

Odd Gunnar Skagestad - Foredrag 12. mars 2015 for Kystvakten (Haakonsværn)

Norsk og internasjonal politikk i Antarktis

Innledning

I motsetning til "nordområdene", er ikke "sydområdene" noe innarbeidet begrep hverken i norsk offisiell språkbruk, i fagterminologi eller i samfunnsdebatten. Det får i og for seg være som det vil. Det som vi likevel bør legge oss på sinne, er at **Norge er det eneste land som har territoriale besittelser både i nord og i syd** - i Arktis og i Antarktis. Vi har dermed et bi-polart engasjement og tilstedeværelse som ingen andre land kan måle seg med.

Det betyr at Norge i Antarktis – som i Arktis, om enn ikke på akkurat samme måte eller i samme grad – har **interesser**. Det er interesser som ikke består inne i et politisk vakuum. Det er interesser som er en funksjon av tidligere handlinger eller valg som Norge har foretatt. Det er videre interesser som må ivaretas i forhold til og innen rammen av et internasjonalt regelverk og et internasjonalt aktørmiljø. Det er, med andre ord, interesser som også krever at vi foretar politiske beslutninger eller valg, eller fører en politisk kurs som fremmer de interessene som vi har.

Norsk polarfokus i syd

Spørsmålet om Norges polarfokus i syd dreier seg – om jeg skal formulere det litt annerledes – om de overordnede perspektivene og retningslinjene for den politikk Norge fører. Og da er det rimelig at vi søker svaret i offisielle styringsdokumenter eller såkalte policy-dokumenter, som i tillegg til lover og forskrifter normalt vil omfatte offentlige utredninger og ikke minst **stortingsmeldinger**.

Det nærmeste vi kommer til det vi kan kalle "en norsk utenrikspolitisk doktrine", er **St.meld. nr.15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter**. Her vil vi kunne finne et eget avsnitt om nordområdene, men Antarktis er overhodet ikke nevnt – noe som helst sted i denne meldingen.

Når det gjelder vår nordområdepolitikk – vår politikk i **Arktis** – kan det bare for det siste tiårets vedkommende ellers vises til dusinvis av sentrale og retningsgivende policy-dokumenter.

Med hensyn til vår politikk i **Antarktis**, finner vi ikke noe tilsvarende. I sammenligning med vårt engasjement i Arktis finner vi en helt bemerkelsesverdig mangel på symmetri i så måte. Faktum er at ingen norsk regjering noensinne har funnet det bryet verdt å legge frem noen stortingsmelding om Norges interesser, engasjement eller politikk i Antarktis.¹ Dette skal det imidlertid gjøres noe med: UD har satt igang med å utarbeide en stortingsmelding om Antarktis, med sikte på fremleggelse i løpet av 2015. Dette initiativet må rimeligvis kunne ses som tegn på en økende erkjennelse hos våre myndigheter av behovet for å ha en bevisst og formodentlig helhetlig tilnærming mht. Norges interesser og engasjement i syd. Utfordringen i så måte koker ned til å avklare to spørsmål, som henger innbyrdes sammen: **(1)** Hva består våre interesser i? og **(2)** Hva vil Norge i Antarktis?

Våre interesser er som sagt en funksjon av tidligere handlinger eller valg som Norge har foretatt. Det betyr at vi må se nærmere på **forhistorien**. Og forhistorien er fremfor alt de **anneksjonene** som Norge foretok i mellomkrigstiden. Først la vi under oss **Bouvetøya** – også kjent som det ensomste eller fjernest beliggende stedet på jordkloden (Kgl. res. 3. januar 1928). Deretter fulgte **Peter I Øy** (Kgl. res. 1. mai 1931). Og endelig – ved Kgl. res. den 14. januar 1939 - gikk vi til det skritt å legge at et digert område på mer enn en sjettedel av selve det antarktiske kontinentet under norsk suverenitet – et område som senere offisielt skulle få navnet **Dronning Maud Land**. Eller som det het i den kongelige resolusjonen som ble ført i pennen av utenriksminister Halvdan Koht: "Den parten av fastlandsstranda i Antarktis som tøyer seg ifrå grensa for Falkland Islands Dependencies i vest (grensa for Coats Land) til grensa for Australian Antarctic Dependency i aust (45⁰ austleg lengd) med det landet som ligg innafor denne stranda og det havet som ligg innåt, blir dregen inn under norsk statsvelde". Dermed var en ny provins til landet lagt, i tillegg til de to små antarktiske øyene som Norge allerede fra før av hadde annektert.

Et noe pussig og finurlig trekk ved anneksjonsbeslutningen, slik den ble formulert, var at områdets utstrekning sydover mot polpunktet **ikke** ble klart definert. Denne formuleringen var gjennomtenkt, og skyldtes behovet for å markere norsk ikke-ankjennelse av det såkalte "sektorprinsippet" som grunnlag for etablering av suverenitet i polarområder. Et slikt behov hadde sin bakgrunn i situasjonen i den andre enden av jordkloden - i Arktis - hvor Norges territoriale interesser i Franz Josef Land og Sverdrup-øyene var blitt overkjørt av

¹ Det nærmeste man kommer til noe slikt, er St.meld. nr.19 (1939) *Norsk statsvelde i Antarktis*, som gjorde rede for anneksjonen 14. januar 1939 av Dronning Maud Land.

Sovjetunionens og Canadas suverenitetskrav, for begge vedkommende definert som sektorer opp til Nordpolen.

Derfor var dette den gang – i mellomkrigstiden - en viktig prinsipiell sak i norsk utenrikspolitikk, men i dag fremstår det nærmest som en litt forvirrende kuriositet, og som spesielt har stilt karttegrerne overfor en lettere absurd oppgave.

