

Odd Gunnar Skagestad:

Foredrag 21. november 2014 for Kystvakten (Haakonsværn)

Norsk og internasjonal nordområdepolitikk

Innledning

Norsk og internasjonal nordområdepolitikk er en så omfattende materie at jeg har vært nødt til å foreta et selektivt og vilkårlig utvalg av undertemaer. Blant disse undertemaene vil jeg i hovedsak holde meg til et knippe som jeg - rent stikkordmessig – vil presentere som følger:

- Nordområdebegrepet: Bakgrunn, definisjoner, historikk
- "Nordområde-satsingen" (Bakgrunn, utviklingstrekk, praktisk betydning)
- Persontrafikk over den norsk-russiske grense
- Skipsfart i nordområdene
- Internasjonal interesse for havområdene i nord
- Internasjonale og regionale samarbeidsfora i nord

Innledningsvis skal jeg imidlertid først si noen ord om de **overordnede perspektivene** for de sakskompleksene som vi her har å gjøre med:

Norge er "et land i verden", som statsminister Lars Korvald for drøyt førti år siden så spenstig formulerte det. Som sådant har Norge - som nasjon og i sitt forhold til omverdenen - **interesser**. Vi har interesser som følge av vår geografisk plassering og som følge av tidligere hendelser (vår forhistorie). Vi har interesser som må ivaretas innen rammen av et internasjonalt regelverk (avtaler), samt under hensyntagen til et "internasjonalt aktørmiljø" (dvs. vårt forhold til andre stater). Hvilket også betyr at vi møter **utfordringer** av ulike slag – både ute og på hjemmebane.

Offisielle dokumenter – så som offentlige utredninger og **stortingsmeldinger** – er kanskje ikke alltid den mest spennende lesning, men det er her vi gjerne finner beskrivelser av **sentrale politiske utfordringer** og **problemstillinger**, og ikke minst, redegjørelser for hvordan de ansvarlige myndigheter håndterer slike saker. Dette gjelder også med hensyn til norsk **utenrikspolitikk**, vår **sikkerhets-** og **forsvarspolitikk** og vår **nordområdepolitikk**.

Hva **utenriks- og sikkerhetspolitikk** angår, skal jeg først og fremst nevne **St.meld. nr.15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk**.

Det er det helt sentrale policy-dokumentet, som forteller hvilke utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer Norge står overfor, - ikke bare i nord men i det hele tatt, og hvordan landets myndigheter forholder seg til disse utfordringene. Denne stortingsmeldingen

har også et eget kap.5 (s.44-50) som handler om nordområdene. Overskrift "**Nordområdene vil fortsatt være av særlig betydning for Norge**".

Hva mener vi med "Nordområdene"?

I motsetning til **Arktis** er **ikke** nordområdene noe éntydig definert begrep. Mens Arktis har flere definisjoner som hver især - og avhengig av hvilken kontekst vi har å gjøre med - er objektive og presise, er "nordområdene" (eller "The High North", som det heter i den offisielle oversettelsen til engelsk) en mer **diffus størrelse**.

Slik betegnelsen **nordområdene** opp gjennom årene har vært brukt i norsk samfunnsdebatt og offentlige dokumenter, er det et ytterst sammensatt begrep. Det er videre et **dynamisk** og **elastisk** begrep.

Her vil jeg låne en metafor fra fjernsynsfiguren **Fleksnes**, som en gang uttale følgende dypsindighet om fenomenet **trekkspill**: - "Trekkspill, ja det er et elastisk begrep!". Så også med nordområdebegrepet – elastisk slik at det likesom et trekkspill kan skvises tett sammen eller trekkes helt ut i full bredde.

Men videre er det kanskje først og fremst et **politisk** (snarere enn et rent geografisk) **begrep**. Og det er et begrep som har skiftet både vekt, innhold og retning opp gjennom de siste vel 40 år. Det er dessuten et **unikt norsk** begrep: Blant andre land som også strekker seg opp mot det høye nord finner vi ikke noe ord eller uttrykk som helt tilsvarer vår norske forståelse av dette begrepet.

Dette har gjort at det også har vært vanskelig å finne en passende oversettelse til andre språk. På engelsk ville f.eks. "the northern areas" lyde nokså lite meningsfylt. Den betegnelsen som etter hvert har fått hevd i offisiell norsk bruk, er **The High North**.

Her er det nyttig å rekapitulere litt **historikk**:

Selv er jeg vokst opp i etterkrigstidens Finnmark, altså i Nord-Norge. Det var ingen der som den gangen snakket om "nordområdene" – det var et ukjent begrep. Samtidig var "Arktis" rett og slett "et annet sted", langt, langt borte. (Det samme gjaldt forøvrig en geografisk betegnelse som 'Barentshavet', som den gang lå mye lenger øst og nord – mye lenger unna – enn slik det brukes i dag). Og i min egen magisteravhandling fra 1971 om norsk polarpolitikk – i Arktis og Antarktis – finner man heller ikke ordet "nordområdene".

På 1950-60-tallet var det på moten å snakke om noe som ble kalt "Nordkalotten" - i betydningen de delene av de tre nordiske land Norge, Sverige og Finland som ligger nord for Polarsirkelen. Dette uttrykket ble helst brukt i forbindelse med nordisk samarbeid og kontakter på tvers av grensene. Enkelte antydninger om at også Sovjetunionen burde trekkes inn her ble aldri til noen virkelighet.

Samtidig skal vi huske at dette var en epoke da Den Kalde Krigen var på det kaldeste, - en epoke da Arktis for alvor ble oppfattet som et strategisk og sikkerhetspolitisk spenningsfelt av første rang.

Uttrykket "nordområdene" kom først på møte som en del av norsk politisk sjargong fra ca. 1973. Det ble flittig brukt av daværende utenriksminister Knut Frydenlund og forsvarsminister Alv Jakob Fostervoll, med særlig referanse til området Svalbard/Barentshavet. Slik det dengang ble brukt, hadde begrepet et rent **sikkerhetspolitisk innhold**, hvor bakteppet var Norges strategisk utsatte posisjon i lys av den sovjetiske styrkeoppbygging på Kola og den sovjetiske Nordflåtens dramatisk utvidede øvelsesmønster.

I tillegg var vårt forhold til Sovjetunionen på Svalbard ytterst sensitivt, med særlige konsekvenser for vilkårene og omstendighetene omkring etableringen av flyplassen i Longyearbyen.

Etter hvert ble uttrykket "nordområdene" også brukt i forbindelse med de spekulasjonene som gjorde seg gjeldende på 1970-tallet om de angivelige utsiktene til storstilet utnyttelse av olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen i Arktis. Også slike spekulasjoner hadde i hovedsak et sikkerhetspolitisk perspektiv.

Etter Sovjetunionens sammenbrudd og Den Kalde Krigens offisielle avslutning kom denne sikkerhetspolitiske dimensjonen av nordområdebegrepet mer i bakgrunnen. På 1990-tallet ble det i stedet fokus på det nye Barentsregion-samarbeidet i nord, samtidig som det en stund på slutten av 1990-tallet ble mer populært å snakke om Norges "nærområdepolitikk".

Når vi nærmer oss vår egen tid, ser vi fremveksten av det som gjerne kalles det "**nye nordområdebegrepet**" og "**den nye nordområdepolitikken**". Da den rød-grønne koalisjonsregjeringen tiltrådte høsten 2005, erklærte den nordområdene som "**Norges viktigste satsingsområde i utenrikspolitikken**". På det tidspunktet var imidlertid "nordområdene" allerede for lengst blitt et høyprofilert stikkord i norsk politisk debatt.

Og jeg vil tilføye: Ikke bare et stikkord, men et **honnørord**.

Hvordan har det gått til at "nordområdene" er blitt et politisk honnørbegrep?

Jeg tror det henger sammen med at Norge – mer enn noe annet land – er **nordvendt**. For oss nordmenn har himmelretningen **NORD** alltid hatt en spesiell plass i vår nasjonale selvforståelse og selvbilde. Selve opprinnelsen av navnet på landet vårt kan tolkes som å bety "veien mot nord". Vi er det ytterste nord, en arktisk utpost, Ultima Thule, "Landet under Nordstjernen", en 2 ½ tusen km lang steinrøys opp mot Nordpolen, Vinterlandet der ingen skulle tru at nokon kunne bu. Vi er nasjonen som "viste verden vinterveien", vi er Amundsens og Nansens hjemland, for alt hva det måtte være verdt. Da en norsk film for noen år siden vant en pris ved Berlin-festivalen, var filmens navn ganske enkelt "Nord".

At himmelretningen Nord har en nærmest mytisk klang i vår nasjonale selvbevissthet, har også fått et poetisk uttrykk i Rolf Jacobsens dikt "Nord", som lyder slik:

Se oftere mot nord.

Gå mot vinden, du får rødere kinn.

Finn den ulendte stien. Hold den.

Den er kortere.

Nord er best.

Vinterens flammehimmel, sommerens solmirakel.

Gå mot vinden. Klyv berg.

Se mot nord.

Oftere.

Det er langt dette landet.

Det meste er nord.

