeling som også innebar at Island fikk tilgang til å fiske i området.<sup>1104</sup>

Signeringen av FN-avtalen var en milepæl i internasjonal havrettssammenheng. Avtalen om fiske på det åpne hav representerte den første avtalen etter signeringen av havrettstraktaten som hadde en helhetlig, holistisk tilnærming til forvaltningen av havområdene.<sup>1105</sup> Avtalen sørget for at det var en sammenheng mellom forvaltningen i de økonomiske sonene og havområdene utenfor. Fisket på det åpne hav skulle ikke undergrave forvaltningen i de økonomiske sonene. Samtidig representerer ikke avtalen en ubetinget utvidelse i kyststatenes favør. Flaggstaten har hovedansvaret for at fisket foregikk forsvarlig, og den konkrete utformingen av forvaltningen ble lagt til de regionale fiskerikommisjonene. Der hadde for øvrig alle statene med fiskeriinteresser i havområdet like stor innflytelse som de nærliggende kyststatene.<sup>1106</sup> Det var likevel viktig med en slik avtale fordi de fleste norske fiskebestandene vandret ut av den norske økonomiske sonen.

På midten av 1990-tallet tok den atlanto-skandinaviske silden opp det gamle vandringsmønsteret fra tiden før sildekollapsen på slutten av 1960-tallet. Dette medførte at fisken tidvis befant seg på det åpne hav, noe som hadde lagt ytterligere press på norske

---

<sup>1102</sup> Se Hoel 2015

<sup>1103</sup> Tamnes 1997:316

<sup>1104</sup> Fleischer 2000:144

<sup>1105</sup> Rothwell & Stephens 2016:308

<sup>1106</sup> Tamnes 1997:316

myndigheter for å sikre tilgangen til bestanden. I 1995 var overfisket av silda på nesten 400.000 tonn over den anbefalte grensen på 513.000.<sup>1107</sup> Året etter ble kyststatene i NEAFC enige om en langsiktig fordeling av silda, samt at det ble åpnet opp for at partene kunne ta deler av kvoten i norsk sone. De økonomiske sonene hadde helt siden starten vært rammeverket for kvoteforhandlingene. Avtalen om fiske på det åpne hav styrket denne tilnærmingen og bidro til å se hele havområdet som et felles forvaltningsområde som kyststatene fikk ansvar for. Samtidig ønsket ikke EU å være med i avtalen og fisket med full kapasitet, sannsynligvis for å sikre seg best mulig utgangspunkt for senere forhandlinger.<sup>1108</sup> Avtalen brøt på 2000-tallet helt sammen, men fisket har blitt karakterisert som bærekraftig av ICES.

På norsk side regner Grytås (2014) stortingsmeldingen «Rent og rikt hav» fra 2001 som startpunktet for økosystembasert forvaltning i norske havområder.<sup>1109</sup> Den fulgte i stor grad tankene bak UN Fish stock agreement fra 1995. Grunnlaget ble lagt gjennom havrettsutviklingen og ansvarliggjøring av kyststatene i tråd med havrettskonvensjonens bestemmelser. Havet måtte forvaltes med hensyn til hele økosystemet og hvordan fiskebestandene var påvirket av miljøfaktorer og menneskelig bruk. Dette var også mantra i forvaltningsplanen for Barentshavet fra 2006.<sup>1110</sup> Samtidig la et bredere forvaltningsperspektiv opp til en felles forvaltning av alle havnæringer. Ifølge Hoel og Lobach bidro for eksempel institusjonaliseringen av havområdene og de integrerte forvaltningsplanene til en åpning av oljevirksomhet i Arktis.<sup>1111</sup>

#### Havbistanden: Fra økonomisk sone til økosystemtanker

Etter Brundtlands-kommisjonens arbeid ble norsk miljø- og forvaltningspolitikk sett som en del av et globalt system der problemene var felles og løsningene i alles interesse. Dette ble spesielt synlig når behovet for norsk havbistand ble kartlagt frem mot midten av 1990-tallet. Dette ble gjort i en norsk offentlig utredning av kommisjonen for Nord-Sør/Bistandsspørsmål i 1995. Kommisjonen skulle se spesielt på nord-sør-spørsmål i norsk bistandspolitikk understreket «betydningen av at det er sammenheng mellom

---

<sup>1107</sup> Bjørndal 2009:689

<sup>1108</sup> Bjørndal 2009:691

<sup>1109</sup> Grytås 2014:392

<sup>1110</sup> Se Meld. St. nr. 8 (2005-2005)

<sup>1111</sup> Hoel, Lobach 2015

Norges internasjonale engasjement for en bedre forvaltning av ressursene i sør, og vår egen evne til å forvalte våre egne tilsvarende ressurser».<sup>1112</sup> NOU 1995:5 «Norsk sør-politikk for en verden i endring» understreket ytterligere miljøperspektivet fra «Our Common Future» og behovet for å bistandsprosjekter som kunne bidra til en bærekraftig utvikling. Videre at fattigdom og miljø måtte sees på som to likeverdige satsningsområder. Utredningen trakk spesifikt frem forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» som et prosjekt som hadde vist seg «meget vellykket når det gjelder måloppnåelse».<sup>1113</sup> Videre uttalte kommisjonen at Norge måtte arbeide for å reformere og å reise tilliten til FN-systemet fordi utbyggingen og driften av disse institusjonene var en del av norsk sør-politikk.

I en intern rapport fra Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet, ble utredningen godt mottatt. De var spesielt fornøyde med at miljø- og forvaltningsspørsmål «i det store og hele et gjennomgående tema i kommisjonens rapport».<sup>1114</sup> I tråd med den tidligere fiskeripolitikken la rapporten opp til et videre institusjonelt samarbeid mellom norske havforskere og statlige forvaltningsinstitusjoner i utviklingslandene. Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet mente det var sterke signaler for å videreføre prosjektene de hadde på gang og at de nå måtte se nærmere på hvordan de kunne utvikle god nok kompetanse. De hadde også oppfattet et større fokus på fiskeriene i bistandssammenheng fra politisk side, og ønsket å styrke denne siden. FAO, Norad og FNs utviklingsprogram (UNDP) slo fast at den nye fasen i programmet skulle ha et sterkere miljøfokus, samt bidra mer med opplæring i forvaltning av fisken.<sup>1115</sup> Dette hang tett sammen med skiftet etter Rio-konferansen i 1992, der bærekraftig utvikling fikk en sentral plass i bistandsarbeidet. Der ble blant annet konvensjonen om biologisk mangfold som ytterligere styrket Brundtland-kommisjonens prinsipper om bærekraftig

---

<sup>1112</sup> Fiskeridirektoratets og Havforskningsinstituttets rolle i bistandssammenheng. Rapport fra arbeidsgruppe: Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og NORAD. [uvisst dato, men sannsynligvis i 1995]

Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, delarkiv I, boks: 1 (521) mappe: Norads virksomhet, Fagsenteret 1

<sup>1113</sup> NOU 1995:5:54

<sup>1114</sup> Fiskeridirektoratets og Havforskningsinstituttets rolle i bistandssammenheng. Rapport fra arbeidsgruppe: Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og NORAD. [uvisst dato, men sannsynligvis i 1995]

Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, delarkiv I, boks: 1 (521) mappe: Norads virksomhet, Fagsenteret 1

<sup>1115</sup> Sætersdal, Bianchi, Strømme & Siebren 1999:20

utvikling, bevaring av det biologiske mangfoldet og en rettferdig fordeling av ressursene, vedtatt.

I 1994 ble det andre «Dr. Fridtjof Nansen»-skipet ferdigstilt. Basert på tidligere tilbakemeldinger og evalueringer hadde Nansenprogrammet endret fokus til å legge bærekraftig utvikling som grunnlag for programmet. At NORAD hadde fullfinansiert programmet betød likevel en viss omdreining. Nå skulle Nansenprogrammet konsentreres rundt Norges hovedsamarbeidsland, og da spesielt Namibia, Angola og Sør-Afrika.<sup>1116</sup> Norge forlot i praksis en løsning med felles finansiering med FAO. Dette kan ha flere grunner. For det første var det pragmatisk i og med at FAO ikke oppfylte sine økonomiske forpliktelser. For det andre gav det Norad fullstendig kontroll over bistandsprosjekt de selv finansierte brorparten av.

Det ble videre diskutert hvordan Fiskeridirektoratet skulle forholde seg til dette. I et internt PM ble det blant annet spurt om «ideologi» og lojalitet til overordnede mål skulle beholdes, eller om man burde «innta en mer pragmatisk holdning når det f.eks. gjelder penge-midler fra NORAD».<sup>1117</sup> I et håndskrevet notat fra en av de involverte ble det understreket at motivasjonen var «ikke nødvendigvis å heve kompetanse, men å få penger» til prosjekter.<sup>1118</sup> Det kan henge sammen med at Havforskningsinstituttet ønsket å ta vare på kompetanse og personell, og dermed var avhengig av kontinuerlig pengestøtte. Dette la til rette for et skifte i den norske havbistanden. «Nansenprogrammet» måtte tilpasses en mer helhetlig forvaltning for å kunne utløse midler til videre drift. Fiskeridirektøren måtte også få økt innflytelse over det fremtidige bistandsarbeidet. I 1994 utgjorde fiskerirelatert bistand bare 2-3% av NORADs budsjett, og det var relativt sett et lite beløp. Det var ikke gitt at Havforskningsinstituttet ville stille sterkt i en konkurranse om midler i kjølvannet av NOU 1995:5, og det var

---

<sup>1116</sup> Nansenprogrammet 1998-2000(-2002) Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv I serie boksnr: 4 (524) Nansenprogrammet – programmet spesielt. 5. (2.1.1)

<sup>1117</sup> P.M [uten dato] Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, delarkiv I, boks: 1 (521) mappe: Norads virksomhet, Fagsenteret 1

<sup>1118</sup> Notat uten tittel. Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, delarkiv I, boks: 1 (521) mappe: Norads virksomhet, Fagsenteret 1

motsetninger i NORAD mellom de som ønsket å «selge kompetanse fremfor varer» og de som ønsket å sikre leveranser fra norsk industri.<sup>1119</sup>

I samme periode konstaterte Havforskningsinstituttet at etableringen av de økonomiske sonene ikke hadde løst alle forvaltningsproblemene, men at norske erfaringer fra Barentshavet og Nordsjøen gjorde at instituttet kunne bidra til å utvikle gode forvaltningsregimer i utviklingsland.<sup>1120</sup> Spesielt Namibia og Sør-Afrika ville være gode samarbeidspartnere for Nansenprogrammet ble det hevdet. Begge var i opprivende politiske prosesser på starten av 1990-tallet, og Norge kunne bidra med ekspertise til fiskerisektoren. Namibia var akkurat avkolonisert, mens Sør-Afrika hadde kastet apartheidstyret. Et mål var blant annet å hjelpe den sør-afrikanske regjeringen med å skape politisk stabilitet. Norge ønsket å inngå langsiktige avtaler med landene for å sørge for en god kunnskapsoverføring. Nansenprogrammet inngikk nå i en større sammenheng av fiskeriforskningsprosjekter på 1990-tallet, og løsrev seg mer fra tankene fra den tidligere havbistanden som i all hovedsak hadde konsentrert seg rundt de økonomiske sonene.