De norske landnåm i Antarktis i mellomkrigstiden er stundom blitt fremstilt som uttrykk for norsk såkalt "polarimperialisme", motivert av nasjonalistiske prestisjehensyn. Dette er et énsidig og historieløst syn. Norges anneksjoner må først og fremst forstås i lys av **hvalfangsten** i Sydishavet, som på denne tiden spilte en stor og viktig rolle i vår nasjonaløkonomi. Om forrige århundres hvalfangst i Antarktis lærer man i vår tid stort sett bare at den hadde karakter av hensynsløs nedslakting – en rovdrift som førte til at de tidligere så rike hvalbestandene ble desimert, nærmest på grensen til utryddelse.² Noe er det nok i det, selv om den virkelige grunnen til at dette fangsteventyret tok slutt, ikke var at ressursgrunnlaget ble uttømt, men at økonomien sviktet – hvaloljen ble utkonkurrert av andre oljeprodukter (parafin m.v.). Verdensmarkedet kan være nådeløst sånn. For vår tids generasjoner kan det være vanskelig å forestille seg hvilken enorm betydning hvalfangstnæringen den gang hadde for Kongerikets utenriksøkonomi, verdiskaping og sysselsetting. I utviklingen av denne næringen var Norge i førerretet. Som illustrasjon kan jeg nevne at i toppsesongen 1930-31 var 27 av i alt 41 fangstekspedisjoner norske, samt at i tillegg var mannskapene på andre nasjoners ekspedisjoner i all hovedsak nordmenn.

Men selv om den norske hvalfangsten hadde en dominerende posisjon i Antarktis, var den samtidig ytterst sårbar i politisk henseende. Bakgrunnen for de norske anneksjonene var en høyst reell frykt for at denne livsviktige næringen skulle bli skadelidende som følge av andre lands politikk – nærmere bestemt truselen om å bli utestengt fra fangstfeltene som følge av andre lands suverenitetskrav. Spesielt Storbritannia (og dets imperie-partnere New Zealand og Australia) førte en aktiv ekspansjonspolitikk som omfattet både suverenitetskrav og lisensavgifter fra norsk hvalfangst. Et hovedhensyn i norsk politikk i Antarktis var å oppnå et mest mulig knirkefritt forhold til Storbritannia. Ved juletider 1938 ble det imidlertid kjent at Nazi-Tyskland var i ferd med å sende av gårde en ekspedisjon som skulle gjøre krav på et

² Pga. Norges dominerende stilling i hvalfangsten i mellomkrigstiden har det vært vanlig å peke på Norge som hovedansvarlig for denne utviklingen. Fangstdata som kom for en dag etter Sovjetunionens sammenbrudd viser imidlertid at den virkelige skurken var Sovjetunionen, som gjennom mange tiår frem til 1980-tallet, i skjul av systematisk forfalsket fangstrapportering, bedrev en massiv rovdrift som førte til kollaps i bestandene.

område på det antarktiske fastland som norske ekspedisjoner hadde oppdaget, utforsket og kartlagt. Dermed fikk den norske regjering det travelt, og handlet raskt og beslutsomt. Når man tar i betraktning sakens bakgrunn og nærmere omstendigheter, fremgår det klart at beslutningen 14. januar 1939 om anneksjon **ikke** var et utslag av en angivelig polarimperialisme fra norsk side. Snarere må beslutningen karakteriseres som et i hovedsak **defensivt** tiltak.

Da 2. verdenskrig brøt ut senere samme år, fikk både Norge og verden for øvrig andre ting å tenke på. Og det skulle senere gå mange år før Norge skulle følge opp anneksjonen på en måte som kunne godtgjøre hvilke hensikter man egentlig hadde hatt med kravet. Selv om hensynet til hvalfangsten hadde vært den avgjørende motiverende faktor, skulle de annekterte områdene aldri få noen praktisk anvendelse or dette formålet – dette så meget mer som den norske hvalfangsten i Sydishavet etter hvert skulle bli kraftig trappet ned og til slutt – i 1967 – bli helt utfaset.

Smått om senn begynte imidlertid norske myndigheter å tenke over hva man burde gjøre med landets nyeste og sydligste provins, - spesielt med henblikk på spørsmålet om eventuelle norske tiltak i fall det skulle bli fremsatt nye krav fra andre land. Blant annet ble spørsmålet reist om formalisering av det annekterte territoriets forhold til Kongeriket – m.a.o. dets statsrettslige stilling. Fortgang i denne saken inntraff likevel ikke før det ble klart at et storstilt internasjonalt forskningsprosjekt – Det Internasjonale Geofysiske År (IGY 1957-58) ville medføre omfattende nærvær av vitenskapelige ekspedisjoner fra mange land på iskontinentet, inkludert forskningsbaser innenfor det norske kravsområdet. Resultatet ble at Stortinget 21. juni 1957 vedtok en lovendring som innebar at den såkalte "bilandsloven" (Lov av 27. februar 1930 om Bouvetøya og Peter I Øy) også skulle omfatte det området som var blitt annektert i 1939, og som det i mellomtiden var blitt vanlig å omtale som "Dronning Maud Land". Dermed fikk også dette enorme området – som i prinsippet omfatter henimot 3 mill. km² - offisiell status som norsk "**biland**" – drøye 18 år etter at området var blitt underlagt norsk suverenitet. Hva betegnelsen "biland" angår, betyr denne at Norges tre antarktiske besittelser – Bouvetøya, Peter I Øy og Dronning Maud Land – er undergitt norsk suverenitet, men utgjør ikke noen del av selve Kongeriket (og vil derfor f.eks. kunne avhendes uten at dette kommer i strid med Grunnloven, som fastslår at Riket er "udelelig").

Antarktistraktaten, som ble fremforhandlet i 1959 og trådte i kraft i 1961, innebar en vesentlig endring i de rettslige rammebetingelsene for Norges og andres lands politikk og virksomhet forøvrig i Antarktis. Her inntraff det et historisk skille, som gjør det nødvendig å

gjøre nærmere rede for det avtaleverk og de samarbeidsmekanismer som har vært med å forme disse internasjonale rammebetingelsene.