Og fordi "nordområdene" ble et honnørord, fikk vi en utvikling hvor politikerne kappes om å vinne eierskap til nordområdebegrepet.

Ingen annen politiker har i den grad identifisert seg selv med nordområdebegrepet som vår daværende utenriksminister Jonas G. Støre. Han hadde den gang en særlig forkjærlighet for siste linje i Jacobsens dikt: "Det meste er nord" – dette var også titelen på et foredrag som Støre holdt i Tromsø 29. april 2010. Men allerede Støre bemerket så tidlig som i 2008 at etter at han ble utenriksminister hadde han oppdaget hvordan nordområdebegrepet i stadig større grad falt sammen med et bredere arktisk perspektiv. Da Espen Barth Eide avløste Støre som utenriksminister i september 2012 inntraff en merkbar endring i retorikken: Eide foretrakk åpenbart heller å snakke om "Arktis" enn om "nordområdene". Og vår nåværende regjering har i det store og hele arvet forgjengernes politikk og retorikk, uten foreløpig å ha satt noe særlig nytt, eget preg på noen av delene – bortsett fra den begrepsmessige nyskapningen **Nordkloden**, som er titelen på den statusrapporten om nordområdepolitikken som regjeringen la frem i november 2014.

"Nordområde-satsingen"

Den såkalte "**nordområde-satsingen**" har kommet til uttrykk i en strøm av policy-dokumenter i løpet av de siste 10-12 årene. Vi har, for å si det litt flåsete, å gjøre med en veritabel syndflod av offentlige styringsdokumenter, og jeg vil nevne noen av de mest sentrale av disse:

- St.meld. nr.12 (2001-2002) **Rent og rikt hav** (gav føringene for de senere utarbeidelsene av helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder)
- NOU 2003:32 "**Mot nord!**" (Orheim-utvalgets rapport, 8. desember 2003)
- St.meld. nr.30 (2004-2005) **Muligheter og utfordringer i nord** (15. april 2005)
- St.meld. nr.8 (2005-2006) **Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)** (31. mars 2006)

Etter at de rød-grønne ("Stoltenberg II") overtok regjeringsmakten holdt den nye utenriksministeren Jonas Støre den 10. november 2005 sin store Tromsø-tale "**Et hav av**

muligheter – en ansvarlig politikk for nordområdene" – en tale som var et mesterverk av svulstig og pompøs retorikk.

Deretter kom følgende policy-dokumenter på rekke og rad:

- **Barents 2020 – Et virkemiddel for en fremtidsrettet nordområdepolitikk** (sept. 2006)
- **Regjeringens nordområdestrategi** (1. desember 2006)
- **Nye byggesteiner i nord – neste trinn i regjeringens nordområdestrategi** (12. mars 2009)
- **Meld. St.7 (2011-2012) Nordområdene – Visjon og virkemidler** (18. november 2011)

Sistnevnte er det sentrale policy-dokumentet som dekker alle de ulike elementene som inngår i det som med bred penn omtales som "nordområde-politikken". Her kan vi blant annet lese at de **sentrale utenrikspolitiske målene** i nordområdepolitikken er følgende:

- å trygge fred, stabilitet og forutsigbarhet
- å sikre en helhetlig økosystembasert forvaltning som tar vare på naturmangfoldet og gir grunnlag for en bærekraftig utnyttelse av ressursene
- å styrke det internasjonale samarbeidet og den internasjonale rettsorden
- å styrke grunnlaget for sysselsetting, verdiskaping og velferd i hele landet gjennom regional og nasjonal satsing, i samarbeid med partnere fra andre land og med berørte urfolk

Videre blir det slått fast at de retningsgivende begrepene for regjeringens satsing på nordområdene er henholdsvis **kunnskap, aktivitet og nærvær**.

I nordområdemeldingen blir Norges sikkerhets- og forsvarspolitik omhandlet særskilt i et eget kap.6 (s.63-88) med titelen "**Sikkerhet og forsvar**", noe som uttrykkelig skulle tydeliggjøre den innbyrdes sammenheng mellom norsk utenrikspolitikk samt, mer spesifikt, vår sikkerhetspolitikk, forsvarspolitik og nordområdepolitikk.

Nordområdemeldingen ble utarbeidet og lagt frem av den forrige – rødgrønne – regjeringen. Den fikk tilslutning fra et samlet Storting, men det er like fullt av interesse å høre hva vår nåværende regjering uttaler om nordområdepolitikken. Det kan vi lese i UD's pressemelding *Styrket nordområdesatsing i 2015*, som ble presentert 8. oktober 2014 i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet. Her står det bl.a. å lese at:

- Vi går fra dialog til handling i nord. Nordområdene er Norges viktigste utenrikspolitiske interesseområde. Regjeringen legger opp til en ambisiøs nordområdepolitikk og satser på kunnskapsdrevet næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.

Den som måtte ha sans for de finere nyanser, vil kunne merke seg at uttrykket "Norges viktigste satsingsområde i utenrikspolitikken" nå er skiftet ut med "Norges viktigste

utenrikspolitiske interesseområde" - et poeng som likevel neppe bør tillegges overdrevent stor betydning.

Som den aller siste terminologiske nyvinning i våre myndigheters bestrebelser for på skape blest om nordområdepolitikken (og samtidig feste grepet om definisjonsmakten?), har vi nå fått uttrykket **Nordkloden** – som er titelen på den omfangsrike (71 sider) statusrapporten som regjeringen la frem 10. november 2014.

Nordområdesatsingen – hva betyr den i praksis?

Om nordområdesatsingen og hva den har betydd i praksis kan det skrives tykke bøker. Det har da også blitt gjort, og i betydelig omfang. Her skal jeg bare nevne én, som ble utgitt ved årsskiftet 2007/08 av FNI-forskerne Geir Hønneland og Leif Christian Jensen.

I denne boken - som hadde den treffende titelen *Den nye nordområdepolitikken* – stilte forfatterne spørsmålet: - "Er det i det hele tatt noe nytt i den 'nye' nordområdepolitikken?" Og de besvarte selv spørsmålet ved å peke på at "Den virkelig nye nordområdepolitikken er først og fremst en serie offentlige dokumenter og enkelte nye aktiviteter som følger av disse". Og de stilte videre følgende forsiktige spørsmål: - "Kan det tenkes at 2000-tallets nordområdepolitikk vil huskes mer for sine innenrikspolitiske enn for sine utenrikspolitiske resultater?". I det hele tatt skinte det gjennom at de to forskerne på det tidspunktet – altså for 6-7 år siden - ikke så for seg at nordområdesatsingen i praksis hadde betydd all verden. Det var altså den gang, men jeg har ikke sett noe tegn på at FNI-forskerne i dag ville ha kommet til noen radikalt annerledes konklusjoner.

Etter mitt syn må **nordområdesatsingen** først og fremst betraktes som et **politisk motivert retorisk grep**. Fordi nordområdene er blitt et honnørord, er det viktig for politikerne å vise at dette er noe som står på dagsorden og at de selv er på banen. I praksis dreier satsingen seg om tiltak som stort sett ville ha kommet uansett om man hadde brukt merkelappen nordområdesatsing eller ei. Og disse tiltakene har vært ledsaget av høytflyvende retorikk. Mange vil formodentlig ha lagt merke til at vår tidligere utenriksminister Jonas Støre i særdeleshet var en mester i å formulere seg på en måte som bar bud om at den rødgrønne regjeringen og han selv hadde sett lyset – at de hadde epokegjørende visjoner som de var i ferd med å virkeliggjøre, beslutsomt og med djerv handlekraft.

Hvis vi går tilbake til Nordområdemeldingens oppsummering av "**de viktigste utenrikspolitiske målene**" for nordområdepolitikken, er det vanskelig å fri seg fra inntrykket av at vi i realiteten har å gjøre med innenriks- og utenrikspolitikk sauset sammen i et sammensurium av fagre men banale hensiktserklæringer. Her målbæres en serie av gode ønsker, men desto mindre blir fortalt om hva som – i konkret forstand - faktisk gjøres eller planlegges gjort.

Det uten sammenligning viktigste konkrete resultatet som er oppnådd i nordområdene på det utenrikspolitiske området, var inngåelsen i september 2010 av en **avtale med Russland om avgrensningen i Barentshavet**. Og dét var vel å merke resultatet av en forhandlingsprosess som hadde pågått siden september 1970 – ganske så uavhengig og uanfektet av 2000-tallets

nordområdesatsing. Denne saken er også et godt eksempel på hva jeg vil kalle **utenrikspolitikken lange linjer** – altså de underliggende utfordringer, prosesser og faktorer som ligger der, uavhengig av politisk-retoriske moteskiftninger og merkelapper.

Dette var i grunnen dét jeg hadde tenkt å si om den såkalte "nordområdesatsingen" – om historikken, retorikken og hva den har betydd i praksis.

Men også om vi ser bort fra all den aktiviteten som med større eller mindre grunn kan sammenfattes under den politiske merkelappen "nordområdesatsing", står vi igjen med en rekke trekk ved utviklingen i nord - utviklingstrekk som er eller bør være gjenstand for stor interesse: Utviklingstrekk som innebærer utfordringer for Norge, og som derfor i foreliggende sammenheng fortjener oppmerksomhet.

