

RAPPORT # 20

Norge, nordområdene og EU

Kristine Offerdal



Europautredningen
Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU



OM RAPPORTEN

Rapporten er skrevet på oppdrag for Europautredningen. Innholdet i rapporten er forfatterens ansvar. Rapportene er å betrakte som et innspill til utredningen og reflekterer ikke Europautredningens synspunkter.

OM FORFATTEREN



Kristine Offerdal

Kristine Offerdal er førsteamanuensis ved Forsvarets Høgskole, Institutt for forsvarsstudier (IFS). Hun har doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo med avhandlingen *The politics of energy in the European High North: Norway and the petroleum dialogue with the USA and the EU*. Hun har de siste år arbeidet med internasjonale relasjoner i nordområdene, med særlig vekt på energisikkerhet og norsk nordområdediplomati. Offerdal deltar i det IFS-ledede internasjonale forskningsprosjektet *Geopolitikk-Nord*, finansiert av Norges Forskningsråd.

Innhold

1. Innledning	5
2. Nordområdene og Europa	6
3. Proaktivt nordområdediplomati overfor Europa og offensive interesser (2004-2007/08)	7
3.1 Petroleum som utenrikspolitisk virkemiddel	7
3.2 Utfordring: Tydelighet og interdepartemental koordinering	8
4. Fra proaktivt til reaktivt nordområdediplomati og defensive interesser (2007/08-2009)	9
4.1 Den tidlige utviklingen av en europeisk Arktis-politikk: geopolitikk og klima/miljø	10
5. Tilbakeleent nordområdediplomati overfor Europa med aktivt saksbasert engasjement (2010-2011)	12
5.1 Enkelt saker med mulige implikasjoner i nord.....	12
5.1.1 Endring av petroleumsloven.....	12
5.1.2 Macondo-ulykken	14
6. Svalbard	15
6.1 Fiskevernsonen.....	16
6.2 Petroleum	17
7. Forskning	18
8. En særlig utfordring: vekst versus vern	18
9. Norges muligheter for innflytelse	19
10. EUs muligheter for innflytelse	19
11. Oppsummering og konklusjon	20
12. Kilder	22
12.1 Litteratur	22
12.2 Enkeltintervjuer.....	25
12.3 Gruppeintervjuer	25

Norge, nordområdene og EU

Kristine Offerdal

1. Innledning

I oktober 2005 erklærte regjeringen Stoltenberg II at nordområdene skulle være det viktigste strategiske satsingsområdet i årene fremover. Samtidig ble det understreket at europapolitikken skulle være et annet satsingsområde og at regjeringen mer offensivt skulle ivareta norske interesser overfor EU (Soria Moria-erklæringen 2005: 6-7). I stortingsmeldingen om europapolitikken fra juni 2006 ble målsettingen om en mer offensiv europapolitikk gjentatt (St.meld. 23 [2005-2006]). Nordområdestrategien fra desember 2006 videreførte Bondevik II-regjeringens satsing på nordområdedialoger med sentrale vestlige makter, inkludert EU (Utenriksdepartementet 2006).

Denne rapporten analyserer forholdet mellom de to satsingsområdene nordområdene og Europa i norsk utenrikspolitikk. Et sentralt spørsmål er hvilken plass Europa har hatt i norsk nordområdepolitikk og hvordan Norges forhold til EU har virket inn på og kan virke inn på nordområdepolitikken.¹ Tidsperioden avgrenses seg fra starten av det nyeste norske nordområdeinitiativet i 2004/05 og frem til juni 2011. Kildematerialet består av offentlige dokumenter i EU og Norge, rapporter fra Stortingsdebatter, 13 kvalitative

¹ Norsk nordområdepolitikk defineres her bredt som politikk som er utviklet med tanke på å ivareta viktige norske utenrikspolitiske interesser i nordområdene. Den innenrikspolitiske dimensjonen, som er en særdeles viktig del av norsk nordområdepolitikk, blir kun indirekte og sporadisk berørt. I utgangspunktet er det Utenriksdepartementet som, i samråd med fagdepartementene utvikler den overordnede nordområdepolitikken. Det er først og fremst betydningen av forholdet til EU for denne overordnede nordområdepolitikken som blir vurdert her, men viktigheten av forholdet til EU i enkeltsaker med implikasjoner for nordområdene blir også berørt. *Nordområdene* forstås som de europeiske land- og havområder nord for polarsirkelen. Med *Arktis* menes det sirkumpolare området nord for polarsirkelen.

forskningsintervjuer med til sammen 17 beslutningstakere i EU og Oslo, samt annenhåndslitteratur.²

Det er flere sider ved nordområdepolitikken som ikke vil bli berørt i rapporten. Den konsentrerer seg i hovedsak om Norges forhold til EU-nivået, men norske myndigheter har også innledet nordområdedialoger med sentrale europeiske stater, slik som Tyskland, Frankrike og Storbritannia. Dette har man ansett som nødvendig ut ifra erkjennelsen av at det er medlemslandene som "setter grenser for, gir handlingsrom til og angir retningen til den videre utviklingen av EU-samarbeidet" (Støre 2007). Dialogen med enkelte medlemsland har vært mer etablert enn dialogen med EU-nivået. Således er det en viktig dimensjon ved nordområdepolitikken overfor Europa som denne rapporten av ressursmessige årsaker ikke går nærmere inn på, selv om medlemslandene som kanaler inn i EU vil bli behandlet. Enkelte lesere vil nok også savne inngående analyser av saksfelt som forsvars- og sikkerhetspolitikk, miljøpolitikk og forskningspolitikk. Disse politikkkfeltene blir omhandlet på en indirekte måte i rapporten. Energipolitikk er det feltet som blir viet størst oppmerksomhet, men gjennomgående er det enkeltsakene og den overordnede Arktis-politikken, og ikke spesifikke politikkkfelt i seg selv, som gir analysen retning.