Internasjonalt samarbeid, traktater og konvensjoner

Avtalefestet internasjonal samarbeid i Antarktis skjer i hovedsak innen rammen av det som vi vanligvis omtaler som Antarktistraktat-systemet. Dette består først og fremst av selve **Antarktistraktaten**, som i utgangspunktet omfattet 12 parter. Disse var de syv landene som hadde gjort gjeldende krav på suverenitet over områder i Antarktis, nemlig UK, New Zealand, Frankrike, Norge, Australia, Chile og Argentina. Videre deltok ytterligere 5 land som – i likhet med de forannevnte også - hadde deltatt i forskning i Antarktis under IGY, nemlig USA, USSR, Japan, Belgia og Syd-Afrika.

Traktaten, som omfatter alt område syd for 60⁰ S. (dvs. inkludert Dronning Maud Land og Peter I Øy, men ikke Bouvetøya, som ligger lengre nord), medførte blant annet – kort fortalt - at de til dels kompliserte og kontroversielle spørsmålene om suverenitetskrav ble "lagt på is". Traktaten slo uttrykkelig fast at de ulike lands territoriale krav hverken ble anerkjent eller avvist. Man ble rett og slett enige om å være uenige, samtidig som det ble slått fast at ingen nye krav eller utvidelser av eksisterende krav skulle fremmes. Traktaten vedtok videre full demilitarisering samt forbud mot atomsprenghninger i traktatområdet. Traktaten la sterke føringer for et omfattende vitenskapelig forskningssamarbeid i tråd med praksisen fra IGY-samarbeidet, og innførte full adgang for partene til gjensidige inspeksjoner av hverandres virksomhet. Det ble også åpnet for tiltredelse av andre parter enn de opprinnelige 12 signatarstater, men med et system som innebar et A-medlemskap og et B-medlemskap: Bare de traktatpartene som engasjerte seg i omfattende forskningsaktivitet fikk såkalt konsultativ status, som innebar rett til medbestemmelse i traktatsamarbeidet. Mange har etter hvert benyttet seg av dette, slik at traktaten pr. i dag teller i alt 29 konsultative parter, som deltar i de jevnlige (årlige) konsultative møter. I 2004 år siden ble traktatsamarbeidet også forsynt med et eget sekretariat, som har tilholdssted i Buenos Aires.

I mellomtiden hadde Antarktistraktaten fått flere avleggere. Først Den Antarktiske **Selkonvensjonen** (1972), senere **Konvensjonen for bevaring av de antarktiske marine levende ressurser** (mest kjent ved akronymet CCAMLR, i 1980), samt Den Antarktiske **Miljøprotokollen**, som kom i 1991. Dette avtaleverket omtales gjerne under ett som **Antarktistraktat-systemet**. Vi skal samtidig heller ikke glemme at hva de antarktiske havområdene angår, så gjelder også **FNs Havrettskonvensjon av 1982** – på lik linje med hva

tilfellet er for havet i resten av verden. Annet globalt regelverk som også har gyldighet i Sydishavet er Den Internasjonale Hvalfangstkonvensjon (ICRW) av 1946 og FAO-avtalen av 2009 om havnestatstiltak for å forebygge, hindre og eliminere UUU-fiske.

Blant disse vil jeg spesielt fremheve CCAMLR som et forum som stiller Norge overfor store utfordringer. Dette er fordi Sydishavet er blitt en arena for den globale kampen mellom vern og utnyttelse av havets ressurser. Dette er en kamp hvor vi kan støte på de samme frontlinjene i nærsagt alle sammenhenger og nivåer, og her er Norge havnet så å si i ildlinjen. Til forskjell fra Antarktistraktaten, som kun dekker området syd for 60° S., omfatter CCAMLR havområder mye lenger nord – på visse strekninger helt nord til 45-graden. Vi snakker om ufattelig store havområder, som også omfatter enorme forekomster av krill og fiskeressurser forøvrig.

Det er **tre overordnede mål** som ligger til grunn for Norges medvirkning i internasjonale forhandlingsprosesser og ressursforvaltningsfora:

- Å fremme norske prinsipper for forvaltning av levende marine ressurser, i første rekke prinsippet om bærekraftig forvaltning basert på best tilgjengelig vitenskapelig kunnskap og prinsippet om økosystembasert forvaltning.
- Å sikre Norge en rettferdig andel ved kvotefordeling av felles regulerte bestander, i første rekke basert på sonetilhørighetsprinsippet.
- Å sikre tilfredsstillende kontroll og håndhevelse innen de forvaltningsregimene som Norge deltar i.

Samtidig vet vi at Norge gjerne vil fremstå som en miljøvern-nasjon i første rekke. Det er noe som gjør oss lett påvirkelig for argumentasjonen fra de parter – land eller organisasjoner – som helst vil verne eller frede mest mulig av det som kan krype, gå eller svømme i havet. Og når vi forsøker å spille på den banehalvdelen er det lett å komme i skvis, eller møte seg selv i døren.