Persontrafikk på den norsk-russiske grensen

Sovjetunionens sammenbrudd og åpningen av Jernteppet betydde en radikal forandring med hensyn til persontrafikken over den norsk-russiske grensen, - en trafikk som tidligere hadde vært helt minimal. Behovet for å håndtere de utfordringene som denne nye situasjonen innebar, var et hovedhensyn bak opprettelsen i 1992 av et norsk generalkonsulat i Murmansk (hvilket også innebar opprettelsen av et russisk generalkonsulat i Kirkenes). Da jeg selv for vel 20 år siden tiltrådte stillingen som norsk generalkonsul i Murmansk, var dette allerede blitt den norske utenriksstasjon som hadde overlegent flest visumsaker. Siden den gang har grensetrafikken bare økt enormt i omfang.

I fjor (2013) ble det således registrert et rekordhøyt antall på hele 320 tusen personer som krysset grensen ved Storskog. Av disse var den overveldende majoriteten (ca. 239 tusen) russere som ville besøke Norge. Dette er en utvikling som har vært direkte oppmuntret til fra norsk side.

Mellom Norge og Russland har det i alle år hersket gjensidig visumplikt, men vi skal ikke legge skjul på at dette – som ledd i Norges politikk med hensyn til Barentsregion-samarbeidet – har vært praktisert adskillig mer liberalt fra norsk enn fra russisk side. (F.eks. tar ikke vi oss betalt for å utstede visum til russiske borgere, og vi har vært rausere mht. å utstede multivisum). Samtidig må vi ta hensyn til at den norske grensestasjonen ved Storskog også er Schengen-området grenseport mot Russland, noe som selvsagt betyr at Norge her har et særlig ansvar.

Som ledd i en politikk som tar sikte på å lette samkvemet mellom lokalbefolkningene i de grensenære områdene, har norske myndigheter i årevis ivret for å få til en gjensidig ordning med grenseboerbevis til erstatning for kravet om visum. En norsk-russisk avtale om dette ble undertegnet 2. november 2010 og trådte i kraft den 29. mai 2012. Avtalen medfører at fastboende i de delene av Norge og Russland som ligger mindre enn 30 km fra riksgrensen kan søke om grenseboerbevis. Dette dreier seg om 9000 personer på norsk side (Sør-Varanger) og inntil 45 tusen personer på russisk side (Zapoljarnyj, Korzunovo, deler av Nikel' og Petsjenga). Innehaverne av grenseboerbevis kan oppholde seg uten visum i inntil 15 dager i strekk i nabolandets grenseområde.

Erfaringene hittil tyder på at ordningen er populær og at mange benytter seg av den.

Skipsfart i Arktis – i dag og i fremtiden

Det verserer flust av populære forestillinger, fremtidsvisjoner, fantasier og spekulasjoner omkring spørsmålet om mulighetene – utviklingspotensialet – for skipsfart gjennom de arktiske farvann. De spørsmålene som melder seg i så måte, kunne i og for seg være tema for et eget foredrag. En hovedutfordring her er at det er lett å blande sammen fakta, ønsker og meninger.

Mer spesielt har det i hundrevis av år har det vært en fantasidrøm om å kunne utnytte Nordøstpassasjen i kommersielt øyemed, for skipsfart mellom Nordvest-Europa og Den fjerne Østen. Blant de antatte fordelene som dette ville kunne medføre, her det særlig vært pekt på at avstandene ville være så mye kortere enn de tradisjonelle seilingsrutene via Suez-kanalen eller rundt Kapp det Gode Håp. For eksempel har det vært anslått at en eventuell seilingsled mellom Rotterdam og Yokohama ville gi en besparelse på over 7 tusen km.

NB! Vi snakker her om *gjennomseiling* – ikke å forveksle med den skipstrafikken som russerne allerede i lang tid har drevet mellom Nordvest-Russland og havnene langs nordkysten av Sibir (råvarer ut – forsyninger inn, i første rekke nikkeltransporten mellom Murmansk og Dudinka), altså den delen av Nordøstpassasjen som russerne kaller "Den nordlige sjørute" eller Severnyj Morskoj Put'. Dette er et russisk politisk/administrativt begrep, og et uttrykk som vi beklageligvis har importert (riktignok via engelsk Northern Sea Route).

Og opp gjennom årene har da også russiske - og tidligere sovjetiske – myndigheter gitt signaler om at også andre lands fartøyer ville være velkomne til å benytte seilingsleden gjennom Nordøstpassasjen – selvsagt underlagt russiske regler inkl. avgifter (blant annet for los- og isbrytertjenester).

Sovjetunionens sammenbrudd medførte fornyet interesse for slike muligheter, noe som utløste flere artige initiativer. Her vil jeg spesielt nevne det såkalte INSROP (International Northern Sea Route Programme) – et gigantisk forskningsprosjekt som Fridtjof Nansens Institutt (FNI) på Polhøgda tok initiativet til og hadde styringen med. Prosjektet var et treparts norsk/russisk/japansk samarbeid, som kostet flere titalls millioner kroner, og som ble finansiert dels av norske myndigheter (UD), dels av en søkkrik japansk tidligere krigsforbryter ved navn Sasakawa. Prosjektet resulterte i et hundretalls forskningsrapporter om muligheten for skipsfart gjennom Nordøstpassasjen.

I månedsskiftet juni/juli 1993 fant det også sted en svær konferanse i Murmansk om samme tema. Arrangørene var Den Norske Atlanterhavskomiteé (DNAK) i samarbeid med den norske Kystvakten og den russiske Nordflåten. Arrangementet omfattet også et seminar om bord på K/V Andenes på sjøen fra Tromsø til Murmansk. Selv deltok jeg i personlig kapasitet, men da jeg på dette tidspunktet var byråsjef i UD's Polarseksjon, falt det også på meg å skrive hovedinnlegget for lederen av den norske delegasjonen, - statssekretær Elsa Eriksen fra Forsvarsdepartementet.

På samme tid (1993-94) ble jeg satt til å lede Barentsrådets arbeidsgruppe for Den nordlige sjørute (WG-NSR). I og med at EU var medlem av Barentsrådet vakte dette stor interesse blant EU-landenes ambassader i Oslo, og disse (sammen med Russlands representant) var ivrige deltagere i arbeidsgruppen. Ivrige, men ikke særlig produktive – ingen var istand til å bidra med noe som helst. Så for at vi i det hele tatt skulle ha noe å snakke om, inviterte jeg til hvert møte FNI for å komme og oppdatere oss om fremdriften i INSROP-prosjektet – og det gjorde de, åpenbart med glede.

Ingen av disse initiativene og aktivitetene som jeg her har nevnt, førte den gang (på 1990-tallet) til noen merkbar økning av skipsfarten i området.

Derimot har det gjennom de siste 4-5 årene funnet sted en interessant, men på ingen måte éntydig utvikling i så måte. Dette har ført til en del til dels dramatiske medieoppslag. Ifølge *Aftenposten* 2. august 2013 uttalte FNI-direktør Leiv Lunde at "Trafikkutviklingen de siste årene er gått fortere enn noen på forhånd hadde trodd", og det ble opplyst at mens denne seilingsleden i 2010 ble benyttet av kun 4 skip, gikk hele 46 skip gjennom Nordøstpassasjen i 2012. Samme avisartikkel siterte også skipsrederen Felix Tschudi: - "Shippingbransjen har i løpet av de siste årene forstått at Nordøstpassasjen er et reelt alternativ til andre seilingsruter og ikke bare en vag fremtidsvisjon".

På dette området har samme Tschudi vært noe av en pioner: I september 2010 (da isforholdene var på det aller gunstigste) sendte han en dansk isforsterket såkalt Panamax båt "Nordic Barents" med jernkonsentrat fra Kirkenes til Kina. Pga. dybdebegrensningene tok man ikke risikoen på å laste skipet dypere enn at den kunne seile det grunne Sannikov-stredet. Selv om dette ikke er den mest lønnsomme måten å operere på, fant man det likevel verdt å ta "snarveien" i forhold til å gå via Suez eller rundt Afrika med lasten. Rederiet skal ha betalt 146 000 Euro for isbrytereskorte og losavgift. At man på en slik reise må gå ca. 80 n. mil fra kysten i Laptev-havet for å ha nok vann under kjølen illustrerer de utfordringene det er å seile langs Sibirkysten.

Den ovennevnte store trafikkøkningen fra 2010 til 2012 fortsatte i 2013, da hele 71 handelsskip gikk gjennom Nordøstpassasjen. I innværende år (2014) ble det imidlertid tidlig klart at man ville stå overfor en drastisk endret situasjon (se f.eks. oppslag i *Aftenposten* 25. august: "Store mengder is skaper trøbbel i Nordøstpassasjen", og i *Fiskeribladet/Fiskaren* 24. september: "Økosystemtoktet stoppet av is på 78-graden").

Status ved sesongslutt er at i år har kun to skip seilt denne ruten.¹ Dette har først og fremst å gjøre med de variable isforholdene.