Det såkalte «Program 11» – senere «Program 12» – som var en samling av Havforskningsinstituttets bistandsprosjekter – skulle bidra til en bærekraftig utnyttelse av ressursene i utviklingslandene gjennom overføring av kunnskap om forskning og forvaltning.<sup>1121</sup> Av disse var Nansenprogrammet det mest omfattende. Målet var å overføre relevante kunnskaper fra forskningen på hjemlige farvann til utviklingslandene og bruke dette i oppbyggingen av forskningsbaserte forvaltningssystemer. I et notat om Program 11 ble det slått fast at aktivitetene, spesielt knyttet til «Dr. Fridtjof Nansen», bidro til å markere Norge og Havforskningsinstituttet internasjonalt, samtidig som det gav instituttet viktige faglige impulser tilbake.<sup>1122</sup> I tillegg ble det avholdt flere kurs i regi av Nansenprogrammet som «institusjonsbyggende tiltak» i Angola og Namibia

---

<sup>1119</sup> Referat fra møte om den planlagte økningen i den bilaterale bistanden til miljøetsatsing i sør. 22.05.95 Havforskningsinstituttet, Fagsenteret delarkiv I, serie boks2 (522) NORADs virksomhet 4 (1.1.1)

<sup>1120</sup> Bevilgningsdokument Bistand Namibia/Sør-Afrika. GLO 001 Nansenprogrammet [utkast] Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv II serie boks9 (716) mappe: NORAD 9 204.0

<sup>1121</sup> Program 11. Fiskeriforskning i utviklingsland Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv II serie boks9 (716) mappe: Havforskningsinstituttet 1 202

<sup>1122</sup> Program 11. Fiskeriforskning i utviklingsland Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv II serie boks9 (716) mappe: Havforskningsinstituttet 1 202



sammen med FAO og svensk utviklingshjelp.<sup>1123</sup> Havforskningsinstituttet bidro også med kompetanse innen seleksjon i rekefiske trål for å hindre bifangst utenfor India. Dette passer godt inn i det norske perspektivet i Barentshavet, der utstyrsbestemmelser og seleksjon i trål var viktige forvaltningsverktøy.

Sommeren 1990 sendte direktør ved Havforskningsinstituttet Gunnar Sætersdal et notat til NORAD der han anmodet om at den strategiske, og dermed politiske, planleggingen av mottakerland måtte løftes ut fra Havforskningsinstituttet.<sup>1124</sup> Instituttet hadde ikke mulighet til å føre en langsiktig strategisk planlegging, og ville heller bedrive taktisk planlegging for hvert tokt. Det var likevel slått fast i en annen rapport at Havforskningsinstituttet ville få gjennomføringsansvaret både på strategisk og taktisk nivå, samt koordinering med annen bistand.<sup>1125</sup> Dette hang sammen med at instituttet hadde overtatt ansvar når FAO hadde vanskeligheter med å følge opp prosjektet. FAO-prosjektene hadde derimot en viss internasjonal status som gjorde det viktig å opprettholde et visst samarbeid. Det tilsa en norsk fullfinansiering i nært samarbeid med FAO.<sup>1126</sup> Fra norsk side var det best å drifte programmet selv, samtidig som en kunne beholde FAO som samarbeidspartner. Det var heller ikke utformet noen klar norsk politikk overfor FAO, noe som hadde vanskeliggjort en overordnet tankegang i Havforskningsinstituttet. Dette ble også løftet frem i NOU 1995:5.<sup>1127</sup>

I 1995 ble det utformet en rapport til Norges forskningsråd om hvordan Norge best kunne bidra med kunnskaper for å løse forvaltningsproblemene blant utviklingslandene. Miljø og utvikling var to sentrale begreper i rapporten, men tilnærmingen fulgte en gammel oppskrift: Norge måtte bidra med forskning slik at kunnskapene om bestandene som skulle forvaltes var gode, samtidig som det måtte gis støtte til etablering av nasjonale institusjoner slik at utviklingslandene kunne overta ansvaret for kartlegging og

---

<sup>1123</sup> Havforskningsinstituttets årsmelding 1994 (Utdrag) Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, Delarkiv I boks: 2 (522) mappe: NORADS virksomhet 4. (1.1.1)

<sup>1124</sup> Notat til kontoret for naturressursforvaltning, NORAD 06.06.90 Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks 41, mappe 2

<sup>1125</sup> [rapport uten forside) Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks41, mappe 5

<sup>1126</sup> [rapport uten forside) Havforskningsinstituttet Direktørarkiv Odd Nakken 836.1, boks 41, mappe 5

<sup>1127</sup> Nord-sør/bistandskommisjonens rapport (NOU 1995:5) Høringsuttalelse fra Havforskningsinstituttet (HI) og Fiskeridirektoratet (F.dir) 09.06.59 Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv I boks: 2 (522) NORADs virksomhet 2 (1.1.1)

regulering.<sup>1128</sup> Rammen i forskningsrådet ble satt til om lag 6 millioner kroner. Et viktig punkt var utviklingen av havbruksnæringen. På 1990-tallet opplevde akvakulturen en voldsom vekst, spesielt i Asia. Det ble et fokusområde for forskningsrådet, men står på siden av denne avhandlingen. Uansett hvilken type bistand, trengtes mer forskning. Både forskning på bestander og biologiske faktorer, men også mellom fiskerisektoren og andre områder, som politikk, lokalsamfunn, juss også videre.

På 1990-tallet slo altså bredden i havforvaltningen inn. De sentrale perspektivene endret seg deretter, og frem mot midten av 1990-tallet hadde overfiske, forskningsbasert fiskeriforvaltning, statens rolle og et tettere samarbeid mellom forsknings- og forvaltningsinstitusjoner i Norge og samarbeidsland blitt helt sentrale punkter i norsk bistand. Et ønske om å dra nytte av kunnskapene fra utviklingshjelpen hjemme i Norge, ble også formulert, spesielt for å få bedrifter til å engasjere seg i bistandsarbeidet. Det var likevel en frykt for at den omstridte teknologioverføringen var erstattet med en «utilpasset kunnskaps- og kompetanseoverføring».<sup>1129</sup> I rapporten til forskningsrådet ble det poengtert at selv om norske forskere ikke nødvendigvis hadde ekspertise på tropiske bestander i seg selv, var kunnskapen god på bestandsestimering. Derimot var de norske kunnskapsmiljøene «svake på mange samfunnsvitenskapelige forhold» i utviklingslandene, og «middels god innenfor administrasjon og forvaltning».<sup>1130</sup>

Et særegent trekk med bistanden på midten av 1990-tallet, var sammensmeltingen av fiskeribistanden og miljøsaken. Fisket og havbistanden ble tettere knyttet til ideene fra «Our Common Future» og en ny overordnet norsk bistands- og miljøpolitikk. Et internt notat i NORAD slo fast at det viktigste norsk bistand kunne gjøre for miljøet var å «være en pådriver for en samfunnsutvikling som er innen rammen av det naturen kan tåle».<sup>1131</sup>

---

<sup>1128</sup> Fiskerier i utviklingsland\_ Forskning og forvaltning. Rapport fra utviklingsgruppe for u-landsrelatert fiskeriforskning. 26. september 1995 (sisteutkast) Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, Delarkiv I boks 2 (522) mappe: NORADS virksomhet 5. (1.1.1)

<sup>1129</sup> Fiskerier i utviklingsland\_ Forskning og forvaltning. Rapport fra utviklingsgruppe for u-landsrelatert fiskeriforskning. 26. september 1995 (sisteutkast) Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, Delarkiv I boks: 2 (522) mappe: NORADS virksomhet 5. (1.1.1)

<sup>1130</sup> Fiskerier i utviklingsland\_ Forskning og forvaltning. Rapport fra utviklingsgruppe for u-landsrelatert fiskeriforskning. 26. september 1995 (sisteutkast) Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, Delarkiv I boks 2 (522) mappe: NORADS virksomhet 5. (1.1.1)

<sup>1131</sup> NORAD'S utredningsprosjekt «miljø-95». Mål, retningslinjer og virkemidler for en økt norsk bilateral miljøbistand. 04.08.95 Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, Delarkiv I boks 2 (522) mappe: NORADS virksomhet 5. (1.1.1)

Dette var også løftet fram under Rio-konferansen. Siden Norge også var en sterk pådriver for bedre reguleringer av det åpne hav, forsøkte havforskerne å få FAO til å omfavne av flerbestands- og økosystemtenking. Norske myndigheter ønsket hjelp av FAO for å styrke presset på en «code of conduct» for å forhindre fritt fiske på det åpne hav.<sup>1132</sup> Det gjorde at Norge overfor utviklingsland følte et «særlig ansvar» for å utvikle utstyr og hjelpe til med bedre forvaltning.<sup>1133</sup> «Nansenprogrammet» var effektivt, men det var uklart hvordan data samlet inn fra toktene ble behandlet frem til forvaltningsvedtak. Sammensmeltingen med målene til «Our Common Future» markerer slutten på den særegne bistanden som vokste fram under havrettskonferansen og som utviklet seg i løpet av 1980-tallet. De økonomiske sonene ble mindre interessante som case for bistand, mens en mer holistisk og økosystembasert bistand vokste fram. Dette hang tett sammen med statenes forvaltning av de økonomiske sonene, men hadde et mindre nasjonalt rettet preg enn tidligere prosjekter.

På slutten av tiåret utformet NORAD hovedprinsipper for bistand til fiskeriutvikling. Fortsatt i 1998 var fisket et problematisk område. På slutten av 1990-tallet var de fleste bestandene fullt utnyttet og det var et mål å «kunne bygge opp effektive og levedyktige forvaltningssystemer som sikrer en framtidig optimal utnyttning av ressursene».<sup>1134</sup> Norge måtte derfor bidra til bedre ernæring og levekår, sikre optimal utnyttelse av ressurser gjennom offentlig og lokal forvaltning og bidra til at utviklingslandene støttet opp om de internasjonale avtalene og oppfylte internasjonale konvensjoner. NORAD ønsket derfor prosjekter som ville bedre nasjonale rammebetingelser, styrke forvaltningen i utviklingslandene, herunder policy, planlegging og forskning, bidra med kompetanseutvikling og å styrke lokale fiskerisamfunn – blant annet.<sup>1135</sup> NORADs prosjekter skulle først og fremst fremme forvaltningskapasitet og institusjonsbygging i

---

<sup>1132</sup> Referat fra møte mellom FAO's generaldirektør Jacques Diouf og Statsråd J.H.T. Olsen den 20.05.94 Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, delarkiv I, boks: 1 (521) mappe: Norads virksomhet, Fagsenteret 3

<sup>1133</sup> Fiskerier i utviklingsland\_ Forskning og forvaltning. Rapport fra utviklingsgruppe for u-landsrelatert fiskeriforskning, 26. september 1995 (sisteutkast) Havforskningsinstituttet, Fagsenteret, Delarkiv I boks: 2 (522) mappe: NORADS virksomhet 5. (1.1.1)

<sup>1134</sup> Hovedprinsipper for NORADS bistand til fiskeriutvikling (utkast) 29.10.98 Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv I Boks: 3.(523) NORADs virksomhet 10. (1.1.1)

<sup>1135</sup> Hovedprinsipper for NORADS bistand til fiskeriutvikling (utkast) 29.10.98 Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv I Boks: 3.(523) NORADs virksomhet 10. (1.1.1)

mottakerlandet, men også annen sosioøkonomisk tematikk ble drøftet, som kvinners deltakelse og dokumentasjon av tradisjonelle produksjonsmåter.<sup>1136</sup>

For Havforskningsinstituttet betød det at Nansenprogrammet skulle inkludere større geografiske områder, mer regional forskning og mer hjelp til institusjonsbygging og opplæring. Under et evalueringsmøte med FAO våren 1998 ble det også klart at programmet måtte forankres bedre i mottakerlandene og at FAO og NORAD måtte samarbeide bedre om blant annet utvikling av strategier for programmet.<sup>1137</sup> Et ankepunkt fra FAOs side var at programmet i for stor grad var diktert ut fra toktprogrammet og dermed for dårlig integrert i mottakerlandenes eget forvaltningsarbeid, og at det var for lite opplæring og institusjonsutvikling i programmet. Videre at programmet brukte så avansert og dyrt utstyr at utviklingslandene ikke ville ha råd til å verken kjøpe eller benytte seg av det i fremtiden. Derfor ble en sentral del av kompetanseoverføringen i praksis meningsløs, siden den ikke kunne brukes lokalt. FAO mente derfor at programmet var lite bærekraftig på sikt, fordi utviklingslandene i realiteten ikke ble stand til å overta arbeidet «Dr. Fridtjof Nansen» hadde gjennomført.<sup>1138</sup>