CCAMLR er en organisasjon hvor vi merker dette særlig tydelig. CCAMLR har riktignok en dobbelt agenda – vern og bærekraftig forvaltning av de marine ressurser – men oppfatter seg selv i hovedsak som en miljøorganisasjon. Til forskjell fra Norge er de fleste av de 25 medlemslandene gjennomgående representert ved folk fra de respektive miljømyndigheter – ikke fra fiskeriforvaltningen. Og tilstedeværelsen på CCAMLR-møtene av mektige internasjonale miljø-NGOer er så påtagelig at det er rent beklemmende. Deres agenda er å få trumfet gjennom vedtak om opprettelse av marine verneområder – MPAer – som vil hindre

fiske og annen ressursutnyttelse i millioner på millioner av kvadratkilometer. I så måte kan de vise til den såkalte Konvensjonen for biologisk mangfold (CBD), hvor partene i sin tid fattet et rådgivende vedtak om at det skulle opprettes et nettverk av representative marine verneområder som skulle dekke 10 prosent av verdenshavet. Med henvisning til dette og med et arsenal av katastrofepregede og alarmistiske argumenter øver disse NGOene et sterkt press på medlemslandenes regjeringer. Og disse er stort sett mer enn villige til å la disse organisasjonene diktere hvilken politikk de skal følge. For de flestes vedkommende er det en billig og lettvinnt måte å kjøpe seg en "grønn" profil – de har jo uansett ingen egne kommersielle interesser å forsvare i Sydishavet. Dermed befinner Norge seg i selskap med de ganske få øvrige land som **har** materielle interesser – dvs. fiskeriinteresser å ivareta – i første rekke Japan, Korea, Russland og Kina. Dette kan stundom føles noe ubekvent – særlig når vi samtidig har EU-landene og USA som motspillere. CCAMLR er en konsensus-basert organisasjon, dvs. alle parter må være enige dersom man skal kunne fatte noen beslutning, det være seg om marine verneområder eller noe annet. Vi har likevel merket at USA og EU-landene og deres medspillere (Australia, New Zealand) klart oppfatter Norge som en nøkkelaktør som må presses over på vernesiden. Dette er en situasjon som krever en vanskelig balansegang for at Norge skal kunne spille sin tradisjonelle rolle med å prøve å gjøre alle til lags og være såkalt "brobygger" mellom de ulike gruppene.

Personlig mener jeg at dette er en rolle som Norge ikke er tjent med å spille. Bedre ville det være om vi kunne våge å fremstå som en klar og utvetydig forsvarer av våre fiskeriinteresser og av de overordnede prinsipper som vi ellers mener å burde forfekte.

Mens Antarktistraktat-samarbeidet fra begynnelsen av hadde en overveiende forskningsvitenskapelig profil, er aktivitetene generelt sett blitt en stadig mer dominert av alle tenkelige former for miljøvern. Det kom særlig klart frem mht. vedtaket i 1991 av den antarktiske Miljøprotokollen, som trådte i kraft i 1998 og som blant annet innførte et 50-års moratorium på kommersiell utnyttelse av naturressursene på iskontinentet. Dette kostet ikke partene stort - på dette tidspunktet hadde ingen av dem satt i gang noen virksomhet som gjorde at de hadde materielle interesser å ivareta.

Annerledes forholder det seg ute i havet. Og her er spesielt Norge en stor og tung aktør. Alt fiske i Antarktis reguleres av CCAMLR. Derfor er også virksomheten som foregår i CCAMLR viktig for oss. CCAMLR har et fast sekretariat i Hobart på Tasmania, hvor også de årlige kommisjonsmøtene finner sted. De viktigste fiskeriene i CCAMLRs konvensjonsområde gjelder krill og tannfisk (to arter).

Det norske selskapet Aker BioMarine startet krillfiske med ett fartøy ("Saga Sea") i CCAMLR-området i sesongen 2005/06 og har fisket krill hvert år etter dette. I tillegg har Aker nå fartøyet "Antarctic Sea", og Olympic Seafood har fartøyet "Juvel", slik at det i sesongen 2013/14 var tre norske fartøyer som deltok i krillfisket. I tillegg har Norge nå, som i forrige sesong, deltatt i fisket etter patagonsk tannfisk med fartøyet "Seljevær" fra Ervik Havfiske. Dette gjør Norge til den største fiskerinasjonen i CCAMLR, både i kvantum og i verdi.

Norske interessenter som har til hensikt å fiske i Antarktis må i god tid på forhånd innhente tillatelse fra Fiskeridirektoratet. I utgangspunktet skilles det mellom to typer fiskerier, prøvefiske ("exploratory fisheries") og kommersielt fiske. Alle fiskerier begynner som prøvefiske, og går ikke over til å bli et kommersielt fiske før det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon til blant annet å kunne evaluere bestandens utbredelse og størrelse, fiskets innvirkning på andre arter og fiskebestander, samt at CCAMLRs Vitenskapskomité er i stand til å komme med råd om fangst- eller innsatsnivå. For å innhente relevante data under fisket er det utarbeidet relativt omfattende regler, herunder en datainnsamlingsplan som må følges. Fartøyet er dessuten pålagt å ha en eller to internasjonale observatører om bord for å ta seg av det vitenskapelige arbeidet. Fiskeridirektoratet kan ikke gi tillatelse til å delta i prøvefiske før en eventuell søknad har vært gjennom CCAMLR-systemet (Vitenskapskomitéen og Kommissjonen). Søknader om slik tillatelse må sendes Fiskeridirektoratet før 1. juni hvert år, og Direktoratet notifiserer deretter CCAMLR-sekretariatet om de norske fiskeplanene .

Fiskerier i CCAMLR-området: Krill og tannfisk

Krill fiskes i statistikkområde 48, som omfatter havområder i Vest-Antarktis, først og fremst i farvannene ved øygruppen Syd-Georgia. Forskernes bestandsestimat er for tiden på ca. 60 mill. tonn, med en nominell TAC på 5,6 mill. tonn. Innenfor denne opererer CCAMLR med en såkalt tiltaksgrense på 620 tusen tonn – det er med andre ord tale om et komplisert system hvor føre-var-prinsippet praktiseres i ekstrem grad. Fordi fisket foregår i konsentrerte områder, har fiskepresset nær landbaserte kolonier av pingviner og sel tradisjonelt skapt bekymring særlig blant NGOer. Fra norsk side er det en aktiv holdning fra både næring og forskning for å skaffe vitenskapelig dokumentasjon for et ansvarlig fiske.