Det har i senere år vært mye snakk om at klimaforandringer (NB! Regionale, ikke globale) i Arktis har medført at farvannene nord for Sibir er isfrie i lengre tidsrom og dermed noe som har muliggjort forlengelse av seilings sesongen. Man skal imidlertid være klar over at selv om man et par måneder i året vil kunne seile i relativt isfrie farvann, vil alltid meteorologiske forhold skape svært vanskelige forhold på deler av ruten.

¹ Se *Klimanytt* 82, www.klimarealistene.com, 5.11.2014.

Og hva angivelige klimaforandringer angår, så er det ingen grunn til å tro at de bare vil kunne gå i én retning. Som klimaforskerne kan fortelle oss, stanset den mye omtalte "globale oppvarming" opp i 1997-98 (stikk i strid med hva modellene hadde spådd), og viser ingen tegn på å ta til igjen.

Når så er sagt, kan det være grunn til avstå fra å komme med altfor bastante spådommer om utviklingen mht. klima og isforhold i Arktis, jfr. Al Gore som for 7 år siden vant Nobels fredspris på sin spådom om at Polhavet ville være isfritt i 2014.

Det er i det hele tatt en rekke utfordringer knyttet til skipsfart i arktiske farvann, blant annet når det gjelder sjøsikkerhet, miljø, beredskap, overvåking og kontroll. Kostnadene knyttet til isklassifisering er store. Mørketiden om vinteren, fare for nedising av fartøyer og betydelige forsikringspremier er andre kostnadsdrivere. Og ikke minst må regulariteten forventes å bli lavere enn for andre handelsruter.

Jeg nevnte innledningsvis **Nordområdemeldingen** - Meld.St.7 (2011-2012). I denne meldingen varslet regjeringen at den ville legge til rette for sikker sjøtransport og maritim næringsvirksomhet i nord. På bakgrunn av dette nedsatte UD en faggruppe med oppdrag å vurdere norske interesser – "i lys av at nordlige hav- og kystområder i økende grad blir tilgjengelig for skipsfart", som det het i oppdraget. Faggruppen avla sin rapport 15. april i fjor, i form av et vakkert illustrert 68-siders dokument benevnt "**Økt skipsfart i Polhavet – muligheter og utfordringer for Norge**". Jeg skal ikke gå nærmere inn på innholdet av rapporten, bare nevne at den kan skaffes fra Departementenes Servicesenter.

I regi av Arktisk Råd er det utført en omfattende studie – **Arctic Marine Shipping Assessment** – av skipsfart i Arktis. Utredningen gir en analyse av forventet utvikling og har en mengde konkrete anbefalinger for styrket sikkerhet.

Når det spesielt gjelder Nordøstpassasjen må en ta i betraktning at allerede 2-3 måneder etter minimal isutbredelse vil det kunne være påkrevet å seile over 2000 n. mil gjennom is og stummende mørke (selv med et betydelig mildere klima – noe man på ingen måte vil kunne ta for gitt). Dette er faktisk like langt som over Atlanterhavet mellom Storbritannia og USA. Tatt i betraktning at det internasjonale shippingmiljøet fortsatt kun har en svært begrenset flåte av kostbare isklassede skip, vil det være lite sannsynlig at gjennomgående skipsfart i Nordøstpassasjen blir noe annet enn kun en spennende nisje de neste 20 årene. Den avgjørende faktoren i så måte vil til syvende og sist være **økonomien**. Etter min oppfatning er det derfor liten grunn til å ha overdrevne forventninger til utsiktene for omfattende skipsfart i Arktis.

Om enkelte foretaksomme kommersielle aktører som Felix Tschudi eller det såkalte "Centre for High North Logistics" (CHNL, som Tschudi står bak) ønsker å satse på å utvikle lønnsom skipsfart i Arktis, er dette selvsagt greit nok – og flott om det lykkes! Jeg ser for min del ikke noe behov for at dette bør være et prioritert satsingsområde for norske myndigheter.

Mulighetene for ytterligere klimaendringer på lengre sikt har gitt næring til spekulasjoner om fremtidig omfattende skipsfart i Arktis ikke bare gjennom Nordøstpassasjen men kanskje til

og med tvers gjennom selve Polhavet, dersom dette skulle bli isfritt i kortere eller lengre tidsrom. Om perspektivene for en slik utvikling har jeg ingen kommentarer ut over at de er nettopp det – nemlig spekulasjoner.

I denne sammenheng bør det sies noen ganske få ord om hhv. **søk- og redningsberedskap** og arbeidet med **IMOs Polarkode**.

Søk- og redningsberedskap

Den norske redningstjenestens ansvarsområde (SRR) strekker seg nordover fra 57⁰ N. i Nordsjøen opp til Nordpolen, og fra 0-meridianen til 35 grader øst. Redningstjeneste på land er et rent nasjonalt anliggende (jfr. Kgl.res. av 4. juli 1980 "Organisasjonsplan for Redningstjenesten"). Redningstjeneste til havs og i luften verden over er underlagt et regelverk fastsatt gjennom internasjonale konvensjoner av IMO (International Maritime Organization) og ICAO (International Civil Aviation Organization). I tillegg har Norge inngått en rekke bi- og multilaterale avtaler med naboland.

Eksempelvis inngikk Norge, Sverige, Finland og Russland i 2008 en avtale om redningssamarbeid i Barentsregionen, og med særlig formål å yte hverandre gjensidig bistand over landegrensene i en krise- eller ulykkesituasjon. Øvelser er i så måte et viktig virkemiddel, og med dette for øye arrangeres øvelsen **Barents Rescue** annethvert år.

Av særlig interesse i et videre perspektiv er den avtalen om søk- og redning i Arktis som er inngått mellom de åtte statene som er medlem av Arktisk Råd (Norge, Danmark, Canada, USA, Russland, Island, Finland og Sverige). Avtalen er formelt sett ikke en del av selve Arktisk Råd, men ble undertegnet i forbindelse med Arktisk Råds ministermøte i Nuuk 12. mai 2011.

Når det gjelder avtalens formål, kan det kort sies at sentrale målsettinger (iflg. Justisdepartementets pressemelding nr. 26/2011) har vært å dele Arktis i hensiktsmessige søk- og redningsansvarsregioner, å etablere nasjonale kontaktpunkter og samarbeidsmekanismer, samt å legge til rette for informasjonsdeling og gjensidig bistand og assistanse. Dette er praktiske forholdsregler, som etablerer hensiktsmessige rammer og til dels også retningslinjer for eventuelle konkrete samarbeidstiltak – hvis og når behovet skulle oppstå. Dette betyr at avtalens konkrete innhold ikke er spesielt oppsiktsvekkende, i og for seg. Søk- og redningsavtalen må imidlertid sies å ha en viktig politisk symboleffekt, som et første eksempel på at Arktisk Råd ikke bare er en uforpliktende prateklubb, men at drøftelsene som foregår i Arktisk Råd også har ført til inngåelsen av en forpliktende regional samarbeidsavtale.

Avtalen trådte i kraft 19. januar 2013. Det er såpass kort tid siden at det heller ikke er så mye å si når det gjelder erfaringer om hvordan avtalen har virket hittil.

Arbeidet med IMOs Polarkode.

Om arbeidet med IMOs polarkode er det p.t. ikke så veldig mye å fortelle. IMO har allerede i en årrekke hatt ikke-bindende retningslinjer for skip som ferdes i Arktis og Antarktis. Det finnes også retningslinjer for cruiseskip som skal sikre at de planlegger for sikker seilas.

Utvikling av bindende krav i polarområdene for å styrke sikkerheten og trygge miljøet ble satt på IMOs dagsorden i 2009 etter initiativ fra Danmark, Norge og USA. Det ble besluttet at dette skulle utvikles i en egen kode, - Polarkoden. Norge leder dette arbeidet i underkomitéen i IMO som forhandler frem utkast til Polarkode.

Det er enighet om å utvikle denne som tilleggskrav til eksisterende IMO-regelverk. Overholdelse av annet internasjonalt regelverk forutsettes dermed å ligge i bunnen. Koden skal være risikobasert, og ha som mål å sikre like god sikkerhet for personer og for beskyttelse av miljøet som i andre havområder. Reglene skal hovedsakelig bestå av funksjonskrav som skal imøtekomme forhold som er spesielle for polarområdene – så som harde klimatiske forhold, avsidesliggende farvann med store avstander og få redningsressurser, samt høy miljøfølsomhet.

Regelverket skal omfatte sertifisering, skipsdesign, utstyr og systemer, operasjon/drift og beskyttelse av miljøet. Tilleggskrav til opplæring vil bli inkludert i STCW-konvensjonen (Den internasjonale konvensjon om normer for opplæring, sertifikater og vakthold for sjøfolk). Det er også tatt initiativ til å revidere de generelle standardene for utslipp fra skip med begrunnelse i spesiell sårbarhet i Arktis.

En bindende Polarkode vil trolig tidligst kunne tre i kraft i januar 2017.

Internasjonal interesse for havområdene i Nord

Mange vil ha lagt merke til den store oppmerksomheten i media omkring den internasjonale interessen for nordområdene, i betydningen Arktis i mer eller mindre vid forstand. Spørsmålet som gjerne stilles er hvorfor disse til dels ugjestmilde og øde områdene er så interessante for så mange – selv for stater som ligger bokstavelig talt milevis unna?