#### Havnasjonen etter tusenårsskiftet

I tiårene etter årtusenskiftet har 'havnasjon' vokst fram som et begrep når kyststats- og fiskeripolitikk skal poengteres av norske myndigheter. Dette begrepet hviler på den nye kyststatsrollen og Norge som stor europeisk og arktisk kyststat. Den første gangen Fiskeridepartementets brukte begrepet som målsetning var i departementets strategiplan for 2001-2003 «Verdier fra havet – Norges framtid». Det overordnede målet var å sikre rammebetingelsene for en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring, og å styrke sjøtransportens konkurranseevne. For å nå de overordnede målene skisserte departementet opp flere hovedmål, der de skulle oppnå en «aktiv og samordnet i varetakelse av Norges interesser som havnasjon i internasjonalt handels-, miljø og

---

<sup>1136</sup> Hovedprinsipper for NORADS bistand til fiskeriutvikling (utkast) 29.10.98 Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv I Boks: 3.(523) NORADs virksomhet 10. (1.1.1)

<sup>1137</sup> Referat fra møte 19.02.98 med FAO, Roma angående fr Nansen Programmet Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv I boks: 4 (524) Nansenprogrammet – programmet spesielt. 5. (2.1.1)

<sup>1138</sup> Referat fra møte 19.02.98 med FAO, Roma angående fr Nansen Programmet Havforskningsinstituttet, Fagsenteret Delarkiv I boks: 4 (524) Nansenprogrammet – programmet spesielt. 5. (2.1.1)

ressurssamarbeid». <sup>1139</sup> Dette ble også tatt i betraktning da Fiskeridirektoratet skulle omorganiseres tidlig etter årtusenskiftet. <sup>1140</sup> Det var et begrep som omfavnet alle sektorene fra fiske, handel, forskning og forvaltning. Samme år understreket Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag i sin utredning «Den besværlige freden – utredning om forsvaret i og av landsdelen i et nasjonalt perspektiv» at Norges nasjonale og regionale interesser som havnasjon gjorde at ressurskontroll og suverenitetshevdelse var «essensielt å ivareta». <sup>1141</sup>

Siden da har Norge frontet seg selv om 'havnasjon'. Utenriksdepartementet har i flere omganger slått fast at Norge er en havnasjon. I 2007 for å poengtere at miljøtilstanden i havet alltid har vært en sentral agenda i norsk politikk. <sup>1142</sup> Senere har det blitt satt i sammenheng med at forvaltningsplanene for de norske havområdene gjør Norge til et foregangsland når det kommer til helhetlig økosystembasert forvaltning. <sup>1143</sup> Havnasjonsbegrepet innebærer også den nye kyststatsrollen, og bidro til å forene de nye tankene om miljø- og ressursforvaltning generelt med norsk havrettspolitik. Det har også en arktisk dimensjon, der Norge sammen med USA, Canada, Danmark og Russland er arktiske kyststater med et særegent ansvar for forvaltningen i Arktis som står på siden av arbeidet i Arktisk råd. Videre forskning på 'Havnasjonens' fremvekst vil i dette lyset være interessant.

---

<sup>1139</sup> Fiskeridepartementet 2000:8

<sup>1140</sup> Fiskeridirektoratet 2002:11

<sup>1141</sup> Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag 2000:143

<sup>1142</sup> Utenriksdepartementet 2007:33

<sup>1143</sup> Utenriksdepartementet 2014:64



### Konklusjon: En kyststat trer fram 1973-1995

En viktig målsetning med avhandlingen har vært å undersøke hvordan Norge bidro med å utforme, og etter hvert tilpasset seg, den nye kyststatsrollen etter FNs tredje havrettskonferanse (1973-1982). Den overordnede tematikken var å se hvilke føringer havrettsutviklingen la for norsk utenrikspolitikk i FN, i Nordøst-Atlanteren og overfor utviklingslandene mellom 1973 og 1995.

Min gjennomgang har vist at Norge har arbeidet for at kyststatene skulle få økt jurisdiksjon over havområdene utenfor kystene sine gjennom hele perioden. Samtidig har de ytre rammene påvirket valg av virkemidler for å sørge for en løsning som favoriserte kyststatene. På den ene siden har Norge inntatt en medierende og meglende rolle for å sikre støtte til et sterkt kyststatsregime og en omforent havrettstraktat. Det var fordi prinsippene som knesatte kyststatenes rettigheter i stor grad var låst da havrettskonferansen startet, og at det viktigste norske bidraget måtte være å jevne ut forskjellene mellom de ulike grupperinger. På den andre siden har norske myndigheter befestet den nye kyststatsrollen gjennom harde forhandlinger og interessehevding i Nordøst-Atlanteren. Det gjorde at Norge tidvis måtte overfiske for å hevde kyststatsrettighetene, samtidig som havrettstraktaten la ansvarlig forvaltning til grunn. Den nye kyststatsrollen gav seg også utslag i bistandspolitikken, der Norge siden midten av 1970-tallet har hjulpet kyststater blant utviklingslandene med forvaltning av sine økonomiske soner. Dette er spesielt viktig fordi det viser at Norge også sto i et interessefelleskap med utviklingslandene. Havrettsutviklingen på 1970- og 1980-tallet la grunnlaget for en helhetlig forvaltning av havområdene, som ble styrket på 1990-tallet gjennom FN-avtalen om fiske på det åpne hav og overgangen til en økosystembasert forvaltningsmodell.

Avhandlingen bygger hovedsakelig på kildemateriale fra Hav- og sjøgrenseutvalget i Utenriksdepartementets arkiv i Oslo, og Fiskeridirektoratets og Havforskningsinstituttets arkiver ved Statsarkivet i Bergen. Hovedtyngden ligger derfor på fiskerienes plass i de norske forhandlingene i FN og med de andre Nordøst-Atlantiske statene. Jeg har presentert ny empiri, først og fremst gjennom å belyse havrettsforhandlingene etter Norge etablerte sin økonomiske sone i 1977 og fram til

1995. Her er materialet etter «Friends of the Convention» fra UD's arkiv spesielt viktig. Jeg har også løftet fram nytt kildemateriale fra Fiskeridirektoratet knyttet til de bilaterale forhandlingene med de nordøst-atlantiske statene, spesielt Island, Færøyene og Grønland, men også 'eldre' kildemateriale om forholdet til EF og Sovjetunionen er sett i nytt lys. Tidligere ubrukte kilder fra havforskningsinstituttets arkiv om forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» og bistandsprosjektene som oppsto i kjølvannet av havrettskonferansen, representerer også nye perspektiver på norsk havpolitikk på 1970-, -80 og -90-tallet.

Til grunn for den norske politikken lå sammensatte kyst- og havinteresser som omfattet fiske, shipping, oljevirkosomhet og militær aktivitet. Frem til 1960-tallet hadde dette talt for en restriktiv linje i havretts- og sjøgrensespørsmål, med vekt på fri ferdsel og fritt fiske. Bakteppet for havrettsutviklingen fra 1970-tallet var ønsket fra flere stater om å nasjonalisere havressursene, blant annet av økonomiske og bestandsmessige hensyn. En større kjennskap til ressursituasjonen i havet, kombinert med en stor andel nylig avkoloniserte stater la grunnlaget for en ny kyststatsrolle der sterkere rettigheter og plikter skulle sikre varig tilgang til ressursene. I tillegg var spørsmålet om fordeling av mineralene på dyphavsbunnen et sentralt problem som var prinsipielt viktig for stormaktene og utviklingslandene. Etter nasjonaliseringen av havressursene tok til og bevisstheten rundt ressursituasjonen i havet vokste, måtte Norge utmeisle en ny strategi for å sikre at de sammensatte interessene ble ivaretatt.

#### [En ny kyststatsrolle: Utforming og tilpassing 1973-1977](#)

Norges rolle under FNs tredje havrettskonferanse har blitt sett i forbindelse med de sammensatte interessene som både fiskeri- og sjøfartsnasjon, og som NATO-medlem.<sup>1144</sup> Denne konteksten er brukt som forklaring på hvordan Jens Evensen og den norske delegasjonen klarte å forhandle fram prinsippet om de økonomiske sonene og å sikre norske interesser. Den sammensatte interessestrukturen spilte en rolle for å forklare handlingsrommet til delegasjonen, men tidligere litteratur har nedtonet utviklingslandenes arbeid for å sikre bredere kyststatsinteresser. Det var ikke Norge som drev fram prinsippet om de økonomiske sonene for å styrke kyststatenes stilling – det

---

<sup>1144</sup> Tamnes 1997, Christensen 2014



var i første rekke utviklingslandene. Den norske delegasjonen bidro derfor i mindre grad en flere har antydnet direkte til utformingen av det nye havrettsregimet, men tilpasset seg derimot kyststatsrollen som utviklingslandene løftet fram ved å fylle rollen som forhandler og medierende part under deler av konferansen.

Norge hadde en annen, men ikke mindre viktig oppgave som tilrettelegger og fasilitator for at statene kunne komme til en løsning. Den norske delegasjonen la seg på en tilbakeholden linje for ikke å markere et standpunkt som kunne vanskeliggjøre en universell traktat. Dette kunne de gjøre fordi det var en oppfatning i Utenriksdepartementet at Norge på grunn av de sammensatte interessene ville komme godt ut av nær hvilken som helst løsning under konferansen. Den norske delegasjonen var dessuten sikker på at utviklingslandene ville arbeide for en traktat som var fordelaktig for kyststater som Norge. Norge tilpasset sin framtoning under konferansen til kyststatene blant utviklingslandene fordi de hadde sammenfallende interesser. Kyststatene var også avhengige av at noen kunne megle mellom utviklingslandene og industrilandene for å finne en løsning.

Det gjorde at den norske delegasjonen slapp å gå i direkte konflikt med de andre europeiske og vestlige statene som, i første omgang, var negativ til økt kyststatsjurisdiksjon. Norge kunne bidra til å institusjonalisere verdenssamfunnet gjennom å styrke FN som forhandlingsforum, samtidig som andre sentrale norske interesser ble ivaretatt. Altruisme og interessehevding står dermed derfor ikke i et dikotomisk forhold til hverandre. Dette viser at havretten også har utviklet seg på utviklingslandene og de mindre kyststatenes premisser. Dette står i kontrast til den realistiske tradisjonen som mener en slik utvikling er mulig fordi stormaktene tillater det. Også tilfellet Island, som flere ganger gikk i direkte konflikt med Storbritannia, viser at folkeretten – og småstatene – spiller en egen rolle i internasjonal politikk.

For å sikre effektive forhandlinger under havrettskonferansen ble arbeidet delt i tre underkomiteer. I 1. komité ble forhold som omhandlet gruvedrift på dyphavsbunnen diskutert. Der sto konfliktene mellom store industriland, med USA i spissen, og utviklingsland som ønsket en mer rettferdig fordeling av ressursene. Arbeidet i 2. komité hadde som mål å bli enige om formuleringene som skulle sikre kyststatenes rettigheter

til ressursene i havet i et belte utenfor kysten. Her ble artikkelutkastene til prinsippet om de økonomiske sonene det viktigste resultatet. Kyststatene sto samlet i gruppen og fikk i stor grad gjennom sine krav. Konferansens tredje komité omhandlet forskning og vitenskapelig arbeid. Også her var enigheten stor, selv om enkelte prinsipielle spørsmål om kvotesetting og fordeling var oppe til diskusjon. Den norske delegasjonen brukte minst tid på forhandlingene der.

Bakgrunnen for den norske linjen under konferansen ble utmeislet i rapportene til Arbeidsutvalget for fisk under Havretts- og sjøgrenseutvalget. Arbeidsutvalget ble etablert i 1971 og besto av medlemmer fra ulike fiskerifaglige institusjoner, samt Fiskeridepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. Utvalget forsto raskt at en løsning som ikke omfattet utviklingslandenes interesser var umulig, og det påvirket regjeringen til å innta samme standpunkt. I 1973 anbefalte utvalget at den norske delegasjonen måtte arbeide for at prinsippet om økonomiske soner under konferansen skulle få gjennomslag. Utviklingslandene var i så stort overtall at de ville blokkere alle andre løsninger. Dessuten var prinsippet i utgangspunktet utviklingslandenes idé. Arkivet etter Arbeidsutvalget for fisk viser at regjeringen og Utenriksdepartementet tidligere enn det som er kjent fra før, var oppmerksom på at prinsippet om de økonomiske sonene var det eneste utviklingslandene ville gå med på.