² I tillegg hviler analysene tungt på funn og data fra PhD-prosjektet *The politics of energy in the European High North: Norway and the "petroleum dialogue" with the USA and the EU* (Offerdal 2010). Dette inkluderer 28 intervjuer på embetsmanns nivå og med industriaktører og analytikere i Brussel og Oslo. Intervjuer har vært en nødvendig metode for å kunne besvare forskningsspørsmålet i rapporten på grunn av den umodne karakteren til EUs Arktis-politikk og de relativt få foreliggende akademiske analyser av EU i regionen. Se fullstendig liste over informanter på side 25.

Det er også viktig å påpeke at EU ikke er noen ny aktør i Arktis. Gjennom Den Nordlige Dimensjon og Barentssamarbeidet har Unionen siden 90-tallet bidratt til en rekke prosjekter i Barentsregionen innen områder som miljø, helse og kultur. Europakommisjonen har også vært ad hoc observatør på en rekke møter i Arktisk Råd. Europaparlamentet var med å grunnlegge Komiteen for Arktiske Parlamentarikere (SCPAR) og har deltatt aktivt på møter i forumet siden tidlig på 90-tallet. Norske aktører møter EU i alle disse foraene. Tross denne aktiviteten, er det kun i de siste år at nordområdetematikk har steget så høyt på agendaen i Brussel at man har startet en prosess med å utforme en overgripende politikk på feltet for Unionen. Det er først og fremst denne delen av den europeiske Arktis-politikken som blir analysert i rapporten. Hovedfokuset i rapporten ligger på Norges forsøk på å påvirke utformingen av denne overordnede politikken og kontaktflatene med Brussel i dette arbeidet. Gjennom denne analysen identifiseres særlige utfordringer for Norge i forholdet til EU i en nordområdekontekst.

Det er verdt å merke seg at utviklingen av en Arktis-politikk på EU-nivå fremdeles er i en tidlig fase. Konklusjonene som denne rapporten gir er derfor å anse som indikasjoner på hva vi kan forvente oss av fremtiden, basert på det vi har sett så langt i forholdet mellom EU og Norge i nordområdepolitikken. Til slutt søker også å gi en økt forståelse av EUs Arktis-politikk, som er en nødvendig forutsetning for å kunne gjøre noen slike vurderinger.

De overordnede konklusjonene kan oppsummeres slik: Norsk nordområdediplomati overfor EU kan deles inn i tre perioder avhengig av dets intensitet og karakter. I en første periode (2004-2007/8) søkte norske myndigheter å øke europeernes bevissthet om nordområdespørsmål uten at spesifikke norske interesser ble identifisert og kommunisert. Etter hvert som EUs Arktis-politikk begynte å ta form utover i perioden, ble Norges interessemotsetninger med EU tydeligere. I denne perioden (2007/08-2009) responderte norske myndigheter på utspill fra Brussel, spesielt i forhold til spørsmålet om styringsmekanismer og i enkeltsaker som gjaldt import av selprodukter og fiske i uregulerte deler av Arktis. Utover i perioden syntes EUs grunnleggende politikk å nærme seg norske syn, og nordområdediplomatiet gikk over i en mer tilbakelemt fase i årene som fulgte (2009-2011). Denne tilbakelemt fasen sammenfalt i tid med at EUs interesse for å engasjere seg i nordområdesamtaler med Norge økte. I denne perioden ble koblingen mellom de uttalte målene i europapolitikken og implementeringen av nordområdepolitikken på embetsmannsnivå, og

dermed koblingen mellom europapolitikken og nordområdepolitikken, svakere.

Til tross for at EUs grunnleggende syn på arktiske problemstillinger har nærmet seg de norske i løpet av perioden som her studeres, er det likevel fremdeles et ganske betydelig potensial for at EU-politikk på enkelte sakfelt kan få implikasjoner for muligheten norske myndigheter har til å forfølge sine interesser i nord. Det vil da dreie seg om indirekte virkninger av Norges avtaler med EU, slik som EØS-avtalen, eller om konsekvenser av enkelthendelser og oppfølging av enkeltsaker, snarere enn en rasjonell, overordnet Arktis-strategi fra EUs side. Norge står spesielt overfor utfordringer i saker der landet ikke har aktiv støtte fra medlemsland. Rettslige spørsmål knyttet til Svalbard er det direkte nordområderelaterte feltet der Norge sannsynligvis står overfor de største utfordringer i forholdet til Europa, dersom det skulle bli et tema som EU-nivået i fremtiden vil engasjere seg sterkere i.