Svaret (som vi også finner i media, og som vi til dels møter i uttalelser fra diverse myndighetshold) er gjerne at det handler om at klimaendringer og økende menneskelig aktivitet i nord gir nye muligheter og utfordringer, med tilgang til natur- og energiresurser og nye handelsveier. Det vises til at alle arktiske land, samt noen til, har i løpet av de siste årene utarbeidet nye Arktis-strategier. Og det hevdes at i løpet av et par tiår har denne regionen gått fra å være et sikkerhetspolitisk spenningsområde til å bli et energi- og næringspolitisk kraftsentrum.

Når det spesielt gjelder energiresursene og de perspektivene som disse åpner opp for, har det vært sagt både mangt og meget. Som eksempel vil jeg trekke frem følgende sitat:

"At det finnes store oljeforekomster i nordområdene, betyr ikke nødvendigvis at vi står umiddelbart overfor en storstilet utvikling med omfattende utnyttelse av disse forekomstene. Til det er det for mange praktiske vanskeligheter som gjør seg gjeldende. På grunn av de klimatiske forhold – herunder spesielt isforholdene – stiller slik virksomhet under arktiske

betingelser eksepsjonelt store teknologiske krav. Dette er tilfelle både med hensyn til den teknologi som direkte gjelder selve oljeutvinningen og med hensyn til den transportteknologi som behøves for å frakte oljen fra utvinningssted og frem til bestemmelsesstedene. På den bakgrunn sier det seg selv at oljeutvinning de fleste steder i Arktis vil falle uhorvelig kostbart; så kostbart at det knapt vil være regningsssvarende selv med dagens høye oljepriser. Men her må vi ha et fremtidsrettet perspektiv for øye: Mens nordområdene i dag er marginalområder i ressursammenheng, behøver dette ikke lenger være tilfelle en 10-15 år frem i tiden. Så vel de nasjonale myndigheter som de multinasjonale oljeselskaper må treffe sine disposisjoner på bakgrunn av slike langsiktige vurderinger. I denne sammenheng blir nordområdene spesielt interessante."

Jeg antar at dere synes alt dette høres temmelig trivielt ut, og det var også tilfelle da disse linjene ble skrevet – av undertegnede - for nokså nær 40 år siden.² Ikke spesielt originalt, overhodet ikke profetisk, men rett og slett slik som en normal observatør vurderte det den gang – og slik som man også, med den fornødne tidsforskyvning, kan se det i dag.

Arktis som "energi- og næringspolitisk kraftsentrum"? Jo da, perspektivene kan gjerne beskrives slik, men vi er ikke der ennå.

Som nevnt i det foregående deltok EU for 20 år siden i Barentsrådets såkalte Arbeidsgruppe for Den nordlige sjørute (WG-NSR). EU utviser stadig stor interesse for havområdene i Arktis, men fokus for interessen har forflyttet seg fra Barentsrådet til Arktisk Råd. Forholdet til Arktisk Råd er blitt noe av en prestisjesak: Mens tre EU-land (Danmark, Sverige og Finland) er medlem av Arktisk Råd på egne vegne, har EU-kommisjonen hatt status som observatør på ad hoc-basis. I likhet med Kina og flere andre land har EU imidlertid i årevis jobbet for å få status som permanent observatør. På Arktisk Råds ministermøte i fjor (15. mai 2013) ble det besluttet å gi 6 land slik status: Kina, India, Italia, Japan, Singapore og Syd-Korea. Man var også enige – "i prinsippet", som det ble sagt - om at også EU skulle få slik status, men dette ble gjort avhengig av at EU og Canada fikk løst sine innbyrdes uoverensstemmelser – og det har ennå ikke skjedd.

Så synes det nærliggende å stille spørsmålet om hvordan disse partene kan påvirke utviklingen i området, og hva de ønsker å oppnå – det være seg i Arktisk Råd-sammenheng eller i videre forstand i Arktis?

Den mest nærliggende og observérbare formen for påvirkning er etter undertegnedes oppfatning at interessen internasjonalt – den som utenforstående aktører legger for dagen – også bidrar til å piske opp stemningen blant de stedlige, regionale aktører – dvs. bevisstgjøre landene innenfor Arktis om at de befinner seg i et viktig område hvor en viktig utvikling skjer eller vil kunne komme til å skje.

Med hensyn til hva de utenforstående aktørene ønsker å oppnå, er hovedmotivet trolig muligheten for å være med på det som skjer hvis og når utsiktene for mer økonomisk aktivitet i form av mer omfattende ressursutnyttelse eller skipsfart skulle materialisere seg. Det forlyder at Russland er i forhandlinger med koreanske rederinteresser om bruk av Den

² Se undertegnedes hefte *Olje og sikkerhet: Et polarpolitisk perspektiv*, utg. av Den Norske Atlanterhavskomiteé, mai 1975.

nordlige sjørute for olje- eller gasstransport. Kina har allerede én isbryter (*Xuelong* – også kalt "Snow Dragon", som fikk masse internasjonal publisitet omkring et tokt til Nordpolen i september 2012, og som senest i september i år fullførte sitt tokt nr. 6 i Nordishavet/ Polhavet). Kineserne hadde planlagt å sette ytterligere en isbryter i tjeneste i inneværende år, men det skjer øyensynlig først til neste år. I september 2013 foretok et kinesisk rederi for første gang en kommersiell gjennomseiling i Arktis, og det hevdes at innen 2020 vil inntil 15 prosent av Kinas utenrikshandel skje i hovedsak som containertrafikk i Nordøstpassasjen. (Hvor sannsynlig dette er, skal jeg ikke ha noen formening om). Vi registrerer videre kinesiske planer om offshore oljeleting utenfor sydøstkysten av Island, og kinesisk interesse for å finansiere et større internasjonalt prosjekt for utnyttelse av jernmalforekomster på Grønland. Kinas aktivitet i nord synes altså i betydelig grad å være motivert av utsiktene til å skaffe seg et fotfeste med sikte på eventuell utnyttelse av naturressurser.

For EUs vedkommende har det fra tid til annet blitt tilkjennegitt et ønske om å ha et ord med i laget hvis og når det kan vise seg mulig å utnytte eventuelle fiskeressurser i Polhavet (en mulighet som riktignok ikke synes å bli nevneverdig aktuell i overskuelig fremtid). I så måte kan interessen for Arktisk Råd ses som uttrykk for ønske om å posisjonere seg. Både for EUs og (enda mer) for Kinas vedkommende må også interessen for Arktis ses som uttrykk for en mer generell ambisjon om å hevde seg i global sammenheng. Det er i dette perspektivet en må forstå den smule irritasjon som er kommet til uttrykk fra utenforstående over det forhold at de fem kyststatene til Polhavet – dvs. Norge, Danmark (Grønland), Canada, USA og Russland – har hatt møter seg i mellom om mulige fremtidige fiskerispørsmål. Den mest irriterte part i så måte har imidlertid vært Island, som regner seg som et arktisk land og er medlem av Arktisk Råd, men som har vanskelig for å forsone seg med at de faktisk ikke har kystlinje mot selve Polhavet.

Konfliktpotensiale – sikkerhetspolitiske konsekvenser?

Her ser vi en utvikling som nå i en årrekke er blitt hausset opp i media – i Norge så vel som internasjonalt – hvor noen ser for seg et scenario med et strategisk og geopolitisk kappløp om naturressurser og makt i Arktis. Her kan selvsagt mye tenkes, men vi skal ikke glemme at sammenlignet med mesteparten av verden for øvrig er Arktis en region hvor en veletablert internasjonal rettsorden råder, en region preget av stabile forhold i politisk og folkerettslig henseende. I den grad det består et konfliktpotensiale i Arktis, kan jeg ikke se at det vil være en funksjon av eventuelle nye, dramatiske utviklingstrekk av geopolitisk karakter eller forbundet med et eventuelt ressurskappeløp.

Hvis det er ett utviklingstrekk som skal fremheves som spesielt urovekkende, er det ikke den økte interesse som utenforstående, ikke-arktiske stater legger for dagen, men Russlands tradisjonelle og ubendige tilbøyelighet til å ville vise muskler i det de oppfatter som sin egen bakgård - sine egne nærområder (jfr. Putins uttalelser i møtet i Russlands nasjonale sikkerhetsråd 23. april i år, hvor han blant annet annonserte at Russlands militære makt i nord skal styrkes).

I denne sammenheng kan det være av interesse å vise til en rapport som ble fremlagt 20. september i år av det danske institutt for internasjonale studier (DIIS Report 2014:20 "Arktiske Usikkerheder"). I rapporten, som er på 46 sider, blir det gjort en analyse av de såkalte "Fem trusler mot det fredelige samarbeidet i det høye nord", - stikkordmessig som følger:

- Globale stormaktsforhold
- Nordøstpassasjen
- Grensedragningsspørsmålet
- Kinas innflytelse
- Flere militære kapabiliteter

Rapporten underbygger imidlertid helhetsbildet av Arktis som en fredelig og stabil region som preges av respekt for havretten og felles interesser for økonomisk utvikling hos de arktiske statene, og den understreker at potensialet for konflikt er svært lite.