I sesongen 2012/2013 fangstet den norske flåten (Aker BioMarine og Olympic Seafood) 128 856 tonn krill. Dette utgjorde ca. 60 % av den totale krillfangsten i Sydishavet (som dette året var på 217 357 tonn), og utgjorde tre ganger så mye som den nest største krillnasjonen,

Korea. Den rapporterte fangstmengden kom i siste sesong (2013/2014), som følge av fordelaktige isforhold, opp i 284 238 tonn, hvorav den norske andelen fortsatt lå på ca. 60 %. Norske krillfartøyer har alltid med seg en internasjonal observatør. Havforskningsinstituttet (HI) og industrien samarbeider om estimater for krill-dødelighet under fangst. Industrien finansierer én uke årlig med forskningstokt i område 48.2 i samarbeid med HI. De to norske selskapene er sammen med Pesca Chile og Insung fra Korea med i organisasjonen ARK (Association of Responsible Krillharvesters), som jobber med fokus på bærekraft og drift i samsvar med CCAMLRs regelverk for krillforvaltningen.

Norske notifiseringer av fangstplaner for sesongen 2013/2014 (fartøy/tonn) var som følger: Antarctic Sea (Aker BioMarine) 65 000, Saga Sea (Aker BioMarine) 65 000 og Juvel (Olympic Seafood) 30 000.

Det har de siste årene vært en økende interesse for å notifisere for dette krillfiskeriet. For sesongen 2014/2015 har 6 land med 21 fartøyer notifisert 611 000 tonn krill. Imidlertid er notifiseringene ikke et reelt uttrykk for hverken fangst eller fartøyer. Det synes klart at noen nasjoner bruker notifiseringer som et kostnadsfritt "posisjoneringsgrep" i en større Antarktissammenheng. Et uheldig utslag av dette er at miljøbevegelsens kampanjer bygger på notifiseringstallene, og ikke på faktisk oppfisket volum.

I motsetning til hva tilfellet er med krillfartøyene, fiskes **tannfisk** av fartøyer som også kan drive annet fiskeri i andre områder resten av året. Tannfisk fiskes på mellom 500 og 2000 meters dyp, og er et lite men relativt innbringende fiskeri. Båten "Seljevær", fra Ervik Havfiske, er den eneste norske båten som deltar i tannfisket i CCAMLR. For sesongen 2013/2014 hadde båten 226 tonn fordelt på de såkalte områdene 88.1 og 88.2, som ligger fra Rosshavet og nordover, dvs. på Stillehavssiden av Antarktis.

Flaggstaters ansvar – nasjonale og internasjonale forpliktelser; bekjempelse av UUU-fiske

Norge har flaggstatsansvar for norske fartøyer som fisker i CCAMLR-området, og vil således ha ansvaret for at fartøyet overholder CCAMLR-regelverket med hensyn til f.eks. setting av liner, tidspunkt for fiske, stopp når kvoter er tatt, satellittovervåking, observatører og fangstdokumentasjon.

Generelt gjelder at fiskerivirksomhet i Sydishavet er underlagt det samme globale regelverk som på andre hav i verden. I bunnen ligger FNs Havrettskonvensjon av 1982 og FN-avtalen

av 1995 om fiske på det åpne hav. I neste instans faller det på de respektive **regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene** (RFMOene) å følge opp den praktiske gjennomføringen av reglene. Og den aktuelle RFMO i Sydishavet er altså CCAMLR.

Generalforsamlingen i FNs mat- og jordbruksorganisasjon FAO vedtok 22. november 2009 en globalt bindende avtale om havnestatstiltak for å forebygge, hindre og eliminere ulovlig, urapportert og uregulert fiske – såkalt UUU-fiske eller IUU-fiske ("Illegal, Unregulated and Unreported Fisheries"). Avtalen trer i kraft når 25 stater har sluttet seg til (hvilket visstnok ennå ikke har skjedd - Norge vedtok allerede i april 2011 å ratifisere). I februar 2013 ble det oppnådd enighet om globale retningslinjer for flaggstatsansvar under FAO. Retningslinjene er fremforhandlet gjennom tre tekniske konsultasjoner under FAOs fiskerikomité COFI, og skal legges frem for tilslutning på neste sesjon i COFI. Retningslinjene inneholder kriterier for evaluering av flaggstaten, som blant annet omfatter krav om at flaggstaten har implementert bindende internasjonalt regelverk og hindrer egne fartøyer fra å delta i UUU-virksomhet.

Selv om CCAMLR arbeider aktivt for å bekjempe UUU-fiske i konvensjonsområdet, er det liten tvil om at slik virksomhet foregår i et visst omfang. Hvor omfattende dette er, er det likevel umulig å ha noen eksakt formening om – hensett til hvilke enorme havområder det er tale om og hvilke begrensede ressurser som partene kan avse til kontrollformål.

Nasjonal og internasjonal betydning – nå og i fremtiden

Så langt CCAMLR og problemstillingene knyttet til marin ressurs- og miljøforvaltning. Men Norge i Antarktis er mer enn krill og bekjempelse av svartfiske. Så la oss vende tilbake til spørsmålene som vi stilte innledningsvis, hhv. **Hva består våre interesser i?** og **Hva vil Norge i Antarktis?**

Som jeg nevnte for litt siden innebar **Antarktistraktaten** en vesentlig endring i de rettslige rammebetingelsene for Norges og andres lands politikk og virksomhet forøvrig i Antarktis.

For Norge kom inngåelsen av Antarktistraktaten meget beleilig: Med de anneksjonene som Norge hadde foretatt i mellomkrigstiden hadde vi også pådratt oss et **markeringsbehov** – behovet for å vise oss selv og andre at vi tok våre krav alvorlig, og gjennom handling synliggjøre vår seriøsitet og troverdighet som polarnasjon og internasjonal aktør. Med Antarktistraktaten på plass var noe av presset i så måte fjernet. Norge kunne slappe av i

forvissningen om at vår posisjon i Antarktis ikke stod overfor noen umiddelbare trusler eller utfordringer.