2. Nordområdene og Europa

Regjeringen Bondevik II utarbeidet den første nordområdemeldingen (St.meld. 30 [2004-2005]) hvor den nyeste "nordområdeoffensiven" i norsk diplomati overfor sentrale vestlige makter ble initiert.³ Den utenrikspolitiske dimensjonen av politikken hvilte på de to pilarene, bilateralt samarbeid med Russland og nordområdedialoger med allierte. Denne linjen ble videreført av regjeringen Stoltenberg II.

Motivasjonene for å utvikle en mer bevisst og overordnet politikk for nordområdene var både innenriks- og utenrikspolitiske. En rekke nasjonale aktører hadde store egeninteresser i at regjeringen i økende grad fokuserte på regionen, inkludert regionale og lokale politikere og næringsdrivende som så muligheter for regional utvikling i satsingen.⁴ Når det gjelder utenrikspolitikken, sank den strategiske betydningen av Norge og nordområdene i det internasjonale bildet med den kalde krigens slutt. NATOs fremtid og eksistensberettigelse ble diskutert, samtidig som det norske folk sa nei til EU-medlemskap i 1994. Med bakgrunn i disse utviklingstrekkene ble det diskutert om Norge var i ferd med å bli marginalisert på den internasjonale arena. Enkelte hevdet at Norge, med Russland som

³ Nordområdesamtaler med sentrale vestlige makter var ikke en nyskaping. Allerede i 1975-76 innledet Utenriksdepartementet nordområdedialoger med USA, Storbritannia, Vest-Tyskland og Frankrike (Tamnes 1997: 254). Dialogen med USA ble særlig viktig, men svant hen løpet av 1990-tallet.

⁴ Se Offerdal (2010: 10-15) for en mer detaljert beskrivelse.

nærmeste nabo, burde søke støtte hos de to andre aktørene i makttrianglet USA-EU-Russland.⁵

Mulighetene for å finne nye store olje- og gassressurser i regionen var også et sentralt tema. Energisikkerhet knyttet nordområdesatsingen til Europa. I en tid da EU møtte store utfordringer i sine energirelasjoner med Russland gjennom den russisk-ukrainske gass-krisen i januar 2006, mens oljeprisen skjøt til værs og energisikkerhetsspørsmål ble heftig debattert i Brussel, skulle norsk olje og gass fra nord være fremtidens sikkerhetsline. Ved aktivt å bruke petroleumsressursene som døråpner skulle norske myndigheter, med Utenriksdepartementet i spissen, skape arenaer for å fremme bredere norske prioriteringer i nord og samtidig rette Europas oppmerksomhet mot Norge. Gjennom nordområdediplomatiet satte regjeringen i 2004 i gang arbeidet med å "utnytte Norges posisjon som energistormakt" og knyttet samtidig nordområdepolitikken og europapolitikken sammen.

3. Proaktivt nordområdediplomati overfor Europa og offensive interesser (2004-2007/08)

De første nordområdedialogene ble etablert med Tyskland i 2004. I 2005/06 ble nordområdesamtaler med USA, Storbritannia, Frankrike og Canada innledet. Dialoger med EU-nivået ble ikke institusjonalsert på politisk nivå, men et nordområdeseminar ved European Policy Center i oktober 2006, der Barroso og Støre begge talte, blir gjerne omtalt som det første nordområdedialogmøtet.⁶ Kontakten på politisk nivå om nordområdene har senere vært sporadisk, men er likevel omtalt som nordområdedialoger. I hovedsak ble eksisterende kanaler inn i EU-systemet brukt for å formidle det norske nordområdebudskapet.

Av EUs institusjoner er Kommisjonen og etter hvert Parlamentet viktige kanaler for Norge. EØS-rådet, som møtes to ganger i året på ministernivå, er også en kanal for norske myndigheter inn i EU. Her har nordområdetematikk blitt tatt opp ved flere anledninger. Etter hvert som nordområdene har steget på agendaen i EU, har norske myndigheter blitt invitert til Brussel for å informere om norsk politikk i nord, både på politisk og embetsmannsnivå. Norske myndigheter har også invitert EU-representanter til Norge og nordområdene, på visningsturer til blant annet Svalbard og

⁵ Se for eksempel Neumann (2002: 20).

⁶ Se http://www.eunorway.org/news/The_Minister_of_Foreign_Affairs_will_open_the_Policy_Briefing_on_Barents_Sea/ for Barroso og Støres taler (29. august 2011)

Hammerfest. Mye av kontakten mellom Norge og EU foregår også mer ad hoc på embetsmannsnivå i Brussel. Selv om faste nordområdemøter ikke har blitt etablert med EU-nivået, har norske utsendinger i Brussel mye uformell kontakt med representanter i Kommisjonen og Parlamentet. Til slutt har Norge jobbet aktivt opp imot medlemsstater som Danmark, Sverige, Finland og Storbritannia for å påvirke EU-politikk.