Det var heller ingen stor uenighet om dette perspektivet i regjeringen og i embetsverket i Utenriksdepartementet. Hovedspørsmålet ble hvorvidt Norge skulle ta en avgjørelse om utvidelse av fiskerijurisdiksjonen på egen hånd eller å vente. Regjeringen ba arbeidsutvalget om å utarbeide en rapport om hvordan de kunne gå fram for å etablere økonomiske soner i 1973, to år før det var oppnådd enighet om artiklene og prinsippet ferdigforhandlet under konferansen. Arbeidsutvalgets rapporter la grunnlaget for den norske forhandlingslinjen før Arbeiderpartiet fikk regjeringsmakt høsten 1973, og før Jens Evensen ble havrettsminister. Utenriksdepartementets linje ble i første omgang å støtte arbeidet for en sterkere kyststatsjurisdiksjon og muligheten til å etablere økonomiske soner, men uten å eksplisitt gi uttrykk for hva man ville gjøre selv. Norge tok et klart standpunkt i favør av den nye kyststatsrollen, men dette ble aldri spilt helt ut under havrettskonferansen.

Dette sammenfalt med et nasjonalt press for å hindre fjernfisket og å sikre norske fiskeriinteresser, noe som tvang Bratteli-regjeringen til å utforme en prinsipperklæring om fiskerigrensepolitikken i 1974. Erklæringen fikk i samtiden navnet «tretrinnsraketten», fordi utvidelsen av fiskerijurisdiksjonen skulle skje i gradvis gjennom tre steg.<sup>1145</sup> Regjeringen skulle først etablere trålfrie soner før de gikk videre med å utvide fiskerigrensen til 50-mil. Til slutt skulle det etableres en 200-mils økonomisk sone. Både Christensen og Tamnes har vist at forslaget om å etablere en 50-mils fiskerigrense ble avblåst da det ble oppnådd enighet om artikkeltekstene til de økonomiske sonene i 1975.

Jeg har vist at «Tretrinnsraketten» i realiteten samlet til dels uforenelige tiltak, siden den norske linjen under havrettskonferansen ikke la opp til en etablering av en 50-mils fiskerigrense og fordi en ikke ønsket å ta unilaterale avgjørelser. Regjeringen visste tross alt at prinsippet om de økonomiske sonene i praksis var den eneste løsningen som ville bli godtatt allerede i 1973. «Tretrinnsraketten» må derfor sees på som et grep for å roe den nasjonale debatten, fremfor å være en reell plan for økt kyststatsjurisdiksjon. De indrepolitiske kravene til hvordan fiskerisektoren skulle beskyttes resonnererte ikke med det nye havrettsregimet som vokste fram under konferansen. Dette ble også tydelig i forhandlingene med de andre nordøst-atlantiske statene, som ikke ønsket å diskutere en 50-mils fiskerigrense i lys av fremskrittene under havrettskonferansen. At Bratteli-regjeringen likevel måtte ta et så klart standpunkt til både 50- mils fiskerigrense og 200-mils økonomisk sone, skyltes likevel det indrepolitiske presset. Strategien under havrettskonferansen ble utformet i et samspill mellom stormaktshensyn, utviklingslandenes krav, delegasjonens handlingsrom og innenrikspolitiske diskusjoner. Det viser at det er fruktbart å tone ned realismen som eneforklaring for norsk handlingsmåte i internasjonal politikk, og at andre forklaringer også må tillegges vekt.

Ettersom flere stater enten etablerte, eller gav signaler om at de ville etablere, en form for sone, mente regjeringen at det var viktig å sikre havområdene rundt Svalbard mot uregulert fiske. For regjeringen var det viktig å unngå ukontrollert fiske i Barentshavet fordi fiskeflåter kunne trekke nordover etter å ha blitt utestengt fra sine tradisjonelle

---

<sup>1145</sup> Christensen 2014:64

felte. Dessuten var det viktig å etablere en sone for å svare på havrettsutviklingen, siden det å *ikke* opprette kunne bli oppfattet som at Norge ikke hadde jurisdiksjon over havområdet. I Antarktis var en derimot mer opptatt av å opprettholde status quo. Norge hadde andre interesser i Antarktis, som blant annet hang sammen med rollen som polarnasjon, og de norske forsknings- og næringsinteressene i området. Her skilte de norske interessene og de bredere kyststatsinteressene seg. Regjeringen ønsket ikke å åpne opp for at havrettstraktaten skulle omfatte Antarktis fordi Antarktistraktaten ikke tillot at traktatslandene skulle kunne hevde nye, eller understøtte gamle, krav.

FNs Havrettskonferanse gjorde at flere pågående debatter om fiskeriforvaltning ble utdaterte, noe som først og fremst førte til et brudd i det regionale forvaltningsarbeidet. For eksempel ble den Nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC) gradvis satt til side da det nye havrettsregimet utviklet seg. Kommisjonene led av mangel på legitimitet og myndighet, og forvaltningsansvaret ble gjennom havrettsforhandlingene fordelt og plassert hos kyststatene. Det er et klart uttrykk for at det oppsto en ny status for kyststatene, som nå kunne etablere økonomiske soner. Et tegn på dette kom i 1975, da det ble oppnådd enighet om forhandlingstekstene som gav sterke rettigheter til kyststatene etter forhandlinger i 2. komité og i den underliggende «Evensen-gruppen». Gruppen ble etablert tidlig under konferansen for å forhandle mellom ulike grupperinger av stater og ble ledet av nordmannen Jens Evensen.

At artikkelutkastet om de økonomiske sonene fikk gjennomslag etter forhandlingene i 2. komité og Evensen-gruppen må tilskrives at statene i stor grad støttet de overordnede prinsippene da konferansen startet, og at det i realiteten ble ført tekniske diskusjoner med mål om en omforent forhandlingstekst. Gruppen arbeidet med å omsette prinsippet til artikler som statene kunne enes om under konferansen. Det er en viktig distinksjon for å fullt ut forstå hvilken rolle Evensen og den norske delegasjonen hadde mulighet til å fylle. Dette var i kontrast til forhandlingene i 1. komité om gruvedrift på dyphavsbunnen, der store prinsipielle spørsmål om markedsstyring, utviklingshjelp og økonomi bidro til at komiteen ikke ble enige om et artikkelutkast.

I kjølvannet av havrettskonferansen vokste det fram en egen form for bistand som hadde som hovedmål å hjelpe utviklingslandene med å tilpasse seg det nye havrettsregimet.

Det økende fokuset på forsvarlig forvaltning, kombinert med et større bistandsbudsjett, la grunnlaget for de bistandsprosjektene jeg kategoriserer som «havbistand». Selv om de ikke var mange, var de likevel så konkret innrettet mot det nye havrettsregimet at det er treffende å se dem som særegne bistandsprosjekter. Utviklingslandene, som hadde sørget for at prinsippet om de økonomiske sonene fikk gjennomslag, måtte nå få hjelp til å forvalte de nye sonene selv. I første omgang gav bistanden seg uttrykk gjennom byggingen forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» i 1975. Havforskningsinstituttet driftet skipet, mens NORAD betalte og FNs organisasjon for ernæring og landbruk pekte ut prosjektene. Den nye havbistanden viser at Norge og en rekke utviklingsland hadde like utfordringer, og den norske bistanden ble grunnlagt av en særegen norsk kompetanse og særegne behov hos utviklingslandene i kraft av å være kyststater.

I denne første fasen er det tre trekk som bør bemerkes med tanke på tidligere litteratur. For det første fikk tankene om økonomiske soner tidligere gjennomslag i det norske beslutningsapparatet enn senere litteratur viser. Christensen (2014) og Tamnes (1997) legger begge vekt på at regjeringen ikke tok en avgjørelse før i 1975, men omtaler ikke at regjeringen tidlig anerkjente at det i praksis ville være umulig med en annen løsning. Kildematerialet beskriver en situasjon som ligger nær Andresens (1987) og Nærøs (1987) forklaringer, der prinsippet tidlig ble anerkjent på grunn av utviklingslandene. De to hadde ikke tilgang på dette materialet, men min avhandling viser at det er godt grunnlag for å styrke deres konklusjoner. For det andre har det hersket en oppfatning om Jens Evensen og den norske delegasjonens rolle som mer sentral enn det som kan bevises gjennom kildematerialet. Blant annet fremhever Tamnes (1997) og Retzer (1999, 2017) at Evensen og den norske delegasjonen hadde stor innvirkning på utfallet i spørsmålet om de økonomiske sonene. Retzer omtaler blant annet Evensen som 'havrettens arkitekt'. Den norske delegasjonen bidro i mindre grad med å forme de overordnede prinsippene i 2. komité. Det tredje hovedfunnet er at utviklingen innen havretten la opp til en ny type bistand som skulle hjelpe utviklingslandene med forvaltningen av de økonomiske sonene. Dette har ikke vært løftet fram tidligere, da få har sett Nansenprogrammet i sammenheng med havrettsutviklingen. Disse trekkene viser at Norge inntok en ny rolle i havrettssammenheng. Den nye kyststatsrollen blir befestet tidlig i det norske forvaltningsapparatet og formulert etter linjene som

utviklingslandene skisserte. For å sørge for at de nye prinsippene skulle få gjennomslag, tok Norge på seg rollen som fasilitator og mekler mellom interessene i 2. komité uten å selv flagge standpunkt. Da den nye rollen fikk gjennomslag, ønsket norske myndigheter å stadfeste den nye kyststatsjurisdiksjonen internasjonalt gjennom bidrag til utviklingslandene.

#### Kyststatsrolle i utvikling: Operasjonalisering og befestning 1977-1990

Etter at Norge etablerte sin økonomiske sone, samt fiskevernsonene rundt Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen, ble Norge mindre aktiv under havrettskonferansen. Det norske havrettsarbeidet endret naturlig nok fokus fra forhandlingene i FN og til hjemlig forvaltning da premissene for kyststaten ble endret, og Utenriksdepartementet brukte betydelige kapasitet på å forhandle frem fiskeriavtaler og fastslå grenser mot nabostatene i Nordøst-Atlanteren. Det var tross alt gjennom de bilaterale forhandlingene om fordelingen av ressursene at havrettskonferansens bestemmelser skulle konsolideres, den nye kyststatsrollen befestes og de norske interessene sikres. Den nye kyststatsrollen var grunnlaget for det norske standpunktet i disse forhandlingene og Norge, sammen med Island, forfektet et syn der sterkere nasjonal jurisdiksjon og bedre forvaltning skulle sikre egen fiskerinæring. Forhandlingene med de andre nordøst-atlantiske statene var vanskelig for Norge, og det ble i flere tilfeller direkte kvotekamp og overlagt overfiske for å sikre norsk tilgang til omstridte bestander. Havrettskonferansen og etableringen av de økonomiske sonene løste med andre ord ikke forvaltningsproblemene til kyststatene alene. Forhandlingene i havområdet må også tolkes i lys av den nye kyststatsrollen som Norge inntok. De passet inn i det nye regimet og inngikk i målet om å forvalte de norske havområdene på en helhetlig måte. Havrettsutviklingen i Nordøst-Atlanteren var en del av et bredere fremstøt, der forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen og Norge og EF inngikk i et større bilde.

I løpet av hele 1980-tallet ble forholdet mellom de nordøst-atlantiske statene preget av konflikt om fangstrettigheter. Tidligere forskning har også påpekt at Norge, til dels sammen med Island, sto i en europeisk særstilling. Begge landene hadde mye å vinne på et sterkt kyststatsregime med etablering av økonomiske soner sammenlignet med de fleste andre europeiske landene. Norge var derfor spesielt interessert i å få nasjonalisert

fiskeritilgangen og institusjonalisert samarbeidet i havområdet. Samtidig var grunnlaget for konflikten om Jan Mayen at begge hadde sterke kyststatsinteresser. Begge ønsket å etablere en full økonomisk sone på bekostning av den andre. Norge anerkjente etterhvert at Island sto i en særstilling, både fordi fiskeriene var viktigere for Islands økonomi enn for den norske, men også fordi en fryktet Islands størrelse tilsa at landet kunne ta seg andre friheter enn Norge når det gjaldt ensidige tiltak.