Eller kunne vi egentlig det? Traktaten gav ikke bare et pusterom med hensyn til suverenitetsspørsmålene: Den påla også traktatpartene konkrete, omfattende og kostbare arbeidsoppgaver og forpliktelser – fremfor alt knyttet til de forskningsvitenskapelige samarbeidsvirksomhetene. Var dette en side ved traktaten som skulle bli en inspirasjon til fornyet og forsterket aktivitet?

Og dernest: Hvilke utfordringer står Norge i Antarktis overfor i dag? Det er et spørsmål som vanskelig kan vurderes uavhengig av spørsmålet om hvilke *interesser* vi har å ivareta i isødet der syd? Som aktivt medlem av verdenssamfunnet fremstår Norge som et land som fremfor alt søker å **fremme verdier som fred og forsoning**, mellomfolkelig og mellomstatlig **samarbeid**, samt bidra til å videreutvikle og styrke den **internasjonale rettsorden** (jfr. den lett ironiske merkelappen *den humanitære stormakt*). I dette perspektivet må norsk Antarktis-politikk i særlig grad kunne karakteriseres som *verdibasert* snarere enn *interessebasert*. Men vi **har** faktisk også interesser – dels historisk betingede, dels knyttet til vår identitet som et foregangsland i polarområdene. Når det offisielle Norge i de senere år gjentatte ganger har erklært at *nordområdene* er vårt viktigste utenrikspolitiske satsingsområde, har det her ligget som et uttalt men logisk element at denne politikken også burde ha en *sydlig dimensjon*. Dette er imidlertid et aspekt som hittil ikke har utkrystallisert seg i noen klart artikulert interesse-orientert politikk.

Uansett har traktatsamarbeidet og de forpliktelsene som dette medfører, i over femti år utgjort et permanent knippe med utfordringer. Hvordan Norge har taklet disse utfordringene – som i praksis har dreiet seg om prioriteringer av ressurser til antarktisk forskningsvirksomhet – har opp gjennom årene vært et stadig tilbakevendende spørsmål, som i dag er mer aktuelt enn noen sinne. Ikke så å forstå at vi har vært aldeles passive: Forskningsbasen "Troll", som ble etablert i 1989-90, ble i 2005 utbygget og oppgradert til helårsdrift, forsynt med en egen flyplass som ble åpnet 11. februar 2005 med pomp og prakt av selveste dronning Sonja. Noe har altså skjedd.

Det er likevel ikke tvil om at vår forskningsinnsats i Antarktis må styrkes betydelig om Norge fortsatt skal hevde seg som polarnasjon i fremste rekke.

Men utfordringene er flere enn som så.

Hva vil Norge i Antarktis?

Her kan det være grunn til å rette et kritisk blikk på hvordan arven fra 1939 forvaltes i dag, på bakgrunn av de siste årtiers utvikling innen internasjonal havrett. "Grunnloven" i så måte er FNs Havrettskonvensjon av 1982. Havrettskonvensjonen er et dynamisk instrument, som på verdensbasis har gitt rom for fremveksten av nye grensemønstre til havs og på havbunnen. Det er en utvikling som også har relevans for spørsmålet om **etablering av maritime grenser** i Antarktis – det være seg for **territorialfarvann**, **økonomiske soner** eller for de respektive **kontinentalsokkelområder**.

Det følger av Havrettskonvensjonen at alle kyststater uten videre har en kontinentalsokkel ut til 200 n. mil ut fra kysten. Mange land, inkludert Norge, har imidlertid en sokkel som strekker seg lenger ut. Disse statene må dokumentere sokkelens yttergrense for Kontinentalsokkelkommisjonen i New York (CLCS), som består av 21 geologer, geofysikere og hydrologer. Kommisjonen vurderer den vitenskapelige og tekniske holdbarheten av kyststatens data og gir en anbefaling til statene om hvor yttergrensene bør trekkes. På grunnlag av denne anbefalingen kan kyststaten fastsette kontinentalsokkelens yttergrense mot de store havdyp med endelig og bindende virkning.

Med henblikk til Antarktistraktatens forbud mot at det fremsettes nye krav eller utvidelser av eksisterende krav, har de landene som tidligere hadde fremmet suverenitetskrav i Antarktis (inkl. Norge), hittil utvist stor tilbakeholdenhet i så måte. Enkelte land har likevel fremlagt dokumentasjon på utstrekningen av kontinentalsokkelen ved sine respektive kravsområder for FNs Kontinentalsokkelkommisjon. Dette gjelder bl.a. Australia (2004) og Norge (2009). For Norges vedkommende gjaldt dette både **Bouvetøya** - som ligger utenfor Antarktistraktatens virkeområde - og **Dronning Maud Land**, som ligger innenfor.

Hva betyr egentlig dette? Et slikt tiltak vil normalt være første skritt på veien til et senere krav om råderett over det sokkelområdet det dreier seg om. Av hensyn til Antarktis-samarbeidet bad Norge imidlertid Kommisjonen om – inntil videre - **ikke** å behandle dokumentasjonen som gjaldt Dronning Maud Land og Peter I Øy. For Bouvetøya ble imidlertid dokumentasjonen fremlagt til behandling på vanlig måte. Et første møte mellom en norsk embetsdelegasjon og Kommisjonen fant sted i november 2013, og ble fulgt opp med nye møter 3.-7. mars og 22.-25. juli 2014, samt senest primo mars 2015. Slike saker tar tid, og pr. i dag er det for tidlig å si noe når behandlingen av Norges fremlegg er ferdigbehandlet og Kommisjonen kan gi sin anbefaling. Dette betyr likevel at det nå ligger an til at det innen

rimelig fremtid vil bli etablert et definert sokkelområde under ubestridt norsk suverenitet omkring Bouvetøya.