3.1 Petroleum som utenrikspolitisk virkemiddel

I sin redegjørelse for Stortinget i februar 2006 fastlo utenriksminister Jonas Gahr Støre at nordområdepolitikken var "en viktig del av norsk europapolitikk" og at regjeringen ønsket en dialog med Europa om nordområdene. Videre konstaterte han at Norges europeiske partnere ønsket dialog med Norge på grunn av "åpenbare interesser i utviklingen av det nye europeiske energikapitlet". Den energipolitiske dialogen med EU skulle videreutvikles. Her så man ifølge utenriksministeren hvordan regjeringens nordområdepolitikk og europapolitikk hang sammen (Støre 2006). I sin halvårlige redegjørelse for Stortinget om viktige EU- og EØS-saker i juni 2007 bekreftet Støre Norges proaktive forhold til Europa i nordområdepolitikken ved å understreke at regjeringen ønsket å skape "bredere interessefelleskap med europeiske partnere i nord" og at Norge måtte "bidra til å holde fokus [i EU] rettet mot nord" (Støre 2007). Et lignende budskap ble gjen tatt i den utenrikspolitiske redegjørelsen i april 2008 (Støre 2008).⁷

Bruken av petroleum i nord som utenrikspolitisk virkemiddel hadde tverrpolitisk støtte. Tidligere hadde Stortingets utenrikskomité i sitt svar på St.meld. 30 (2004-2005) understreket behovet for å utnytte Norges posisjon som energistormakt (Innst. S. nr. 264 [2004-2005]: 2). Ved å promotere olje- og gasspotensialet, skulle Norge og nordområdene settes på kartet i Brussel.

Responsen i Brussel på Norges energibudskap var imidlertid langt mindre enn ventet. I den grad europeiske beslutningstakere viste interesse for norsk olje og gass i nord, var det i form av en avventende hold-

⁷ Målet om å trekke EUs oppmerksomhet nordover har blitt understreket i flere av utenriksministerens redegjørelser i Europautvalget i denne perioden (se for eksempel Europautvalget 2006a, 2006b, 2008). I denne perioden ble en rekke EU-diplomater invitert til Norge og nordområdene. Statoils LNG-anlegg på Melkøya var en viktig attraksjon for norske myndigheter å vise frem. Det var også Svalbard. Europakommisjonens president, José Manuel Barroso, deltok på åpningen av frøhvelvet på Svalbard i februar 2008.

ning. Motivasjonen, i den grad den var til stede, lå i de langsiktige mulighetene for diversifisering og dermed potensielt mindre avhengighet av russisk gass.⁸ Viktige grunner til den labre responsen var for det første det faktum at betydelig petroleumsutvinning i nord lå for langt frem i tid til å være politisk relevant på gjeldende tidspunkt. For det andre evnet ikke norske myndigheter å fremsette klare konklusjoner angående i hvilken grad nordområdene kunne bidra til europeisk energisikkerhet. Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet hadde ulike oppfatninger av petroleums-potensialet, noe som førte til et fragmentert budskap til beslutningstakere Brussel.

For det tredje var altså ikke selve nordområdedialogene blitt ordentlig etablert. I stedet for å opprette en ny fast kanal for interaksjon om nordområdespørsmål, trakk man på eksisterende kanaler inn i EU-systemet. I energispørsmålet var selvsagt energidialogen mellom Oslo og Brussel av særlig betydning. Imidlertid var ikke Olje- og energidepartementet på dette tidspunkt særlig interessert i å promotere nordområdene som petroleumsprovins. En viktig årsak var usikkerhetene knyttet til ressursanslagene i regionen. Dette utgjorde en viktig begrensning i den delen av nordområdediplomatiet som knyttet seg til energisikkerhetsspørsmål.

Til slutt virket det gode energiforholdet mellom Norge og EU som en begrensning på EUs behov for å handle i forhold til Norge i nordområdene. Eventuelle praktiske tiltak var vanskelig å identifisere, i tillegg til at de neppe ville ha endret på Europas muligheter til å dra nytte av en mulig utvikling av norske nordområder fordi norsk politikk i stor grad ble utviklet langs de linjer som EU ønsket. Norsk petroleum ble så å si per definisjon sett på som europeisk.

3.2 Utfordring: Tydelighet og interdepartemental koordinering

Selv om nordområdedialogene passet som hånd i hanske med budskapet om en mer aktiv og offensiv europapolitikk, møtte norske myndigheter i nordområdediplomatiet på en utfordring når det gjaldt å levere i henhold til to punkter som inngikk i handlingsplanen for gjennomføringen av europapolitikken (St.meld. 23 [2005–2006]). Det første var å sikre tydelige og tidlige politiske prioriteringer. Norske myndigheter var tidlig ute med å formidle sine politiske prioriteringer i nord, men var ikke særlig tydelige i budskapet. Hva som var

norske interesser var delvis klart (i siste instans å unngå marginalisering ved å sette fokus på nordområdene hos sentrale vestlige makter). Det var imidlertid uklart hvilken interesse aktører i EU skulle ha av å engasjere seg i nordområdedialoger med Norge og på hvilken måte Norge ønsket at de skulle engasjere seg. Nordområdediplomatiet begrenset seg grovt sett til ren informasjon overfor europeiske beslutningstakere om norske prioriteringer i nord. Målet var å øke deres bevissthet og kunnskap om sentrale problemstillinger i regionen. Dette lyktes man i. Mellom 2006 og 2008 økte europeiske beslutningstakers bevissthet og kunnskap om nordområdene betraktelig, men interessen for å utvikle et samarbeid med Norge om nordområdespørsmål, det vil si praktisk handling, var ikke tilstede i betydelig grad. Veien videre fra ren informasjon til praktisk samarbeid om nordområdespørsmål viste seg dermed vanskelig å finne for norske diplomater (Offerdal 2010: 103).