Som et motstykke mot det som måtte være av sikkerhetspolitisk konfliktpotensiale i Arktis, er det viktig å fremheve betydningen av de ulike regionale og mellomstatlige samarbeidsarenaer. Disse bidrar til å knytte aktørene sammen i et grenseoverskridende – gjensidig eller flersidig - interessefellesskap, og har dermed en klart konflikt-dempende funksjon.

Samarbeidsfora i nordområdene.

Her er det hensiktsmessig å skjelne mellom **bilaterale** og **regionale** samarbeidsfora.

Bilateralt betyr her (for vårt vedkommende) forholdet **Norge/Russland**: Forbindelsene mellom våre to land utspiller seg innenfor en rekke både formelle fora og mer uformelle møteplasser. Blant de formelle fora vil jeg fremheve Den blandede **fiskerikommisjon** (etablert i 1975) som den overlegent viktigste. I de årlige Kommisjonsmøtene drøfter partene spørsmål som fastsettelse og fordeling av fiskekvoter, og det har blitt lagt mye arbeid i å utvikle omforente tekniske reguleringer (maskevidde, minstemål osv.). Den norske delen av Kommisjonen ledes av våre fiskerimyndigheter (nå NFD), og for øvrig deltar også bl.a. UD, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Kystvakten og representanter for fiskerinæringens organisasjoner. Kystvakten deltar også i Kommisjonens såkalte Permanente Utvalg for kontrollspørsmål, - et organ som i en årrekke har vært ledet av Fiskeridirektoratet. Arbeidet her har vært viktig for etablering av omforente fiskerikontrollrutiner.

Dette samarbeidet omtales ofte som at Norge og Russland driver "**fellesforvaltning**" av fiskeressursene i Barentshavet. Dette er **ikke** riktig – vi har fortsatt en nasjonal fiskeriforvaltning, selv om den russiske part nok gjerne skulle sett at vi gikk med på et fellesstyre på dette området. Her er det – på norsk side - et klart behov for en bevisst begrepsforståelse, og å holde tungen rett i munnen. La det ikke være tvil om at både Fiskeridirektoratet og Kystvakten er underlagt suveren norsk nasjonal myndighet. Derimot er det korrekt at vi har et høyt utviklet forvaltningssamarbeid med Russland på fiskeriområdet. Det er viktig at vi er klar over distinksjonen her, og ikke uforvarende går russernes ærend.

Vi har videre en blandet **Miljøkommisjon** (opprettet i 1988), og dessuten en tilsvarende kommisjon for næringsøkonomiske spørsmål – sistnevnte er en etterlevning etter den norsk-sovjetiske "TØIS-Kommisjonen" (Kommisjon for Teknisk, Økonomisk og Industrielt Samarbeid). Et annet bilateralt forum som har overlevd siden sovjetperioden er den såkalte **INCSEA**-avtalen, inngått 1. oktober 1990 med formål å forhindre episoder til sjøs utenfor territorialfarvannet. Innen rammen av denne avtalen, som forvaltes av våre forsvarsmyndigheter, holdes det jevnlig møter. Om disse møtene har noen praktisk funksjon ut over hyggelige sosiale samvær, skal jeg ikke ha noen formening om. I tillegg er det etablert ulike regulære kontakter mellom de to lands militære myndigheter (f.eks. mellom ØKN og Nordflåtens ledelse).

Blant **regionale samarbeidsfora** er det naturlig å peke på **Barentsregion**-samarbeidet ("Den Euro-Arktiske Barentsregion"), som ble etablert mellom Norge, Sverige, Finland, Russland samt EU-Kommisjonen ved undertegningen av Kirkenes-erklæringen 11. januar 1993.

Dette samarbeidet er organisert i hovedsak på to nivåer – **Barentsrådet** (mellom partenes sentralmyndigheter) og **Regionrådet** (hvor kontaktene skjer på fylke/län/oblast-nivå). Barents-samarbeidet kunne også ha vært tema for et eget foredrag. Her vil vi nøye oss med å notere at det praktiske/konkrete samarbeidet foregår innenfor rammen en underskog av komitéer, arbeidsgrupper, arbeidsprogrammer og -prosjekter og mer uformelle kontakter, alt sammen mer eller mindre koordinert av Barents-sekretariatet i Kirkenes (og i stor grad finansiert av nasjonale myndigheter via Barents-sekretariatet).

Det mest prominente **regionale** samarbeidsforumet er imidlertid **Arktisk Råd**. I tillegg til de åtte medlemmene (statspartene) som jeg har nevnt i det foregående, har tre regionale urfolksorganisasjoner status som "permanent participants". I tillegg kommer en stadig voksende gruppe permanente observatører. Arktisk Råd ble opprettet i 1996, i realiteten som en overbygning eller et paraplyorgan over en rekke allerede etablert samarbeidsprosesser – i hovedsak innen miljøvern og miljøforskning. I senere år har Arktisk Råd imidlertid beveget seg i retning av å bli en fastere organisasjon, særlig etter at det i 2011 ble besluttet å etablere et permanent sekretariat i Tromsø. Norge har vært noe av en pådriver i denne utviklingen, og det gjelder også med hensyn til å ønske utenforstående parter velkommen inn som permanente observatører. I hvilken grad dette har vært en klok politikk, kan det være ulike meninger om.

Mens Arktisk Råd har åtte medlemsland, er det bare fem av disse – hhv. Norge, Danmark (Grønland), Canada, USA og Russland – som er kyststater til selve Polhavet. I høyst uformell diplomatisk sjargong innenfor Arktisk Råd snakker man derfor stundom om **A5** og **A8**, hvor førstnevnte altså er den eksklusive gruppen av stater som grenser opp mot Polhavet. Spesielt fra amerikansk side har det nå i en årrekke vært ivret for å få istand en avtale om et **moratorium** (dvs. i realiteten et forbud) mot **fiske i Polhavet**. Dette forslaget har møtt svært liten entusiasme fra de øvrige fire kyststatsparter, som ikke har sett noe behov for en folkerettslig bindende avtale. Særlig fra norsk og russisk side har det blitt vist til at all forskning tyder på at det ikke i overskuelig fremtid vil være grunnlag for slikt fiske i disse i all hovedsak isdekte havområdene. Spørsmålet har imidlertid i løpet av de siste 4-5 år vært

gjenstand for omfattende møtevirksomhet – dels på ekspertplan i hovedsak mellom forskere, dels på embetsnivå mellom de fem Polhavsstatenes myndigheter.

På et møte i Nuuk i slutten av februar i år ble partene likevel enige om en **erklæring** som langt på vei innebærer en tilslutning i praksis til det amerikanske forslaget.

Når jeg i det foregående har fremhevet **bilaterale** og **regionale samarbeidsfora**, er dette naturlig i lys av de spesielle regionale forhold – geografisk og klimatisk – som gjør seg gjeldende i Arktis. Samtidig må vi være oppmerksom på at Arktis ikke er så til de grader annerledes at det skulle tilsi andre typer regelverk og andre samarbeidsformer enn det som gjelder i resten av verden.

For noen år siden var det sterke krefter i EU som tok høylytt til orde for at det burde etableres en overgripende regional avtale for Arktis etter mønster av Antarktistraktaten. Bak slike utspill har det ligget en overdramatisert forestilling om faren for et ressurskappløp, kombinert med den misforståelse at det finnes viktige uløste suverenitetsspørsmål med betydelig konfliktpotensial i de arktiske områdene. Dette var en forestilling som ble kraftig avvist av de fem kyststatene til Polhavet i en erklæring som disse vedtok på et møte i byen Ilulissat på Grønland 27.-29. mai 2008: Den såkalte **Ilulissat-erklæringen**, som fastslo at disse fem statene selv er fullt ut istand til å håndtere de muligheter og utfordringer som måtte melde seg i Arktis, at det allerede er på plass et omfattende internasjonalt rettslig rammeverk i Arktis, og at det ikke er behov for noe nytt internasjonalt rettslig regime i Nord-Ishavet.

I Arktis som i verden for øvrig gjelder det samme grunnleggende globale avtaleverk og internasjonale kjøreregler som ellers. I bunnen ligger **FNs Havrettskonvensjon av 1982**, og den gir også retningslinjer som statene må følge i den grad de måtte finne behov for å etablere annet utfyllende regelverk eller samarbeidsarrangementer.

Det var dette som var hovedbudskapet i Ilulissat-erklæringen, og det får også være min konklusjon på dette foredraget.

Takk for oppmerksomheten!