Men kontinentalsokkelen er én ting – havet over er noe annet. Norge har hittil **ikke** – til tross for at Havrettskonvensjonen gir anledning til det – etablert noen 200 n. miles eksklusiv **økonomisk sone** rundt Bouvetøya. I dette spørsmålet kan det være behov for en mer offensiv politikk. Utviklingen med hensyn til høstingen av de verdifulle fiskeressursene (særlig krill og tannfisk) i disse havområdene – en virksomhet hvor fartøyer fra mange fjerntliggende land er aktive – tilsier at dette er en sak som norske myndigheter snarlig bør vurdere. Og ikke bare vurdere, men la vurderingen følges opp med handling. Dette ikke minst fordi det nå verserer forlydender om at det fra miljøpolitisk hold foreligger planer om å erklære farvannene rundt Bouvetøya for et marint verneområde (MPA). Dette er i tilfelle et spørsmål som må ses i sammenheng med de drøftelsene av MPA-spørsmål som foregår innenfor CCAMLR. Det spørsmålet som vi da må stille oss er hva et marint verneområde omkring Bouvetøya vil bety for våre muligheter til å nyttiggjøre oss en økonomisk sone i de samme farvannene? Her er det uansett behov for avklaring av hva som skal være offisiell norsk politikk – og etter mitt syn er det behov for en mer offensiv politikk som utvetydig fremmer våre ressursmessige interesser, i pakt med de rettigheter vi har etter Havrettskonvensjonen.

En etablering av maritime grenser for **Dronning Maud Land** er et tiltak som norske myndigheter pr. i dag - ut ifra en streng fortolkning av Antarktistraktaten – trolig vil avstå fra. La meg likevel forsiktig antyde at det ikke uten videre er sikkert at Norge vil være best tjent med å tolke Antarktistraktaten på en måte som binder opp vår handlingsrom i unødig sterk grad. Mye vil imidlertid kunne bero på hva andre traktatparter vil kunne finne på å gjøre.

En eventuell norsk presisering av hvordan formuleringene i annekasjonsbeslutningen av 1939 vedrørende Dronning Maud Lands avgrensning **sydover** – frem mot Polpunktet – skal forstås, må derimot anses å være overmoden og vel så det. Det er idag ikke lenger noen grunn til å late som om bilandet ikke strekker seg helt inntil Sydpolen, men stanser ett eller annet diffust og imaginært sted på veien.

LITTERATURLISTE

Odd Gunnar Skagestad:

Publikasjoner vedrørende Antarktis

- "Suverenitet og samarbeide", artikkel i Aftenposten (aftennr.), 27. november 1969; <http://www.ogskagestad.net/SuvOgSamAftenposten69.pdf> .
(også utgitt som hefte i skriftserie fra Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, studie AA:P106)
- "Jubileum i Antarktis", artikkel i tidsskriftet Farmand, nr.49, 6. desember 1969, s.47-51; <http://www.ogskagestad.net/AntarktisFarmand69.pdf> .
- "Ekstra-nasjonale rikdommer - Hvem skal kontrollere havbunnen, Antarktis og verdensrommet?", kapittel i Tidens Ekko-boken FN etter 25 år?, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo, oktober 1970, s.72-91; <http://www.ogskagestad.net/XtranasjRikdommerFN25aar70.pdf>.
(sammen med Truls Hanevold og Finn Sollie; også utgitt som hefte i skriftserie fra Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, studie AA:P105)
- 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)
- "The Antarctic: 'Troubles' Revisited", artikkel i tidsskriftet Bulletin of Peace Proposals, vol.4, no.4, 1973, s.383-384; <http://sdi.sagepub.com/cgi/reprint/4/4/383>; samt <http://www.ogskagestad.net/AntarcticTroublesBPPdec73.pdf>.
- "The Antarctic", inserat i tidsskriftet Bulletin of Peace Proposals, vol.5, no.1, 1974, s.96; <http://www.ogskagestad.net/AntarcticBPP74.pdf>.
- "The Antarctic: 'Troubles' Revisited", artikkel i tidsskriftet Bulletin of Peace Proposals, vol.4, no.4, 1973, s.383-384; <http://sdi.sagepub.com/cgi/reprint/4/4/383>; samt <http://www.ogskagestad.net/AntarcticTroublesBPPdec73.pdf> .
- "Internasjonalt samarbeid i polarområdene. Et sikkerhetspolitisk perspektiv", artikkel i Norsk Militært Tidsskrift, hefte nr. 11, november 1974, s.455-466; <http://www.ogskagestad.net/IntlSamarbPolaromrNMTnov74.pdf> .
- "Antarktis i sikkerhetspolitisk perspektiv", artikkel i tidsskriftet Internasjonal Politikk, nr.4, oktober/desember 1974, s.765-782; <http://www.ogskagestad.net/AntarktisSikkPolPerspIlnov75.pdf>.
- "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 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”)