Det andre punktet fra handlingsplanen for gjennomføringen av europapolitikken som man i nordområdediplomatiet ikke maktet å leve opp til var god samordning og utnytting av mulighetene. Som nevnt, var det uklart for Brussel hva Norge ønsket fra dem i nordområdepolitikken. Dette inntrykket ble forsterket av at Olje- og energidepartementet fokuserte langt mindre på nordområdene enn det Utenriksdepartementet hadde lagt opp til i nordområdesatsingen. Nordområdene var ikke et viktig tema i energidialogen med Brussel i denne perioden, selv om det ikke var fraværende.⁹

Selv om de politiske dokumentene som omhandlet nordområdene hadde relativt få referanser til europapolitikken og omvendt, viser Utenriksministerens taler og redegjørelser for Stortinget at koblingen mellom de to satsingene i teorien var tydelig og klar. I den praktiske gjennomføringen, derimot, ser vi altså at man støtte på en utfordring i å få fagdepartementene (i dette tilfellet Olje- og energidepartementet) til å tenke overordnet (nordområde)politisk. I tillegg var ikke Utenriksdepartementets nordområdebudskap til Brussel spisset nok til at man fant et godt grunnlag for å videreutvikle interaksjonen med EU om overordnet nordområdepolitikk. Interaksjonen med Brussel om nordområdene bar preg av kunnskapsoverføring fra norske til europeiske aktører om aktuelle problemstillinger i nord, med det mål å øke oppmerksomheten om regionen.

⁹ I departementets Europastrategi fra 2007 heter det at: "[U]tviklingen av petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel, herunder i Barentshavet, vil være av betydning for EUs fremtidige energiforsyning" (Olje- og energidepartementet 2007: 10).

⁸ Analysen i dette avsnittet er basert på Offerdal (2010).

Et spesifikt politikfelt der Norge gikk aktivt til verks for å påvirke EU, var den maritime politikken. Norske myndigheter lyktes i stor grad med å få inkludert formuleringer om Arktis i Blåboken om en integrert maritim politikk fra oktober 2007 og den tilhørende handlingsplanen (Europakommisjonen 2007a og 2007b). Denne innflytelsen var mulig, ikke bare på grunn av Norges saksspesifikke makt på nordområdespørsmål, deres lobbykampanje og ”drahjelpen” fra et russisk flagg, men også fordi den komplekse nordområdeagendaen som Oslo presenterte passet med den integrerte maritime politikken overgripende karakter.¹⁰ Dette var de første dokumentene som foreslo at EU utvikle en rapport om Arktis. Denne skulle blant annet adressere de geopolitiske implikasjonene av klimaendringene.¹¹ Det ble ansett som svært positivt at EU nå hadde begynt å fokusere på nordområdene, og norske myndigheter oppmuntret til dette uten å fokusere særlig på innholdet i politikken. I denne første perioden av det nye nordområdediplomatiet førte altså norske myndigheter et proaktivt diplomati der den offensive interessen i hovedsak var å sette nordområdene på kartet i Brussel og etter hvert at fokuset ble opprettholdt og utvidet.

4. Fra proaktivt til reaktivt nordområdediplomati og defensive interesser (2007/08-2009)

I tiden som fulgte (fra 2007/08) viet EU stadig økende oppmerksomhet til arktiske spørsmål.¹² Endringene i EUs tilnærming hadde bakgrunn i flere hendelser og utviklingstrekk i regionen, blant annet i prosessen med å fastsette utstrekningen av kyststatenes kontinentalsokler, og ikke minst den russiske flaggplantingen på havbunnen under Nordpolen i august 2007. Fra og med da utviklet det seg en internasjonal diskurs om Arktis som fokuserte på de geopolitiske konsekvensene av klimaendringer i regionen. Prosessen med å fastsette yttergrensene for kyststatenes kontinentalsokler i regionen bidro til dette fokuset. Ifølge artikkel 76 i havrettskonvensjonen skal kyststatene levere inn sine sokkelkrav innen ti år etter ratifisering av traktaten. Denne fristen begynte å nærme seg for de aktuelle statene mot slutten av tiåret. Kyststatenes bestrebelser på å samle data om havbunnen og levere denne til kommisjonen som var nedsatt av FN for å vurdere dataene, altså deres handlinger for å følge opp sine havrettslige

forpliktelser, ble av mange også i EU paradoksalt nok tolket som et kappløp om Arktis.¹³

Den russiske flaggplantingen markerer et skille i den internasjonale oppmerksomheten om Arktis. Stater og beslutningstakere som tidligere kun hadde vist sporadisk interesse, fokuserte fra nå av i stadig økende grad på de utfordringer og muligheter som fulgte av utviklingen i regionen. Selv om mediene i enkelte tilfeller hadde rapportert om uavklarte grenselinjer og konfliktpotensial i de første årene etter årtusenskiftet¹⁴, skjøt oppmerksomheten om prosessen med avgrensning av kontinentalsoklene for alvor fart etter flaggplantingen, både i media og politiske kretser. EU var intet unntak i så henseende. Antakelser om potensielt store ressurser som ble stadig mer tilgjengelige som følge av ismelting, i kombinasjon med uavklarte grenselinjer, bygget opp under bildet av en region som potensielt kunne bli arena og gjenstand for konflikt. Fra å ha inntatt en avventende holdning til nordområdespørsmål, slik vi så i de første årene av det norske nordområdediplomatiet, begynte EU i denne perioden systematisk å vurdere sine interesser og sin rolle i Arktis med det formål å utarbeide en overordnet strategi for regionen. Kommisjonen spilte en sentral rolle i denne prosessen.