LITTERATURLISTE

Odd Gunnar Skagestad:

Publikasjoner vedrørende Arktis og ”nordområdene”

(Kan fritt lastes ned fra forfatterens hjemmeside www.ogskagestad.net)

- "Svalbard og Norge", artikkel i tidsskriftet *Farmand*, nr.15, 11. april 1970, s.25-27; <http://www.ogskagestad.net/SvalbardFarmandApril70.pdf>.
- *Norsk polarpolitikk. Hovedtrekk og utviklingslinjer i norsk polarpolitikk 1905-1970*, stensilert avhandling, Universitetet i Oslo/Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (studie AA:H001), mai 1971, 318 sider.
(revidert og ajourført utgave utgitt i bokform ved Dreyers Forlag i 1975)
- *De norske besittelser i Nord-Ishavet – En sikkerhetspolitisk analyse*, utredning utarbeidet på oppdrag av E-staben (Forsvarets Overkommando) 1971, 61 sider; <http://www.ogskagestad.net/NordIshavetSikkerhetspolAnalyse71.pdf>.
(avgradert og frigitt mai 2004; nyutskrevet utg. 56 sider)
- "Debatten om sovjetmarinen og Norges sikkerhet", artikkel i tidsskriftet *Dialog*, nr.1, mars 1972, s.16-19; <http://www.ogskagestad.net/SovjetmarinenDialogMars72.pdf>.
- *Internasjonalt samarbeid i polarområdene: Et sikkerhetspolitisk perspektiv*, hefte i skriftserie fra Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (studie AA:P113), mai 1972, 24 sider; <http://www.ogskagestad.net/IntlSamarbP113PolhoegdaMai72.pdf>.
(revidert utgave trykt i *Norsk Militært Tidsskrift* i 1974)
- *Samarbeidsformer: Aktuelle modeller for polområdene*, hefte i skriftserie fra Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (studie AA:P116), mai 1972, 34 sider; <http://www.ogskagestad.net/SamarbeidsmodellerP116PolhoegdaMai72.pdf>.
(revidert og oversatt utgave trykt i *Cooperation and Conflict* i 1974)
- "Reinbeitesaken", kronikk i *Aftenposten*, 12. juni 1972; <http://www.ogskagestad.net/ReinbeitesakenAftenpostenJuni72.pdf>.

- *Andrés Nordpolekspedisjon*, høytidstale til Ballongdagen i Grænna 18. juni 1972, manus 6 sider; <http://www.ogskagestad.net/AndreeGraennaJuni72.pdf>.
- *A Discussion of Some of the Problems of the "New Territories", with Special Emphasis on the Seabed Issue*, forelesning ved Den Internasjonale Sommerskole, Oslo (Course C-53 - "Scandinavia in international relations"), juli 1972, manus 14 sider; <http://www.ogskagestad.net/NewTerritoriesJuly72.pdf>.
- "Småstater i internasjonal politikk: Et polarpolitisk perspektiv", artikkel i tidsskriftet *Internasjonal Politikk*, nr.3 B, supplement, desember 1973, s.783-795; <http://www.ogskagestad.net/SmaastaterIntlPolitikk73.pdf>; samt <http://www.ogskagestad.net/SmaastaterPolarIPdes73.pdf>.
- *Eksempelet Svalbard: Svalbardtraktatens historiske forutsetninger og utvikling*, forelesning ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap (Kurs STV-951 Nye territorier i internasjonal politikk, V.1974), januar 1974, manus 7 sider; <http://www.ogskagestad.net/STV-951SvalbardUiOjan74.pdf>.
- "Den nasjonale beslutningsprosess/prosess: Eksempelet norsk polarpolitikk", disposisjonsskisse til forelesning ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap (Kurs STV-951 Nye territorier i internasjonal politikk, V.1974), mai 1974; <http://www.ogskagestad.net/STV-951NasjonalBeslutningsstrukturUiOmai74.pdf>.
(sammen med Kim Traavik; også trykt i *The Challenge of New Territories*)
- "Small States in International Politics: A Polar-Political Perspective", artikkel i tidsskriftet *Cooperation and Conflict*, nos.2/3, 1974, s.185-193; <http://www.ogskagestad.net/SmallStatesCoop&Con74.pdf>; samt <http://www.ogskagestad.net/SmallStatesIntlPolCoopConflict74.pdf>; jfr. også <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/9/1/185>.
(også trykt i *The Challenge of New Territories*)
- "Small States in International Politics: A Polar-Political Perspective", kapitel i *The Challenge of New Territories*, ISBN 82-00-02334-6, Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda/ Universitetsforlaget, Oslo, juni 1974, s.133-141; <http://www.ogskagestad.net/SmallStatesCoop&Con74.pdf>; samt <http://www.ogskagestad.net/SmallStatesIntlPolCoopConflict74.pdf>.
(også trykt i *Cooperation and Conflict*)
- "Internasjonalt samarbeid i polarområdene. Et sikkerhetspolitisk perspektiv", artikkel i *Norsk Militært Tidsskrift*, hefte nr. 11, november 1974, s.455-466; <http://www.ogskagestad.net/IntlSamarbeidPolarNMTnov74.pdf>.

- *Vitenskapelig utforskning som internasjonalt samarbeidsobjekt i polarområdene*, studie AA:S/I, Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda 1974, 40 sider; <http://www.ogskagestad.net/VitUtforskIntlSamarbeid.pdf>.
- *Olje og sikkerhet. Et polarpolitisk perspektiv*, hefte utgitt av Den norske Atlanterhavskomiteé, mai 1975, 19 sider; <http://www.ogskagestad.net/OljeOgSikkerhetDNAKmai75.pdf>.
- *Norsk Svalbard-politikk - Historiske holdepunkter*, studiehefte utarbeidet for Utenriksdepartementets aspirantkurs mai 1975, 7 sider; <http://www.ogskagestad.net/NorskSvalbardpolHistorikkMai75.pdf>.
- *Norsk polarpolitikk. Hovedtrekk og utviklingslinjer 1905-1974*. With a Summary in English. ISBN-82-09-013289. Bok utgitt ved Dreyers Forlag (Perspektivprosjektet), Oslo, august 1975, 302 sider.

(studie nr.4 i serien "New Territories in International Politics. Studies from the Fridtjof Nansen Foundation at Polhøgda")
- "The Frozen Frontier: Models for International Cooperation", artikkel i tidsskriftet *Cooperation and Conflict. Nordic Journal in International Politics* (Universitetsforlaget, Oslo), vol.X, no.3, 1975, s.167-187; <http://www.ogskagestad.net/FrozFrontierCoopConflictOct75>; jfr. også <http://scholar.google.com/scholar?q=%22author%3AG.+author%3ASkagestad%22>.
- "Norsk selfangstpolitikk", foredrag på det utvidede Nordiske Hvalfangstkommissærmøtet i Reykjavik 10. april 1991, publisert i rapporten *Forvaltning av Havpattedyr*, Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1991:502 (ISSN 0903-7004), Nordisk Ministerråd, København 1991, s.40-46; <http://www.ogskagestad.net/NorskSelfangstNordMinraadApril91.pdf>; samt <http://www.ogskagestad.net/HavpattedyrNordiskMinraadApril91.pdf>.
- "Trade and Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region", foredrag/presentasjon på symposium under The 5th World Wilderness Congress and The 1st Northern Forum Conference, Tromsø, 27. september 1993, manus 10 sider; <http://www.ogskagestad.net/TradeCoopBarentsRegionSep93.pdf>.
- "Norsk polarpolitikk med fokus på nordområdene", foredrag/presentasjon på Nordområde-seminar ved Roald Amundsens senter for arktisk forskning, Tromsø 3. mars 1994, manus 10 sider; <http://www.ogskagestad.net/NordomrSeminarTromsoeMars94.pdf>.

- "Closing remarks", High North Alliance's *Seminar on 'Sustainable Whaling' for Ambassadors to Norway*, Oslo 22. mars 2000, foredrag (manus) 5 sider;
<http://www.ogskagestad.net/HighNorthAllianceMars00.pdf>.
- "Hvordan gir havressursene Norge påvirkningsmulighet i internasjonale fora", foredrag på Sjømilitære Samfunds Sjømaktseminar i Ulvik (Hardanger) 30. august 2002, trykt som artikkel i *Norsk Tidsskrift for Sjøvesen*, nr.5, oktober 2002, s.28-35;
<http://www.ogskagestad.net/RessSjoevesenOkt02.pdf>; samt
<http://www.ogskagestad.net/UlvikforedragAug02.pdf>.
- "The Scope for Norwegian Commitments Related to International Research Operations on Jan Mayen Island", foredrag, NATO Advanced Research Workshop, Joint International Scientific Observation Facility on Jan Mayen Island, Radisson SAS Park Hotel, Fornebu, 13. november 2003, manus 18 sider;
<http://www.ogskagestad.net/JanMayenNatoARWnov03.pdf>.
- "Nasjonale utfordringer i Nordområdene – sikkerhetspolitiske aspekter: Et dynamisk perspektiv", artikkel i *Norsk Militært Tidsskrift*, hefte nr.02, februar 2004, s.20-23;
<http://www.ogskagestad.net/NasjonaleUtfordrNordomrNMTfeb04.pdf>.
- *De norske besittelser i Nord-Ishavet – En sikkerhetspolitisk analyse*, utredning utarbeidet i 1971 på oppdrag fra E-staben (Forsvarets Overkommando), avgradert og frigitt 27. mai 2004, nyutskrevet utg. 56 sider;
<http://www.ogskagestad.net/NordIshavetSikkerhetspolAnalyse71.pdf> ; jfr. også
<http://scholar.google.com/scholar?q=%author%3AG.+author%3ASkagestad%22>.
- "The Scope for Norwegian Commitments Related to International Research on Jan Mayen Island", artikkel (kap.25) i S. Skreslet (ed.) *Jan Mayen Island in Scientific Focus*, ISBN 1-4020-2956-X, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Nederland 2004, s.269-278;
<http://www.ogskagestad.net/JanMayenSciFocus04.pdf>.
- "Polarnasjonen og jubiléumsåret", kronikk i *Farmann Newsletter*, Uke 30, 29. juli 2005;
<http://www.ogskagestad.net/PolarJubelFarmannJuli05.pdf> .
- "Glemmeboken: Svalbardjubiléet 14. august", artikkel i *Farmann - Norsk Forretningsblad*, 24. august 2005, samt kronikk i *Farmann Newsletter*, Uke 34, 26. august 2005; <http://www.ogskagestad.net/GlemmebokenSvalbardFarmannAug05.pdf> .
- "Norsk nordområdepolitikk – med særlig vekt på forholdet til Russland", foredrag ved Fiskeriforsknings seminar in Tromsø 16. november 2006, manus 14 sider;
<http://www.ogskagestad.net/ForedragTromsoeNov06.pdf> .