Forholdet til EF ble spesielt komplisert fordi fellesskapet selv ikke hadde kommet til enighet om hvordan de skulle opptre. Dessuten hadde EF og Norge diametralt motstridende krav, da begge ønsket at en så stor andel av de delte bestandene skulle tilfalle dem selv. Det ble dermed en diskusjon om valg av forskningsmetoder kombinert med kvotekamp for å styrke sitt eget utgangspunkt. Den nye kyststatsrollen sprang dessuten ut av et ønske om større nasjonal råderett og en nasjonalisering av fiskeriressursene, men EF-landene overførte makt til EFs sentrale myndigheter. Generelt sett markerte ikke etableringen av de økonomiske sonene et definitivt brudd i hvordan de nordøst-atlantiske statene forvaltet fisken. Det tok lang tid å forhandle fram avtaler om fordeling og tilhørighet, noe som bidro til å hale ut tiden før statene fikk etablert et bærekraftig forvaltningsregime.

Etter etableringen av fiskevernsonen rundt Svalbard hadde Norge flere samtaler med Sovjetunionen for å orientere om hvordan området skulle forvaltes. Utenriksdepartementets posisjon var at Norge hadde uinnskrenket suverenitet i havområdet i motsetning til på selve øyene, og at fiskevernsonen derfor i realiteten hadde samme status som de økonomiske sonene. Det var likevel et overordnet mål å sikre ro og stabilitet, og regjeringen gikk inn for å etablere en fiskevernsoner fremfor en økonomisk sone. Med hensyn til EF var fiskevernsonen et viktig grep for å understreke at Norge tok havrettens bestemmelser om fornuftig forvaltning på alvor da spanske og portugisiske fartøyer ble stengt ute. Dette hang også sammen med den overordnede tanken om hvilke rettigheter og plikter kyststaten faktisk skulle ha. Svalbardsonen bidro derfor til å forsterke den norske kyststatsrollen, fordi etableringen understreket ansvaret som Norge hadde fått gjennom utviklingen i havretten.

Forholdet til EF og Sovjetunionen har vist at Norge ikke uten videre lot seg presse til å oppgi rettigheter i de økonomiske sonene. Den nye kyststatsrollen innebar en folkerettslig hjemmel til å føre en 'ekspansiv' politikk overfor stormaktene. Dette var derimot vanskelig mot andre nord-atlantiske kyststater og -land som Island, Færøyene og Grønland. Her var Norge stormakten, og måtte gi visse innrømmelser for å få i stand gode forvaltningsordninger. Dette gjaldt i hovedsak rundt Jan Mayen, der Norge uansett hadde mindre interesser og kunne gi etter for krav for å sikre at en kunne etablere fiskerisonen.

Den nye kyststatsrollen hadde vokst fram fordi kyststatene hadde sammenfallende interesser og praktiske nasjonale behov. Det var dermed få andre ting som samlet disse statene mer under havrettskonferansen enn prinsippet om de økonomiske sonene. Det ble spesielt synlig da forhandlingene fortsatte i den forberedende komité etter at havrettstraktaten var signert. Den forberedende komité skulle diskutere praktiske spørsmål for gruvedrift på dyphavsbunnen for å løse konfliktene mellom USA og utviklingslandene. Konfliktene løp langs de samme linjene som i konferansens 1. komité, der prinsipielle spørsmål knyttet til privatisering og fordeling av overskudd utgjorde hovedelementet. I disse forhandlingene var kyststatsdimensjonen fraværende, og det ble klart at kyststatene ikke støttet hverandre uforbeholdent i saker som gikk ut over de økonomiske sonene. De norske interessene tilsa at havrettstraktaten måtte ratifiseres med størst mulig flertall for å sikre rettighetene som hadde blitt forhandlet fram i 2. komité. Utviklingslandene hadde derimot store krav i forhandlingene om gruvedrift på dyphavsbunnen og valgte å føre en linje som en fra norsk side mente kunne sette hele traktaten på spill. Fra norsk side hadde saken liten praktisk interesse, men var viktig av prinsipielle grunner fordi en enighet ville styrke FN som forhandlingsmaskineri.<sup>1146</sup>

På grunn av konflikten i den forberedende komité gikk Norge og flere mellomstore, vestlige industristater sammen i «Friends of the Convention»-gruppen (FOC), med det overordnede målet om å styrke traktaten og FN gjennom universell tilslutning. Samarbeidet i FOC viser at Norge førte en konsekvent, institusjonalistisk linje under

---

<sup>1146</sup> Se kapittel 6 og 8



havrettsforhandlingene, fordi arbeidet i FOC videreførte det norske målet fra 2. komité om å bygge en internasjonal rettsorden der kyststatene fikk utstrakte rettigheter. Konflikten i 1. komité fikk Norge til å se seg om etter andre løsninger for å sikre en omforent traktat og FOC var den foretrukne løsningen. Det viser at Norge derfor tidvis måtte søke støtte hos utviklingslandene og tidvis blant vestlige allierte.

Den norske delegasjonen måtte sikre kyststatsinteressene, samtidig som målet om å styrke FN som forhandlingsmaskineri og målet om en omforent traktat, måtte ivaretas. Dette understreker at Norge hadde noen overordnede politiske mål som delegasjonen måtte søke å oppnå gjennom ulike sammenslutninger under forhandlingene. Mot slutten av tiåret vurderte Norge å undersøke mulighetene for «utradisjonelle løsninger» for å sikre seg at de viktigste delene for Norge likevel ble ratifisert. Dette betød i praksis å forlate tanken om en universell traktat. Det var ikke mulig, spesielt fordi FOC-landene allerede hadde kommet langt i arbeidet med å utforme kompromisser mellom USA og utviklingslandene.

Det var også en frykt for at prinsippet om de økonomiske sonene skulle bli tatt opp til ny behandling så lenge forhandlingene pågikk. Norske myndigheter måtte derfor gi store nok innrømmelser til utviklingslandene, samtidig som det ikke skapte for stor motvilje blant industrilandene. Frykten var en oppstykket traktat der bare utviklingslandene hadde ratifisert de viktigste delene. At Norge ble, som Tamnes skriver, oppfattet som 'illojal' mot vestlige interesser er tydelig tegn på at stormaktene hadde andre interesser enn småstatene.<sup>1147</sup> Den norske delegasjonen søkte først og fremst etter å finne et felles utgangspunkt for videre forhandlinger med den hensikt å komme i mål med forhandlingene, ikke for å komme sine vestlige allierte i møte. Det viste seg etter hvert at USA ble stående alene da de andre kritikerne av traktaten, som Storbritannia og Vest-Tyskland, endte opp med å både signere og å ratifisere den. Dette beviser at folkeretten har en egen stilling som går ut over posisjonen som den realistiske tradisjonen har gitt den. Også stormaktene måtte innordne seg de folkerettslige prinsippene.

---

<sup>1147</sup> Se Tamnes 1997:284-285

Fra 1977 ble den norske havbistanden ytterligere spisset gjennom etableringen av det norskfinansierte EEZ-programmet.<sup>1148</sup> EEZ-programmet har fått lite oppmerksomhet i litteraturen. Det gjør at en ikke har sett bistanden etter havrettskonferansen i en bredere kontekst. Målet med programmet var økonomisk og sosial utvikling i kyststatene og gikk først og fremst ut på hjelpe utviklingslandene å bygge opp en fiskerisektor og – industri, og hvordan de skulle forvalte de økonomiske sonene. Samtidig hadde havbistanden på 1980-tallet helt spesielle forutsetninger og ble prioritert økonomisk samtidig som annen fiskeribistand fikk mindre støtte. Dette, sammen med forskningsskipet «Dr. Fridtjof Nansen» og hjelp til mineralutvinning på havbunnen til India, bidrar til å styrke synet om at det vokste fram en særegen retning i bistanden i kjølvannet av havrettskonferansen.

En styrking av kyststatenes stilling globalt var viktig for norske myndigheter, til tross for at havbistanden kun gjaldt et fåtall prosjekter. Det var viktig fordi en styrking av utviklingslandenes økonomiske sone ville stadfeste prinsippet internasjonalt, men også fordi Havforskningsinstituttet og de andre bidragsyterne mente Norge hadde et spesielt ansvar for å hjelpe utviklingslandene med bistand på et område Norge hadde spisskompetanse. Mot slutten av tiåret ble den opprinnelige havbistanden endret på grunn av konflikter i FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og nye målsetninger i forbindelse med FN-rapporten «Our Common Future». Rapporten ble arbeidet frem av «Verdenskommisjonen for miljø og utvikling», populært kalt «Brundtlandkommisjonen» etter lederen Gro Harlem Brundtland. Formålet var å se miljø- og fattigdomsproblemene i sammenheng, og rapporten er mest kjent for å ha lansert begrepet «bærekraftig utvikling».<sup>1149</sup> Omleggingen ble spesielt synlig da Norad overtok hele finansieringen for fellesprosjektene med FAO på grunn av uenighet om bevilgninger og da det skulle stakes ut ny kurs for Nansenprogrammet. Utenriksdepartementet og Norad forsøkte å få gjennomslag for reformer i FAO gjennom arbeidet i den såkalte Camberley-gruppen. Materialet etter diskusjonene i Camberley-gruppen i Utenriksdepartementets arkiv er ikke blitt løftet fram tidligere, og bidrar til å vise hvordan Norge samarbeidet med andre stater for å styrke egne reformkrav til FAO.

---

<sup>1148</sup> EEZ- Exclusive Economic Zones /Eksklusive økonomiske soner

<sup>1149</sup> Se kapittel 7

Arbeidet førte til at ledelsen i FAO etter hvert erkjente behovet for reformprosesser, selv om disse fikk mindre omfang enn Norge og Camberley-gruppen argumenterte for.

#### En internasjonal kyststat: Helhetlig forvaltning og økosystem 1990-1995

På starten av 1990-tallet gikk havrettspolitikken inn i en overgangsfase. Da var de største prinsipielle problemene i det bilaterale samarbeidet løst og de fleste forhandlingsmulighetene uttømt i den forberedende komité. De neste stegene var å sørge for at det uregulerte fisket på det åpne hav tok slutt og at havrettstraktaten ble ratifisert. Både ratifiseringen av havrettstraktaten, den nye kvoteordningen og avtalen om fiske på det åpne hav banet veien for et nytt, økosystembasert forvaltningsregime. Bruddet hang tett sammen med den miljø- og ressurspolitiske vendingen med «Our Common Future»-rapporten og Rio-konferansen om miljø og utvikling i 1992, som var et direkte resultat av Brundtlandkommisjonens arbeid. Miljøkonferansen i Rio De Janeiro fremmet en helhetlig tilnærming til bruk, bevaring og fordeling av verdens ressurser, og vedtok blant annet konvensjonen om biologisk mangfold der begrepet 'bærekraftig utvikling' ble ytterligere stadfestet. Dette gjorde at kyststatenes utfordringer nå ble løftet fram som del av et helhetlig forvaltningsproblem av verdens ressurser. Det ble derfor vanskelig å holde fisket på det åpne hav adskilt fra kyststatenes forvaltning.

Det havrettspolitiske miljøet i Utenriksdepartementet responderte likevel ikke umiddelbart da Canada ønsket å drøfte problemene om fiske på det åpne hav. En frykt var at initiativet kunne innebære «Creeping jurisdiction» og en utvidelse av de økonomiske sonene utover 200 mil. Dette var et uttrykk for at Norge ikke ville utfordre havrettstraktaten og gjeldende folkerett i frykt for å måtte ta andre prinsipielle spørsmål opp til diskusjon. Blant annet var det jo et sentralt norsk mål å unngå at enigheten fra havrettskonferansen om de økonomiske sonene skulle settes på spill i de videre forhandlingene. En stadfesting av havrettspolitikken var fortsatt et overordnet mål for norske myndigheter, og det var ikke ønskelig å diskutere punkter det var allerede oppnådd enighet om. Samtidig var det klart at norske myndigheter måtte gjøre noe med fisket utenfor de økonomiske sonene, og Norge bidro i større grad da FN-konferansen om fiske på det åpne hav startet i 1993. Norge signerte avtalen da den ble lagt ut 1995,

og ratifiserte den året etter. Norges rolle under denne konferansen utgjør et godt grunnlag for senere forskningsprosjekter når materialet endelig blir tilgjengelig.