Det økte antall referanser internasjonalt til ”kappløpet om Arktis” hadde fått Norge til å invitere til et møte mellom de fem arktiske kyststatene i Oslo allerede i 2007 for å diskutere det internasjonale juridiske rammeverket i regionen. Møtet ble fulgt opp med et ministermøte på Ilulissat på Grønland i mai 2008, hvor kyststatene gjennom Ilulissat-erklæringen bekreftet sine forpliktelser under havretten.¹⁵ Det var viktig for Norge og andre kyststater å presisere betydningen av å legge til grunn og videreutvikle eksisterende regimer i stedet for å utvikle nye som kunne gå på tvers av deres interesser.¹⁶

13 Se Jensen (2009) for en fyldigere analyse.

14 Se for eksempel Coman (2004), Harris (2005) og Clover (2006).

15 Erklæringen kan finnes på: http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement_for_finanser/Nyhedsforside/Nyheder_fra_dep_finans/2008/05/~media/66562304FA464945B621411BFFB6E12.ashx (29. august 2011).

16 Som kyststat i Arktis har USA også deltatt på møtene og vært med på å understreke betydningen av Havrettstraktaten selv om landet ennå ikke har ratifisert avtalen. Både Bush- og Obama-administrasjonen har ønsket en ratifisering, men sterke krefter motarbeider behandling av spørsmålet i Senatet.

10 Se Wegge (2010) for en mer detaljert analyse av prosessen.

11 Europakommisjonen (2007a, paragraf 4.4.) og Europakommisjonen (2007b, paragraf 7.3).

12 Merk at det nå er snakk om Arktis og ikke nordområdene spesielt.

4.1 Den tidlige utviklingen av en europeisk Arktis-politikk: geopolittikk og klima/miljø

I mars 2008 publiserte Europakommisjonen og Høyrepresentant Javier Solana et felles dokument om klimaendringer og internasjonal sikkerhet. Her ble sikkerhetsimplikasjonene for EU av den smeltende polisen i kombinasjon med uavklarte grenser understreket. Det ble spekulert i om resultatet kunne bli et kappløp om ressurser og i hvilken grad dette ville true europeiske interesser. Den russiske flaggplantingen ble spesielt nevnt. Man så et økt behov for å adressere avgrensingsproblematikken, og fryktet at Europas evne til effektivt å sikre sine handels- og ressursinteresser i regionen kunne bli truet og således virke negativt på relasjonene med nøkkelaktører i nord. Dokumentet konkluderte med at EU skulle utarbeide en overordnet Arktis-politikk (Høyrepresentanten og Europakommisjonen 2008, paragraf III.6).

Europas vektlegging av de geopolitiske endringene i Arktis og referansen til den russiske flaggplantingen var til stede i Europaparlamentets Arktis-resolusjon fra oktober 2008 også. Dokumentet inneholdt dessuten et forslag som stod i strid med norske interesser. Parlamentet anbefalte at Kommisjonen skulle innlede internasjonale forhandlinger for å utvikle en traktat for beskyttelse av Arktis. Resolusjonen var ikke uttrykk for en enhetlig europeisk posisjon, men reflekterte ideene til noen få spesielt engasjerte parlamentarikere, men norske myndigheter fant det likevel nødvendig å respondere. I forkant av en formalisering av forslaget, hadde utenriksminister Støre reist til Brussel for å orientere Parlamentet om utviklingen i Arktis. Orienteringen, som fant sted 7. mai 2008, var et svar på Parlamentets diskusjon om en mulig Arktis-traktat, men også en erkjennelse av denne institusjonens økende makt i EUs politikktutformingsprosesser.

Norske myndigheter ønsket EUs Arktis-initiativ velkommen, men det ble nå klarere at oppmerksomhet om nord i seg selv ikke automatisk var positivt for Norge. I en europapolitisk debatt i Stortinget 24. oktober 2008 uttalte utenriksministeren at regjeringen "ser veldig positivt på at EU engasjerer seg i [nord], også Europaparlamentet" (Støre 2008b). Samtidig så han grunn til å minne om at regjeringen var "opptatt av – sammen med de andre kyststatene rundt Arktis – at havretten gjelder i Arktis, og at det er viktig å få slått det fast".¹⁷ Vektleggingen av havrettens betydning og kyststatenes spesielle stilling representerer en ny epoke i norsk nordområdediplomati på 2000-tallet. Nå hadde

man fått oppmerksomhet, ikke bare om nordområdene, men om hele Arktis.¹⁸ Den nye utfordringen var at oppmerksomheten ikke alltid var av den typen norske myndigheter ønsket seg. Når Europaparlamentet foreslo at EU burde ta initiativ til å utvikle en egen traktat for Arktis etter mønster av Antarktis-traktaten, ble det av norske myndigheter oppfattet å være i direkte strid med norske interesser.