- "Nordområdenes betydning for Norge", foredrag for *Ski Rotary Klubb*, Ski, 30. april 2007 (manus 15 sider); <http://www.ogskagestad.net/NordomrSkiRotaryKlubbApril07.pdf> .
- "Grei gjenbruk", artikkel (bokanmeldelse) i *UDposten*, nr.2, juni 2007, s.18; <http://www.ogskagestad.net/GjenbrukUDpostenJuni07.pdf> .
- "Nordområdenes betydning for Norge", artikkel i tidsskriftet *Marg* (ISSN 1504-6427), nr.1 (februar) 2008, s.74-78; <http://www.ogskagestad.net/NordomrMargFeb08.pdf>.
- "Barentsbilder etter årtusenskiftet", artikkel (bokanmeldelse) i *UDposten*, nr.1, mars 2008, s.20-21; <http://www.fni.no/doc&pdf/UDposten108.pdf>; samt <http://www.ogskagestad.net/BarentsbilderUDpostenMars08.pdf> .
- "Den nye nordområdepolitikken. Barentsbilder etter årtusenskiftet", artikkel (bokomtale) i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr.1-2 (primo august) 2008, s.170-173; <http://www.idunn.no/ts/nst/2008/01/bokomtaler>; og <http://www.idunn.no/?marketplaceId=2000&languageId=1&siteNodeId=8247414>; samt <http://www.ogskagestad.net/NordomraadepolNSTaug08.pdf> .
- "NAMMCO – Trade Issues", erklæring fremført for 17. rådsmøte i North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO), Sisimiut, Grønland, 1.-4. september 2008, manus 3 sider; trykt i *NAMMCO Annual Report 2007-2008*, (ISSN 1025-2045; ISBN 978-82-91578-23-1), Tromsø 2009, s.82-83; <http://www.nammco.no/webcronize/images/Nammco/939.pdf>; samt <http://www.ogskagestad.net/StatementNAMMCOsep08.pdf> .
- "Report by NAFO Observer on 17th Council Meeting of NAMMCO", observatørrapport fra 17. rådsmøte i North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO), presentert for 30. årsmøte i Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO), Vigo, 22. september 2008, 2 sider; <http://www.ogskagestad.net/ReportNAMMCOtoNAFOsep08.pdf>.
- "The *High North* – an elastic concept in Norwegian Arctic policy", artikkel i Institutt for forsvarsstudiers (IFS') prosjekt *Geopolitics in the High North*, 22. mai 2009; http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1:an-international-research-project&catid=44:latest-news; samt <http://www.ogskagestad.net/HighNorthGeoNorMay09.pdf>; og <http://www.ogskagestad.net/HighNorthElasticConceptMay09.pdf>.
- " 'Nordområdene' ('The High North') – et elastisk begrep", artikkel i *Norsk Militært Tidsskrift*, nr.2/3 (juni) 2009, s.20-35; http://nor-miltids.com/NMT2009/NMT-nr_2-3-2009/skagestads%20artikkel.pdf; samt <http://www.ogskagestad.net/HighNorthNMTjuni09.pdf> .

- "The High North: An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy", artikkel publisert på egen nettside, september 2009, 28 sider;
<http://www.ogskagestad.net/HighNorthSep09.pdf>.
- "Sustainable Management of Marine Living Resources (fisheries) – A Core Element in the Norwegian Government's High North Strategy", foredrag fremført på symposiet *Sustainable use of Natural Resources in the Arctic*, Willem Barentsz Polar Institute, Groningen, 22. oktober 2009, manus 14 sider;
<http://wbpi.webhosting.rug.nl/index.php?nr=129>; samt
<http://www.ogskagestad.net/GroningenSymposiumOct09.pdf>; og
<http://www.ogskagestad.net/GroningenHighNorthOct09.pdf>.

Summary: <http://wbpi.webhosting.rug.nl/index.php?nr=135>; samt
<http://www.ogskagestad.net/GroningenSymposiumSummaryOct09.pdf>; og
<http://www.ogskagestad.net/GroningenHighNorthSummaryOct09.pdf>.
- "Duurzaam beheer van levende mariene hulpbronnen (visserij) – Een sleutelement van de Strategie voor het hoge Noorden van de Noorse regering", nederlandsk språkversjon av foredrag fremført i Groningen 22. oktober 2009, publisert 22. desember 2009 av Kgl. Norsk Ambassade, Haag, på stasjonens nettside;
<http://www.ogskagestad.net/GroningenNedlVersjonDes09.pdf>.
- *The 'High North'. An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy*, FNI Report 10/2010 – hefte i rapportserie fra Fridtjof Nansens Institutt, august 2010, 22 sider;
<http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1010.pdf>; samt
<http://www.ogskagestad.net/HighNorthFNIaug10.pdf>.
- "Report from NAMMCO 19", observatørrapport fra det 19. årsmøte i North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO), presentert for 7. årsmøte i South East Atlantic Fisheries Organization (SEAFO), Windhoek (Namibia), 12. oktober 2010, 2 sider; <http://www.ogskagestad.net/ReportNAMMCOtoSEAFOoct.pdf>.
- "Språkhjørnet – 'Polhøgda' ", artikkel i *UDposten*, nr.4 (desember), 2010, s.22;
<http://www.ogskagestad.net/SpraakhoernetUDpostenDes10.pdf>.
- "Arktiske utfordringer", artikkel (bokanmeldelse) i *UDposten*, nr.1 (mars) 2012, s.13;
<http://www.ogskagestad.net/ArktisUDpostenMars12.pdf>.
- " 'The High North' - A Geographical-Political Concept, with Emphasis on Marine Resources Management", forelesning ved Universitetet i Bergen 28. januar 2013, manus 17 sider; <http://www.ogskagestad.net/HighNorthBergenJan13.pdf>.

- "Management of Living Marine Resources in the High North", artikkel i studieheftet *High North Study Tour 2013*, juli 2013, s.41-47;
<http://www.ogskestad.net/MarineManagementHighNorthJuly13.pdf>.

(sammen med Alf Håkon Hoel)
- "Forvaltning av levende marine ressurser i nordområdene", tema-artikkel i *BarentsWatch*, Havforskningsinstituttet (IMR), 23. august 2013, 6 sider;
<http://www.barentswatch.no/Tema/Havrett/Internasjonal-havrett/Forvaltning-av-levende-marine-ressurser-i-nordomradene/->; samt
<http://www.ogskestad.net/MarineRessurserNordIMRaug13.pdf>; og
<http://www.ogskestad.net/MarRessNordIMRaug13.pdf>.

(sammen med Alf Håkon Hoel)
- "Report from CCAMLR to NEAFC", observatørrapport fra 32. årsmøte i Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR-XXXII), presentert for 32. årsmøte i North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), London, 11-15 November 2013, 2 sider;
<http://www.ogskestad.net/ReportCCAMLRtoNEAFCnov13.pdf>.
- "Sektorprinsippet i norsk polarpolitikk. Del I: Historikk og politisk bakteppe. Norges og andre lands politikk i Arktis og Antarktis", artikkel i *Norsk Militært Tidsskrift* nr.1 (mars) 2014, s.26-34; <http://www.ogskestad.net/SektorDel1NMTmars14.pdf>.
- "Norsk og internasjonal politikk i nordområdene", forelesning for Kystvakten (Haakonsværn) 8. mai 2014, manus 17 sider;
<http://www.ogskestad.net/NordomraadeneKystvaktenMai14.pdf>.
- "Norge i Arktis og Antarktis – gamle og nye utfordringer", foredrag for Frogner Seniorsenter (Schaftefloekken) 28. mai 2014, manus (stikkord og PowerPoint) 20 sider;
<http://www.ogskestad.net/PolarSchaftefloekkenMai14.pdf>.
- "Sektorprinsippet i norsk polarpolitikk. Del II: På tide å gravlegge spøkelset?", artikkel i *Norsk Militært Tidsskrift* nr.2 (juni) 2014, s.16-23;
<http://www.ogskestad.net/SektorDel2NMTjuni14.pdf>.