De økonomiske problemene og den strukturelle debatten mellom Norge og FAO fortsatte på 1990-tallet. Norad fullfinansierte ikke bare «Nansenprogrammet», men tok også over en stor del av planleggingen og konsentrerte driften rundt norske hovedsamarbeidsland. Dette markerer et brudd i det norske samarbeidet med FAO og er i realiteten slutten på den første bølgen av havbistanden. Også EEZ-programmet endret status, og ble avsluttet på 1990-tallet. Avslutningen av den tradisjonelle havbistanden ble ikke minst påvirket av «Our Common Future»-rapporten. Rapporten og den påfølgende Rio-konferansen gjorde at hjelp til forvaltning av de økonomiske sonene ble nedtonet, til fordel for en holistisk og global økosystemtanke. De nasjonale hensynene måtte dermed vike plass. Dette var også et klart brudd med den opprinnelige havbistanden fra slutten av 1970-tallet. Både Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet var likevel fornøyde med rapportens gjennomgående fokus på ressurs- og miljøproblemene, fordi det gjorde det lettere å sørge for politisk forankring da det første «Dr. Fridtjof Nansen»-skipet ble erstattet i 1994. Det nye skipet skulle også ha et større fokus på havmiljø og forurensning, fremfor rene fiskeriundersøkelser.

Den helhetlige havforvaltningen som vokste fram på 1990-tallet, bidro til å forme nye tanker om Norges rolle i FN, Nordøst-Atlanteren og overfor utviklingslandene. Dette ble etter årtusenskiftet styrket i regjeringens arbeid med å fremme Norge som 'havnasjon'. I motsetning til kyststatsbegrepet, som var en definering av juridiske rettigheter og plikter, var innføringen av havnasjonsbegrepet en del av regjeringens operasjonalisering av den nye kyststatsrollen Norge tok etter FNs tredje havrettskonferanse og etter forhandlingene i Nordøst-Atlanteren. At Norge er en 'havnasjon' viser derfor både til samarbeidet mellom forvaltning, forskning og havnæringene, og til den holistiske tilnærmingen som ligger til grunn for samspillet i og mellom ressursene og aktørene. Grunnlaget som ble lagt for Norge som havnasjon på 1990-tallet og regjeringens stadfestingen av dette på 2000-tallet vil være et godt utgangspunkt for framtidige studier av norsk havpolitikk.

## Avslutning

Jeg har vist at Norge har hatt to sidestilte mål i arbeidet med havrettspolitikken fra 1970-tallet: På den ene siden var det viktig å styrke nasjonal selvråderett i havområdene utenfor norskekysten. På den andre siden var det viktig å bygge internasjonale institusjoner som har kunnet sikre en god forvaltning og et godt grunnlag for forhandlinger om ressursene i havet. I FN har Norge i mindre grad måttet avveie norske kystinteresser opp mot interessene for et institusjonalisert verdenssamfunn, fordi havrettsutviklingen bidro til å oppfylle begge målene samtidig. Norske myndigheter ønsket å etablere sterke institusjoner og en sterk havrett fordi det sikret sentrale økonomiske og politiske interesser. Norges bidrag til å utforme den nye kyststatsrollen under havrettskonferansen var derfor av en overordnet karakter, med det siktemål å sørge for en omforent traktat. I forhandlingene i Nordøst-Atlanteren spilte Norge i større grad på de nyvunne rettighetene som kyststatene hadde fått gjennom havrettskonferansen. Dette gjaldt først og fremst hvordan regjeringen la de økonomiske sonene og fiskerinæringen til grunn i forhandlingene. I bistandsarbeidet ble dette ytterligere styrket, da Norge arbeidet for at kyststatene skulle ha en lik tilnærming til de økonomiske sonene.

Forholdet mellom de overordnede målsetningene understreker et trekk ved norsk utenrikspolitikk generelt og havrettspolitikk spesielt: Nemlig at Norge har sammensatte interesser som spilles ut parallelt. For eksempel at den norske delegasjonen hadde interesse i å støtte utviklingslandene i 2. komité, samtidig som de tok avstand fra dem i 1. komité. Også da norske fiskere ble underlagt et strengere forvaltningsregime i Nordøst-Atlanteren, men samtidig fikk lov til å overfiske. Selv om en fra politisk hold antydte at Norge måtte spille en særegen rolle med vekt på å bygge et fredelig internasjonalt samfunn, berørte de påfølgende bilaterale forhandlingene også sentrale norske interesser. Mitt poeng er at dette viser at Norge må ta hensyn til flere interesser samtidig, og tilpasse handlingene i takt med mulighetsrommene som åpnet seg for å sikre at de norske målsetningene ble nådd. Jeg har dessuten vist at Norge ikke var så avhengige av stormaktene da den nye kyststatsrollen vokste fram, fordi havretten hadde en egen dynamikk som bidro til å stadfeste norske interesser.

Det er derfor ikke fruktbart å tolke norsk havpolitikk og holdning til den nye kyststatsrollen i et bestemt teoretisk perspektiv. På grunn av de sammensatte interessene, som også ble utformet med tanke på ulike mål, står ikke de ulike delene av norsk utenrikspolitikk i et dikotomisk forhold til hverandre. Norge kan være *både* idealist og interessestyrt samtidig. Bare for at den norske delegasjonen fikk gjennomslag for sin politikk, betyr det ikke at de ikke hadde reelle og legitime altruistiske mål.

Norge hadde derimot færre direkte interesser å ivareta under konferansen og kunne dermed innta mer idealistiske standpunkter i andre saker uten nasjonal betydning under forhandlingene. Dette i motsetning til stormaktene som, ifølge Andresen (1987) hadde sterke interesser på alle saksområder og dermed ikke kunne «ta seg råd» til å være sjenerøse. Norges hovedmål var å få ratifisert traktaten og å styrke det nye havrettsregimet med vekt på kyststatenes rettigheter og plikter. Gjennom å legge til rette for gode forhandlinger i 2. komité kunne Jens Evensen og den norske delegasjonen styrke en institusjonalisert verdensorden og samtidig sikre norske havinteresser. Havområdene ble nasjonalisert fordi kyststatene fikk en ny rolle gjennom sterkere ansvar for ressursene, samtidig som havretten bidro til en globalisering gjennom å samstemme kyststatenes interesser og underlegge dem samme krav til forvaltning. Å forhandle om kvoter i Nordøst-Atlanteren var også en måte å oppfylle kyststatenes plikter i havrettskonvensjonen. Regjeringen måtte derfor velge ulike strategier for å sikre at de norske målene kunne oppnås under de ulike delene av havrettskonferansen og i møte med de andre statene i Nordøst-Atlanteren.

Den norske overordnede strategien handlet derfor ikke om å sikre en 200 mils økonomisk sone isolert. Det handlet om å styrke et nytt havrettsregime med utstrakte rettigheter for kyststatene. Samtidig inntok Norge en fleksibel holdning til akkurat hvordan et slikt regime skulle se ut så lenge traktaten fikk universell tilslutning. Den norske holdningen til sonen rundt Jan Mayen og delelinjene i Nordøst-Atlanteren viser også at Norge ikke ønsket kjempe for en 200-milssone under enhver omstendighet, men utviste fleksibilitet overfor nabolandene i forhandlingene. Norge godtok både en avkortning og en omdefinering av sonen rundt Jan Mayen, og opprettet heller ikke en økonomisk sone rundt Svalbard av politiske hensyn. Norge styrket likevel sin posisjon

i Nordøst-Atlanteren. Utenriksdepartementet gav heller ikke ubetinget støtte til utviklingslandene i spørsmålet om å etablere økonomiske soner. For eksempel anmodet Norge at Namibia ikke skulle etablere en sone fordi de ikke kunne følge opp forpliktelsene som fulgte med, og dermed utvanne prinsippet om de økonomiske sonene.

At Norge er – og har vært – en småstat har ligget som premiss for hele avhandlingen. Norge har kunnet spilt en velfungerende, medierende rolle i havrettspolitikken fordi omstendighetene har tillatt det. Det var tidlig klart for regjeringen, Utenriksdepartementet og Arbeidsutvalget for fisk at det i praksis var lite Norge kunne gjøre for å endre havrettsutviklingen. Samtidig var det sterke interesser som tilsa at den norske delegasjonen heller ikke burde påvirke hovedretningen i utviklingslandenes krav. Det var spesielt viktig å legge til rette for at FN kunne oppfylle sitt mål som et relevant forhandlingsforum. I Nordøst-Atlanteren og rundt Svalbard stilte det seg noe annerledes. Norge hadde mulighet til å til å sikre fiskeriinteressene gjennom kystvakten, samt å innlede kvotekriger med bla. EF for å tvinge fram løsninger. Det henger sammen med at Norge hadde betydelig sterkere kort på hånden når det skulle forhandles om de rike ressursene i de norske sonene som ble etablert i løpet av havrettskonferansen. Norge har jurisdiksjon over store, rike havområder, men har samtidig hatt alt å tjene på at folkeretten blir fulgt for å hindre unødvendig konflikt. Regjeringen har dermed ikke kunne tatt seg større friheter enn det folkeretten har åpnet opp for. Den nye kyststatsrollen handlet om å utvikle en sterk folkerett og en institusjonalisert orden på havet som gav kyststatene ansvar for havforvaltningen utenfor kystene sine, og ikke en løsning som skulle legge opp til alenegang fra kyststatenes side.





## Litteraturliste

- Andersson, M. B. Et utenrikspolitisk felt vokser fram. Norge og det arktiske miljøvernssamarbeidet 1985-1998 [Masteroppgave] UiT – Norges arktiske universitet <https://hdl.handle.net/10037/8101>
- Andresen, S. (1987) *Makt og rett på hav og havbunn*. Universitetsforlaget
- Angell, N. (1912) *The great illusion*. G. P Putnam's sons Knickerbocker press
- Archer, C. (2014) *The Nordic states and security* i Archer, C. & Alyson, J.K. & Wivel, A. (red.) *Small states and International Security. Europe and beyond*. (93-112) Routledge
- Balsvik, R. R. (2016) *Norsk bistandshistorie* Samlaget
- Berg, R. (2016) *Norsk utanrikspolitikk etter 1914*. Samlaget
- Bergin, A. S. (1990) *Australia and the third United Nations Conference of the Law of the Sea*. [doktorgrad] Australian National University [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/132094/4/b17732165\\_Bergin\\_Anthony\\_Samuel\\_Vol2.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/132094/4/b17732165_Bergin_Anthony_Samuel_Vol2.pdf)
- Bjordal, Å. (2016) Nansenprogrammet: Havforskning i fjerne farvann i mer enn 40 år. *Naturen* nr. 6, 2016
- Bjørndal, T. (2009) Overview, roles, and performance of the North East Atlantic fisheries commission (NEAFC). *Marine Policy* nr. 33(4) (s. 685-697) <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2009.01.007>
- Bjørnsen, V. & Bones, S. *Grenser, gråsoner og fisk* i Holtsmark, S. (red.) *Naboer I frykt og forventning Russland 1917-2014* (476-492) Pax forlag
- Bogstrand, B. & Filin, A. A. (2011) Multispecies and ecosystem modelling as tools for fishery management. I Jakobsen, T & Ozhigin, V. K. *The Barents Sea. Ecosystem, Resources, Management. Half a century of Russian – Norwegian cooperation*. (s.647-664) Tapir Academic press