Norges aktive nordområdediplomati overfor EU fortsatte inn i prosessen med utarbeidelsen av Kommisjonens Arktis-kommuniké, som ble publisert i november 2008. Som en illustrasjon på norske myndigheters engasjement inn mot Kommisjonen, skal en sentral person i utformingen av dokumentet på et tidspunkt ha uttalt at han var "omringet av nordmenn" i arbeidet med dokumentet.¹⁹ Sikkerhetsimplikasjonene av klimaendringene var et tema også i dette dokumentet, men som de fleste forventet var Kommisjonens behandling av spørsmålet om styringsmekanismer i regionen mer i tråd med norske prioriteringer idet notatet understreket viktigheten av å basere videre samarbeid i regionen på Havrettstraktaten. Dette synspunktet til Kommisjonen må delvis forstås som et resultat av Norge og andre kyststaters arbeid inn mot Kommisjonen i forbindelse med den maritime strategien året før. I løpet av denne prosessen endret Kommisjonen sin oppfatning av governance-spørsmål etter press fra Storbritannia, Sverige og Norge (Wegge 2010).

Det var likevel noen få momenter i Kommisjonens kommuniké fra 2008 som var i strid med norske interesser som forvalter av nordlige ressurser. Kommisjonen varslet at man vurderte å innføre et forbud mot handel, import, transisjon og eksport av selprodukter (Europakommisjonen 2008, paragraf 2.2). Norske myndigheter hadde forsøkt, men lyktes ikke i å påvirke EU på dette punkt. Parlamentet og Rådet vedtok forbudet i september 2009 (Europaparlamentet og Rådet 2009).

Norske myndigheter definerte etter hvert selforordningen til ikke å være EØS-relevant. Den var basert på etiske begrunnelser, og dessuten argumenterte man med at ressursforvaltning ikke var omfattet av EØS-avtalen (Europautvalget 2009). I tett konsultasjon med Canada ble saken tatt videre til WTO. To konsultasjonsrunder med WTO ble gjennomført uten at EU endret på forbudet. I februar 2011 ba Canada om at

¹⁸ Norske myndigheter har ikke offentlig reflektert over dette geografiske skiftet i fokus fra nordområdene til Arktis og hvilke konsekvenser det har, om noen for norsk nordområdepolitikk. Se Skagestad (2010) for en analyse av elastisiteten i nordområdebegrepet.

¹⁹ Samtale med Stewart Arnold i Brussel, mai 2011.

¹⁷ Se også Europautvalget (2008).

det ble opprettet et tvisteløsningspanel i WTO for å avgjøre saken. Norge fulgte opp med samme forespørsel måneden etter.

Som utenforstående til EU har Norge i denne saken hatt mindre påvirkningsmuligheter enn Danmark som fikk gehør for sine krav om unntak fra forbudet for urfolk. Kun 20 prosent av norsk eksport av selprodukter går til EU-land, og transisjonsspørsmålet klarte man å løse, slik at norske aktører kan eksportere selprodukter via Europa til andre stater. For Norge som forvaltende kyststat var selspørsmålet derfor vel så mye en prinsipp sak som et økonomisk anliggende. Saken knyttes ikke bare an til nordområdepolitikk, men generelt til Norges forhold til EU som del av EØS-regimet. Utfallet av selsaken vil kunne skape presedens for lignende saker i fremtiden. Det har derfor vært svært viktig for norske myndigheter, ikke bare i et nordområdeperspektiv, å få gjort om på importforbudet.

Kommisjonen foreslo også i dokumentet fra 2008 å vurdere et moratorium på fiske i de uregulerte delene av Polhavet inntil et rammeverk for fiskerivirksomhet er på plass. Norske myndigheter ser ikke behovet for et slikt moratorium ettersom det verken er observert fiskebestander eller fiske i disse farvannene. EU er fremdeles i dag tidlig i en beslutningsprosess om spørsmålet, som følges opp av norske fiskerimyndigheter.

I kommunikéet signaliserte Kommisjonen også at den ville søke om permanent observatørstatus i Arktisk Råd. I takt med den økte internasjonale oppmerksomheten om regionen, hadde publisiteten rundt Arktis Råd steget betraktelig, og flere ikke-arktiske land satte seg på søkerlisten for fast observatørstatus i forumet, inkludert Kina, Italia, Japan og Sør-Korea. Norge støttet et utvidet Arktisk Råd, også fast observatørstatus for Europakommisjonen. Canada hadde i starten større betenkeligheter med å akseptere EUs søknad, sannsynligvis med bakgrunn i forbudet på import av selprodukter.²⁰ Russland er også skeptisk, kanskje på mer generelt grunnlag. Der Norge ser på observatørspørsmålet som en styrking av Arktisk Råd, frykter Russland økt innblanding fra utenforstående aktører i arktiske staters domene. På ministermøtet i Tromsø i april 2009 besluttet Arktisk Råd at observatørspørsmålet

²⁰ Selsaken har fått konsekvenser for synet på EU som en legitim aktør i Arktis. For en aktør som Canada har saken understreket at EU befinner seg et stykke ifra Arktis både geografisk og kulturelt. Oppfatninger av EU som utenforstående til Arktis kan slik ha fått næring av selsaken. Kommisjonen har derfor viet spesielt mye oppmerksomhet til EUs profil i forhold til urfolk det siste året og etablerte i mars 2010 en dialog med urfolk som del av Arktispolitikken (Europakommisjonen 2010b).