- Politiske rammebetingelser for fiskerivirksomhet i antarktiske farvann (Sydishavet), notat, 18. mars 1992, 7 sider; <http://www.ogskagestad.net/AntarktisFisk92.pdf> .
- Final Report of the Twenty-second Antarctic Treaty Consultative Meeting (redigert, i egenskap av sjefsrapportør), Tromsø 25 May – 5 June 1998, utgitt av Utenriksdepartementet, Oslo, september 1998, 371 sider.
- ”Da Norge tok land i Antarktis”, debattartikkel i Aftenposten (morgenr., del 2), 8. mars 2005, s.5; <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article988743.ece>; samt <http://www.ogskagestad.net/AntarktisAftenpostenMars05.pdf> .
- ”Polarnasjonen og jubiléumsåret”, kronikk i Farmann Newsletter, Uke 30, 29. juli 2005; http://www.farmann.no/arkiv/2005/07/farmannkronikke_4.html#more; samt <http://www.ogskagestad.net/PolarJubelFarmannJuli05.pdf> .
- ”Vår sydligste provins – fortellingen om Dronning Maud Land”, artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift (ISSN 0800-336X print, ISSN 1504-3053 online), nr.3 (september) 2005, s.335-344; <http://www.idunn.no/servlets/dispatcher?marketplaceId=2000&languageId=18&siteNodeId=1770243>; samt <http://www.ogskagestad.net/DrMaudLandNNTsep05.pdf>; og <http://www.ogskagestad.net/UtPaaTurMars05.pdf> .
- ”Protesterte mot Norges anneksjon”, artikkel (inserat) i Aftenposten, 28. mars 2007, s.5; <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article1712471.ece>; samt <http://www.ogskagestad.net/NeuSchwabenlandAftenpostenMars07.pdf> .
- “Sovereignty, Jurisdiction and Cooperation”, artikkel publisert på egen nettside, september 2009, 36 sider; <http://www.ogskagestad.net/AntarcticSep09.pdf> .
- ”Suverenitet, jurisdiksjon og samarbeid” (undertitel ”Antarktistraktaten – forutsetninger og innhold”), artikkel i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, nr.3 (september) 2009, s.259-287; <http://www.idunn.no/ts/nst/2009/03>; samt <http://www.ogskagestad.net/AntarktisNSTsep09.pdf> .
- ”Forutsetninger for Antarktistraktaten – Hva var Norges linje?”, artikkel i nettpublikasjons-serien Norsk polarhistorie (www.polarhistorie.no), september 2009, 5 sider; <http://www.polarhistorie.no/artikler/2009/Antarktistraktaten>; samt <http://www.ogskagestad.net/AntarktisPolarhistorieSep09.pdf> .
- “Forutsetninger for Antarktistraktaten – Hva var Norges linje?”, artikkel i tidsskriftet Marg (ISSN 1504-6427), nr.3 (oktober) 2009, s.68-73; <http://www.ogskagestad.net/AntarktisMargOkt09.pdf> .
- ”Forutsetninger for Antarktistraktaten – Hva var Norges linje?”, artikkel i Norsk Militært Tidsskrift (ISSN 0029-2028), nr.5 (november) 2009, s.38-44; <http://www.ogskagestad.net/AntarktisNMTnov09.pdf> .
- ”Antarktistraktatens effekt på norsk politikk – ”sovepute” eller inspirasjon?”, foredrag fremført på Norsk Polarinstituttets Antarktiskonferanse, Tromsø, 15. desember 2009, manus 10 sider; <http://www.ogskagestad.net/AntarktisTromsoeDes09.pdf> .
- ”Antarktistraktaten – Hva var Norges linje?”, artikkel i tidsskriftet Historie (ISSN 0803-401X), nr.4 (desember) 2009, s.54-60; <http://www.ogskagestad.net/AntarktisHistorieDes09.pdf> .
- ”Fra polarimperium på sparebluss til nye utfordringer – og ny giv? Antarktistraktatens effekt på norsk politikk 1959-2009”, artikkel i Norsk Militært Tidsskrift (ISSN 0029-2028), nr.3 (juni) 2010, s.4-11; <http://www.ogskagestad.net/AntarktisNMTjuni10.pdf> .

- "Global Ocean Issues and the Rôle of Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs): The South East Atlantic Fisheries Organization (SEAFO) as a Case in Point", artikkel publisert 15. mars 2013 på SEAFOs hjemmeside, 6 sider; <http://www.seafo.org/pdf/Global%20Ocean%20Management-SEAFO.pdf>; samt <http://www.ogskagestad.net/SEAFOmodernRFMOMarch13.pdf>.
- "Global Ocean Issues and the Role of Regional Fisheries Management Organizations: The South East Atlantic Fisheries Organization (SEAFO)", artikkel i tidsskriftet New Ground Research Journal of Scientific Research and Articles, Volume 1, Issue 1, 30. mai 2013, s.1-5; <http://www.newgroundresjournals.org/journals/NGRJSRA/Content/2013/May/May.html>; samt <http://www.ogskagestad.net/SEAFOngriMay13.pdf>.
- "Sovereignty, jurisdiction, and cooperation: The Antarctic treaty; preconditions, substance and future relevance", artikkel i tidsskriftet New Ground Research Journal of Scientific Research and Articles, Volume 1, Issue 1, 30. mai 2013, s.6-20; <http://www.newgroundresjournals.org/journals/NGRJSRA/Content/2013/May/May.html>; samt <http://www.ogskagestad.net/AntarcticNgrjMay13.pdf>.
- "Norge aktiv i og for Antarktis", debattartikkel i Aftenposten 13. juli 2013, s.5; <http://www.ogskagestad.net/CCAMLRAftenpostenJuli13.pdf>.
- "Hvordan Bouvetøya ble norsk", artikkel i UDposten nr.3 (oktober), 2013, s.20-23; <http://www.ogskagestad.net/BouvetUDpostenOkt13.pdf>.
- "Da Norge annekterte Bouvetøya", artikkel i tidsskriftet Historie nr.4, 2013 (februar 2014), s.34-39; <http://www.ogskagestad.net/BouvetHistorieFebr14.pdf>.
- "Dronning Maud Land 75 år", artikkel i tidsskriftet Historie nr.4, 2013 (februar 2014), s.40-46; <http://www.ogskagestad.net/DML75HistorieFebr14.pdf>.
- "Sektorprinsippet i norsk polarpolitikk. Del I: Historikk og politisk bakteppe – Norges og andre lands praksis i Arktis og Antarktis", artikkel i Norsk Militært Tidsskrift, nr.1 (mars) 2014, s.26-34; <http://www.ogskagestad.net/SektorDel1NMTmars14.pdf>.
- "Sektorprinsippet i norsk polarpolitikk. Del II: Relevans i dag: På tide å gravlegge spøkelset? ", artikkel i Norsk Militært Tidsskrift, nr.2 (juni) 2014, s.16-23; <http://www.ogskagestad.net/SektorDel2NMTjuni14.pdf>.