- Boon, I. (2009) *Mare liberum i kontekst* i Grotius, H. *Mare Liberum – Det frie hav*. (Aure, A. H. overs.) Vidarforlaget (opprinnelig gitt ut 1609)
- Brachel, K. K. (2015) *Fra 12 nautiske mil: utviklingen av den norske fiskerigrensepolitikken 1970-1977* [masteroppgave] Universitetet i Oslo
- Bull, K. S. F. & Aage T. *Etterord – Mare Liberum og Norge* i Grotius, H. *Mare Liberum – Det frie hav*. (Aure, A. H. overs.) (s. 189-196) Vidarforlaget (opprinnelig gitt ut 1609)
- Burke, W. T. (1982) *Impacts of UN convention on the Law of the Sea on Tuna regulations*. Legislative Study no. 26. FAO. <https://bit.ly/3f572A6>
- Buzan, B. (2014) *An introduction to the English school of International relations. The Societal Approach*. Polity Press.
- Børresen, J. (1994) The seapower of the coastal state. *Journal of strategic studies*. 17(1) 148-175 <https://doi.org/10.1080/01402399408437544>
- Bøås, M (2006) *Det transnasjonale Norge: Makt og beslutningsprosesser* i Fonn, K & Neumann, I. B & Sending, O. J (red.) *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. (232-252) Cappelen akademisk forlag
- Christensen, P. Knut Hoem. *Ministeren som sa nei* (2003) i Hersoug, B. *Uriaspøst ved kongens bord. Norske fiskeriministre 1946-2004* (s. 91-98) Norsk fiskerinæring AS
- Christensen, P & Finstad, B. P. & Petter H. *Aldri mer 18. april!* i Kolle, N. & Christensen, P. (red.) *Norsk fiskeri- og kysthistorie, bd. 4. Havet, fisken og oljen*. (s. 15-134) Fagbokforlaget
- Christensen, P. (2014) *EF-strid og 200 mils økonomisk sone (kap. 2)* Kalle, N. & Christensen, P. (red.) *Norsk fiskeri- og kysthistorie, bd. 4. Havet, fisken og oljen*. (s. 33-68) Fagbokforlaget

- Christensen, P. (2014) *Fra overflod til overkapasitet (kap. 4)* Kolle, N. & Christensen, P. (red.) *Norsk fiskeri- og kysthistorie, bd. 4. Havet, fisken og oljen.* (s. 99-134) Fagbokforlaget
- Christensen, P. (2014) *Havnåm og diplomati (kap. 3)* Kolle, N. & Christensen, P. (red.) *Norsk fiskeri- og kysthistorie, bd. 4. Havet, fisken og oljen.* (s. 69-98) Fagbokforlaget
- Christensen, P. (2014) *Silda: Fra kanonfiske til katastrofe (kap. 1)* i Kolle, N. & Christensen, P. (red.) *Norsk fiskeri- og kysthistorie, bd. 4. Havet, fisken og oljen.* (s. 15-32) Fagbokforlaget
- Cooper, J. S. (1980) *Malta: A paradigm of small power international negotiation strategy.* [avhandling] Naval post graduate school. Monterey, California.  
<https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/17627/maltaparadigmofsmallpower.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dahl, I. (2020) *Hvem har rett til å utnytte de viltlevende ressursene i havet ved Svalbard?* i Dahl & Jensen(red.), *Svalbardtraktaten 100 år. Et jubileumsskrift.* Fagbokforlaget (s. 237-264)
- Davies, M. (2013) *Edouard Saouma.* Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations. Radboud University Nijmegen.  
<https://web.archive.org/web/20131102095728/http://www.ru.nl/publish/pages/531985/saouma-e-15january2013.pdf>
- Davies, M. D. V. (2013) biografisk framstilling av Edouard Saouma. *IO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, Edited by Reinalda, B. & Kille, K. J & Eisenberg J. [www.ru.nl/fm/iobio](http://www.ru.nl/fm/iobio),
- de Carvahlo, Benjamin. Neumann, Iver B. (2015) *Introduction. Small states and status.* I de Carvahlo & Neumann (red.) *Small state Status seeking. Norway's quest for international standing.* Routledge (s. 1-21)
- de Carvalho, Benjamin & Jon Harald S. Lie. (2015) *A great power performance; Norway, Status and the power of engagement* i Carvalho, B & Neumann, I.

- (red.) *Small State Status Seeking. Norway's quest for international standing.*  
Routledge (56-72)
- Degnbol, P. (2004) *Fisheries Science in a development context.* I Hersoug B, Jentoft, S. & Deignbol, P. (red.), *Fisheries development: The Institutional challenge.* (131-156) Eburon
- Doulman, D (1994) *Technical Assistance in Fisheries Monitoring Control and Surveillance: A historical Perspective of FAO's role.* I FAO Fisheries Circular no. 882. FIPP/C882 FAO <http://www.fao.org/3/x5599e/X5599E00.htm>
- Doulman, D. J. (1994) *Technical assistance in Fisheries Monitoring control and surveillance: A historical perspective in FAO's Role.* I FAO Fisheries Circular No. 882. FIPP/C882 <http://www.fao.org/3/x0152E02.htm>
- Eriksen, K. E. & Pharo, H. (1997) *norsk utenrikspolitikks historie bd. 5 Kald krig og internasjonalisering.* Universitetsforlaget
- Finstad, B. P. & Hoel, A. H. (2004) *En arktisk fiskeristormakt.* i Drivenes, E. A & Jølle, H. D.(red) *Norsk polarhistorie.* Gyldendal (s. 443-474)
- Fleischer, C. A. (1977) *Fiskerigrensen, folkeretten og den økonomiske sone.* Universitetsforlaget
- Fleischer, C. A (1979) *Fiskerijurisdiksjon etter folkeretten i Fiskerijurisdiksjon i Norges økonomiske sone.* Serie D: Fiskeriorganisasjon/-rett nr 2/80  
Universitetet i Tromsø <https://www.nb.no/items/fd8582d4949b1a41281b377f14537014?page=0&searchText=havrett>
- Fleischer, C. A. (2000) *Folkerett.* (7. utg.) Universitetsforlaget
- Fure, Odd-Bjørn. (1996) *Mellomkrigstid. 1920-1940.* Bind 3. I Norsk utenrikspolitikks historie. Universitetsforlaget
- Garcia, S.M & Newton, C.H (1994) *Responsible fisheries: An overview of FAO policy developments (1945-1994)* I Marine Pollution Bulletin. Vol. 29. (6-12) s. 528-536 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0025326X94906815>

- Gezelius, S. S. (2008) *The arrival of Modern Fisheries Management in the North Atlantic: A historical Overview* I Gezelus, S. S. & Raaskjær, J. *Making Fisheries Management Work* (27-40) Springer
- Goldstein, J. S. Pevehouse, J. C. (2014) *International Relations* (6. utg) Pearson
- Grytås, G. (2014) *Aldri mer rå grunnen åleine?* i Kolle, N. & Christensen, P. (red.) *Norsk fiskeri- og kysthistorie, bd. 4. Havet, fisken og oljen.* (s. 389-424) Fagbokforlaget
- Gulland, J.A (1971) *The Fish resources of the ocean.* [rapport] FAO. Fishing News (books) <http://www.fao.org/3/a-al937e.pdf>
- Hammer, M. & Hoel, A. H. (2012) *The Development of Scientific Cooperation under the Norway-Russia Fisheries Regime in the Barents Sea* i *Artic Review on Law and Politics*, vol 3. Nr. 2 (s. 244-274)
- Haram, S. E. (2006) *Fiskeriforvaltningen i Barentshavet: et spill på to nivåer: En analyse av vedtakene i den blandete norsk-sovjetiske/russiske fiskerikommisjon 1976-2006* [Masteroppgave] Universitetet i Oslo
- Henriksen, T. (2001) *Utviklingen av internasjonal forvaltning av vandrende fiskebestander: Mot et lukket hav? En analyse av funksjonen til sub-/regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner etter Avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende bestander.* [Doktorgradsavhandling] UiT – Norges arktiske universitet.
- Hersoug, B (2004) “To be a Norwegian means you are an expert” – Norwegian Development assistance in Fisheries 1952-2002 i Heroug, B & Jentoft, S & Degnbol, P *Fisheries Development: The institutional challenge* (s. 157-204) Eburon
- Hersoug, B. (1990) *Innviklet utvikling. En studie av teknisk bistand og administrativ struktur i tre fiskeriprojekt i Tanzania, Sri Lanka og Nicaragua* [doktorgradsavhandling] Universitetet i Tromsø

- Hersoug, B. (2004) *Exporting Fish, importing institutions – fisheries development in the third world* i Heroug, B & Jentoft, S & Degnbol, P *Fisheries Development: The institutional challenge* (21-92) Eburon
- Hoel, A. H. (2015) *Ocean governance, The arctic council and ecosystem-based management* I Jensen, L.C & Hønneland G. *Handbook of Arctic Politics* (s. 265-280) Cheltenham
- Hoel, A. H. Lobach, T. (2015) *Norways marine policy. Toward comprehensive oceans management* I Cicin-Sain. B, Vanderzwaag, D. & Balgos, M. C. *Routledge Handbook of National and Regional Ocean Policies*. (s. 393-415) Routledge
- Holand, A. M. (2016) *Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover. Speilvingen av sjøgrenseloven i 1992. [Doktorgradsavhandling] UiT – Norges arktiske universitet*
- Holm, P. (1993) *EFs fiskeripolitikk og norsk fiskerinæring* i Holm, P (red.) *Et marked for fisk? Om EFs fiskeripolitikk og norsk fiskerinæring*. (s. 23-38) Kystnæringen forlag og informasjonskontor
- Holm, P. (1996) *Kan torsken temmes? Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935-1995*. i Eriksen O. E (red.) *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. (109-142) Fagbokforlaget
- Hovland, E. (2003) *Eivind Bolle (1973-1981) Fiskeriminister under tre regjeringssjefer* i Hersoug, B. *Uriaspost ved kongens bord. Norske fiskeriministre 1946-2004* (s. 109-120) Norsk fiskerinæring AS
- Hønneland, G. (2006) *Kvotekamp og kyststatssolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*. Fagbokforlaget
- Haaland, A. (2003) *Einar Hole Moxnes (1967-1971) Mer om innkjøringsproblemer*. i Hersoug, B. *Uriaspost ved kongens bord. Norske fiskeriministre 1946-2004* (s. 79-90) Norsk fiskerinæring AS

- Ingólfssdóttir, A. H. (2014) *Environmental security and small states* i Archer, C. & Alyson, J.K. & Wivel, A. (red.) *Small states and International Security. Europe and beyond*. (80-92) Routledge
- Insanelly, R (2013) *Multilateral diplomacy for small states. "The art of letting others have it your way"*. Eget forlag
- Jensen, A. K. F. (2018) *Kvotefordeling av norsk vårgytende sild og havretten. Med særlig vekt på rettshistoriske, rettsdogmatiske og rettspolitiske forhold*. [Masteroppgave] universitetet i Tromsø
- Jensen, Ø. (2014) *Noreg og havets folkerett*. Nordområdebiblioteket (nr. 5) Akademika forlag
- Keohane, R. O. & Martin, L. L (1995) *The promise of Institutional Theory* i *International security* 20(1) s. 39-51
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (2012) *Power and Interdependence* (4. Utgave) Longman
- Kolle, Nils (2014) *Fiskerisektoren bygges ut* i Kolle, N & Christensen, P. *Norsk fiskeri- og kysthistorie bd. 3 En næring i omforming. 1880-1970* (483-514) Fagbokforlaget
- Kolle, Nils (2014) *Ressurser under press* i Kolle, N & Christensen, P. *Norsk fiskeri- og kysthistorie bd. 3 En næring i omforming. 1880-1970* (533-553) Fagbokforlaget
- Krisoffersen, I (1994. 16.11) Det vanskelige valget *Nordlys* nr. 266, 93 årg.
- Kristensen, Y. N. (2005) «Torsk, «pirater» og kalde granater. Striden mellom Norge og Island og Fiskevernsonen ved Svalbard 1993 i IFS Info nr. 6
- Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (2000) *Den besværlige freden – Utredning om forsvaret i og av landsdelen i et nasjonalt perspektiv*. Cap Gemini Ernst & Young
- Loftas, T. (1981) *FAOs EEZ Programme. Assisting a new era in fisheries*. I *Marine policy* nr. 5. S. 229-239

- Lunde, L. Thune, H m.fl (2008) *Norske interesser. Utenrikspolitikk for en global verden*. Cappelen Damm.
- Meadowcroft, J, Bannister, D & Holden, E. (2019) *What next for Sustainable Development?: Our Common Future at Thirty* Edward Elgar Publishing
- Mearsheimer, J. J. (1990) *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War* i *international security* 15 (1) 5-57
- Mearsheimer, J J. (1994) *The false promise of International institutions* i *International security* 19(3) 5-49
- Maass, M. (2017) *Small states in world politics. The story of small state survival, 1648-2016* Manchester University Press
- Namtvedt, S. K. (2005) *Havbunnens rikdommer. Norges rolle på FNs Havrettskonferanser 1958-1982* [Masteroppgave] Universitetet i Oslo
- Neumann, I. B & Leira, H. (2005) *Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905-2005*. Pax forlag
- Nilsson, A (2012) *Knowing the Arctic: The Arctic Council as a cognitive forerunner*. i Axworthy, T S & Koivurova, T & Hasanats, W *The Arctic Council: Its place in the future of Arctic governance* (s. 190-124) Gordon Foundation  
<http://gordonfoundation.ca/publication/530>
- Norad (1982) Evaluation report no. 482. Fisheries research vessel Dr Fridtjof Nansen. FAO/UNDP/NORAD
- Nye, J. S. (1990) *Bound to lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books
- Nye, J. S. (2004) *Soft Power The means to success in world politics*. Public affairs.
- Nærø, R. (1987) *Fisk, Dipolmatar og Havpolitikk* [Hovedfalsoppgave] Fridtjof Nansen Institutt/ Universitetet i Oslo.



- Pedersen, T. (2020) *Norsk svalbardpolitikk: Utfordret av naboer og allierte* i Dahl & Jensen *Svalbardtraktaten 100 år. Et jubileumsskrift.* (s. 221-235)  
Fagbokforlaget
- Pharo, H. (1986) *Hjelp til selvhjelp: Det indisk-norske fiskeriprojektets historie 1952-72* (bind 1) [Doktorgradsavhandling] Universitetet i Oslo
- Rasmussen, Birger (1962) *Rapport fra fiskeridelegasjonen til Vest-Afrika mars-april 1962.* Fiskeridirektoratet [https://imr.brage.unit.no/imr-xmlui/bitstream/handle/11250/224398/vest-afrika\\_mars-april\\_1962.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://imr.brage.unit.no/imr-xmlui/bitstream/handle/11250/224398/vest-afrika_mars-april_1962.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Retzer, B. R. (1999) *Makten, myten og mennesket. Jens Evensen.* BBG Forlag
- Retzer, B. R. (2017) *Mannen som gjorde Norge større.* Gyldendal Forlag
- Rothwell, D. R. & Stephens, T. (2016) *The International Law of the sea.* (2. Utg.) Hart publishing/Bloomsbury
- Rozwadowski, H. M. (2002) *The Sea knows no boundaries. A Century of Marine Science under ICES.* ICES
- Ruud, A. E. & Kjerland, K. A. (2003) *Norsk utviklingshjelps historie bd. 2 1975-1989. Vekst, velvilje og utfordringer.* Fagbokforlaget
- Sander, G. (2018) *Implementation of Ecosystem-based ocean management.* [Doktorgradsavhandling] UiT – Norges arktiske universitet
- Schia, N. N. & Sending, O. J. (2015) *Status and Sovereign equality. Small states in multilateral settings.* I de Carvahlo & Neumann (red.) *Small state Status seeking. Norways quest for international standing.* (s. 73-85) Routledge
- Schwach, V (2000) *Havet, fisken og vitenskapen. Fra fiskeriundersøkelser til havforskningsinstitutt 1860-2000* Havforskningsinstituttet
- Shamray, E. A. & Sunnanå, K. (2011) Development of management strategies. i Jakobsen, T & Ozhigin, V. K. *The Barents Sea. Ecosystem, Resources, Management. Half a century of Russian – Norwegian cooperation.* (s. 534-540)  
Tapir Academic press

- Simensen, J. (2003) *Norsk utviklingshjelps historie bd.1 1952-1975. Norge møter den tredje verden*. Fagbokforlaget
- Stokke, O. (2015) *Et 70-årsperspektiv på FNs utviklingsprogram*. I *Internasjonal politikk* 72(2) [https://www.idunn.no/ip/2015/02/et\\_70-aarsperspektiv\\_paa\\_fns\\_utviklingssystem\\_](https://www.idunn.no/ip/2015/02/et_70-aarsperspektiv_paa_fns_utviklingssystem_)
- Sunnanå, K. (1964. 15. 8) Vern om fiskerikdomane i havet, eit internasjonalt samarbeid, eller? *Fiskerimagasinet Me'a* s. 3. Se også Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektørens arkiv, Klaus Sunnano boks 041-43
- Swan, J. & Satia, B. P. (1999) *Contribution of the committee on fisheries to global fisheries governance 1977-1997*. FAO Fisheries Circular no. 938 FIPL/x0152 <http://www.fao.org/3/X0152E/x0152E00.htm>
- Sætersdal, G. Bianchi, G. Strømme, T. Venema, S C. *The Dr. Fridtjof Nansen Programme 1975-1993. Investigation of fishery resources in development regions. History of the programme and review of results*. FAO Fisheries technical Papers 391 <http://www.fao.org/3/x3950e/x3950e.pdf>
- Tamnes, R. (1997) *Norsk utenrikspolitikks historie, bd. 6. Oljealder*. Universitetsforlaget
- Tjelmeland. H. (2009) *Ein norsk sonderweg i internasjonal politikk etter 1945?* i Niemi, E & Smith-Simonsen (red.) *DEt hjemlige og det globale*. Festskrift til Randi Rønning Balsvik (s. 71-88) Akademisk publisering AS
- Veenendaal, W. P & Corbett, J. (2015) *Why small states offer important Answers to Large Questions* i *Comparative political studies* 48(4) 527-549
- Vicuña, F. O. (2007) *International Law of High Seas Fisheries: From Freedom of Fishing to Sustainable Use*. I Stokke, O. S. *Governing High Seas Fisheries. The Interplay of Global and Regional Regimes*. (2. Oppl.) (s. 24-52) Oxford university press
- Vislie, I. (2017) *Jens Evensen. Havet, fisken og retten*. Orkana forlag

- Walker, T. C. (2013) *A Circumspect revival if liberalism: Robert O. Keohane and Joseph S. Nye's Power and Interdependence* i Bliddal, H & Sylvest, C & Wilson, P (2013) *Classics of international relations: Essays in criticism and appreciation*. Routledge
- Weitz, C. H (1997) *Who speaks for the hungry? How FAO elects it's leader*. Dag Hammarskjöld foundation.  
[https://web.archive.org/web/20110610225612/http://www.dhf.uu.se/pdffiler/who\\_speaks\\_for\\_the\\_hungry.pdf](https://web.archive.org/web/20110610225612/http://www.dhf.uu.se/pdffiler/who_speaks_for_the_hungry.pdf)
- Wendt, A. (1992) *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics* I International Organization. Vol. 46. (2) s. 391-425
- Wendt, A. (1994) *Collective Identity and the International State*. I The American Political Science Review. Vol. 88. (2) s. 384-396
- Wetland, M. (2015) *Norge I FN I Internasjonal politikk* 73(2) 260-274
- Wæver, O. (1992) *Introduktion til studiet af international politik*. Forlaget politiske studier
- [Stortingsmeldinger, proposisjoner, forhandlinger ol.](#)
- St. prp. Nr. 89 (1979-1980) Om samtykke til å inngå en avtale av 7. februar 1979 mellom Norges Regjering og Færøyenes Landsstyre om gjensidige fiskerirettigheter.  
<https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1979-02-07-1>
- St. prp. Nr. 63 (1979-1980). Om samtykke til ratifikasjon av en overenskomst mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Kongeriket Danmark om avgrensning av kontinentalsokkelen i området mellom Norge og Færøyene og om grensen mellom fiskerisonen ved Færøyene og den norske økonomiske sone, undertegnet i København 15. juni 1979. Utenriksdepartementet <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1979-80&paid=2&wid=a&psid=DIVL1918>
- St. prp. Nr. 110: Om tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1971 til utviklingshjelp under kap. 150 og kap. 15, (nytt) mot tilsvarende reduksjon under kap 146 (1970-1971)  
<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og->

publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1970-71&paid=2&wid=a&psid=DIVL1305&pgid=a\_1129

St. prp. Nr. 109 (1966-1967). I. Om den videre utbygging av Norges bistand til utviklingslandene. II. Om opprettelse av «Direktoratet for utviklingshjelp» m. m. Utenriksdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1966-67&paid=2&wid=a&psid=DIVL1498>

Ot. prp. Nr. 4 (1976-1977) Om lov om Noregs økonomiske sone. Statsråden for havrett og fiskerigrenser <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1976-77&paid=4&wid=a&psid=DIVL412&s=True>

Meld. St. Nr. 42. (1959) Norges deltakelse i De Forente Nasjoners konferanse om havets folkerett i Genève fra 24. februar til 27. april 1958. Utenriksdepartementet [https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1959&paid=2&wid=b&psid=DIVL1518&pgid=b\\_1221](https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1959&paid=2&wid=b&psid=DIVL1518&pgid=b_1221)

Meld. St. Nr. 40 (1973-1974) FN-konferansen om havets folkerett. Utenriksdepartementet [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1973-74&paid=3&wid=d&psid=DIVL410&pgid=d\\_0313](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1973-74&paid=3&wid=d&psid=DIVL410&pgid=d_0313)

Meld. St. nr. 18 (1977-1978) «Om langtidsplan for norsk fiskerinæring» Fiskeridepartementet <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1977-78&paid=3&wid=b&psid=DIVL1137&s=True>

Meld. St. nr. 12 (2001-2002) «Rent og rikt hav». Miljøverndepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-12-2001-2002-/id195387/>

Meld. St. nr. 8 (2005-2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (Forvaltningsplan) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-8-2005-2006-/id199809/>

Meld. St. nr. 20 (2019-2020) «Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene – Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet og Nordsjøen og Skagerrak». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20192020/id2699370/>

### Offentlige rapporter, strategier

Utenriksdepartementet (2014) Nordkloden. Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og Kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle.

Utenriksdepartementet (2007) Norske miljø- og ressursinteresser i en globalisert verden i serien Globale Norge – hva nå? Friske blikk på norsk utenrikspolitikk

Fiskeridirektoratet (2002) Fra fjord til bord. Gjennomgang av Fiskeridirektoratet i Bergen – med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur (2002/9)

Fiskeridepartementet (2000) verdier fra havet, Strategiplan 2001-2003  
<https://www.nb.no/items/8bbba4730c6b6d63db47f58f6799dae8?page=>

Regjeringen (2019) Blå muligheter, regjeringens havstrategi  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/strategier/nfd\\_havstrategi\\_2019\\_norsk\\_uu.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/strategier/nfd_havstrategi_2019_norsk_uu.pdf)

NOU 1995:5 (1995) *Norsk sør-politikk for en verden i endring*. Utenriksdepartementet  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3a80ddef404745e5be000a9f58a762a1/no/pdfa/nou199519950005000dddpdfa.pdf>

### Stortingsforhandlinger

Stortingsforhandlinger om FN-konferansen om havets folkerett (Fiskerigransespørsmål) 30.05.1974. saksside med forhandlinger og andre publikasjoner tilhørende saken:  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1970-1981&mtid=26&vt=a&did=DIVL72658>

Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen. Møtereferater mellom 1976-1981.

<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Lukkede-moter/den-utvidede-utenriks--og-konstitusjonskomiteen-1976-1985/> mer spesifikt: Torsdag 28.06.73 <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1971-1975/730628u.pdf>

Stortingsforhandlinger om Norges deltakelse i De Forente Nasjoners konferanse om havets folkerett 17.03.60 [https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1959-60&paid=7&wid=a&psid=DIVL724&pgid=b\\_0371](https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1959-60&paid=7&wid=a&psid=DIVL724&pgid=b_0371)

Stortingsforhandlinger om Langtidsplan for norsk fiskerinæring 29.05.78. saksside med forhandlinger, stortingsmelding 18 etc. <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1970-1981&mtid=26&vt=a&did=DIVL74665>

Stortingsforhandlinger om innstilling fra utenrikskomiteen om 1) ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 og 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 11.06.96  
[https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=7 &wid=a&psid=DIVL14&pgid=d\\_0593&s=True](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=7 &wid=a&psid=DIVL14&pgid=d_0593&s=True)

For ytterligere informasjon om arkiv, se underkapitlet om kilder i innledningskapitlet.