måtte utredes videre. På ministermøtet i Nuuk i april 2011 ble kriterier for observatørstatus vedtatt, men avgjørelsen om å ta opp nye permanente observatører ble igjen utsatt. I kombinasjon med de fem kyststatenes møter som tidligere er omtalt i denne rapporten (se side 7), har spørsmålet bidratt til å aksentuere EUs overordnede mål om å bli akseptert som en legitim aktør i regionen. Det er trolig at EU i fremtiden vil søke å styrke Russlands-dimensjonen i Arktis-politikken ytterligere ettersom et godt forhold til Russland vil være av avgjørende betydning for i hvilken grad EU vil nå sitt mål om å bli en legitim aktør med innpass i det som statene i regionen ser på som den viktigste samarbeidsplattformen for arktiske saker.

Mot slutten av denne andre perioden av norsk nordområdediplomati endret EUs politikk seg fra et sikkerhets- og geopolitisk fokus til mer vekt på miljø- og klimaspørsmål. Rådskonklusjonene fra 2009 (Rådet for Den Europeiske Union 2009) understreker samtidig den spesielle posisjonen til arktiske stater i regionen. Formuleringen reflekterer det faktum at Rådskonklusjonene er et produkt av medlemsstatenes prioriteringer, og i dette tilfellet hadde de arktiske medlemsstatene spesielle interesser. I tiden som ledet frem mot rådskonklusjonene hadde Norge tett kontakt med Danmark og med det svenske formannskapet. Konklusjonene til Rådet kan forstås som bestrebelser på å korrigere inntrykket av et Europa som en utenforstående aktør som søkte for mye og illegitim innflytelse i regionen på kostnad av kyststatenes interesser. Formuleringen er således et ledd i en stadig tydeligere anstrengelse fra EUs side for ikke å bli oppfattet som en trussel, men som en legitim samarbeidspartner i regionen, men det er også et uttrykk for de arktiske medlemsstatenes interesser. Selv om observatørspørsmålet er av mer symbolsk enn praktisk karakter (både faste og ad hoc observatører har talerett, men ikke medbestemmelsesrett), er det samtidig klart at europeiske beslutningstakere er indignerte over ikke å bli inkludert i forumet på den måten de ønsker.

I den første perioden av nordområdediplomatiet var det utfordrende for norske politikktutformere å identifisere norske nordområdeinteresser i forholdet til EU, utover det å sette regionen på den europeiske politiske agendaen. I denne andre perioden som gradvis ble preget av en mer reaktiv holdning, der norske myndigheter responderte på utspill fra Brussel, kom norske defensive interesser tydeligere frem. I løpet av 2007/2008 fikk Norges nordområdediplomati karakter av en nedtoning av konfliktpotensialet i regionen. Dette stod i kontrast til tilnærmingen i de foregående årene hvor man hadde forsøkt å snakke opp betydning

gen av regionen. Med Europaparlamentets resolusjon om Arktis og Kommisjonens påfølgende rapport, ble det således klarere hva som var interessesammenfallet og -motsetningene mellom Norge og EU i nord. Det gjorde det blant annet lettere å leve opp til målsettingen i St.meld. 15 (2008–2009) om et tydeligere fokus på norske interesser i utenrikspolitikken, og målet om en aktiv europapolitikk ble samtidig kombinert med nordområdesatsingen.

De to sakene som omhandlet handel med selprodukter og eventuelt moratorium på fiske i uregulerte deler av Polhavet, har fulgt norsk europapolitikk inn i den påfølgende perioden av nordområdediplomatiet, karakterisert av tilbakelenthet i det overordnede nordområdediplomatiet, men med aktivt engasjement i enkeltsaker.

5. Tilbakelent nordområdediplomati overfor Europa med aktivt saksbasert engasjement (2010–2011)

Som vi har sett, lyktes Norge og andre kyststater i stor grad i å tone ned de mest konfliktorienterte oppfatningene om internasjonale relasjoner i nord. Selv om media fortsatte å rapportere om et kappløp om arktiske ressurser og kontinentalsokler, ble det fra 2008 en gradvis mer etablert forståelse blant beslutningstakere i Brussel at man ikke stod overfor noen betydelig fare for konflikt i regionen. Ideen om å utvikle en egen Arktis-traktat fikk også mindre fotfeste i årene som fulgte, og Europaparlamentets nye resolusjon fra januar 2011 gikk bort ifra forslaget. I løpet av årene fra resolusjonen i 2008 til 2011, nærmet EU seg Norges tolkning av overordnede problemstillinger i Arktispolitikken. Enkeltsaker der EU foreslår politikk som går på tvers av norske interesser er til stede, men de er få og av forholdsvis lite omfang. Noen av dem har dessuten ikke direkte utspring i EUs interesser i Arktis, men mer indirekte konsekvenser for norsk politikk i regionen. I samarbeid med andre kyststater, lyktes Norge gjennom aktive informasjonskampanjer, å hindre at forslag som baserte seg på, etter deres syn, overdrevet frykt for konflikt i regionen, fikk gjennomslag i Brussel. Utenriksdepartementets nordområdediplomati beveget seg fra reaktivt til mer tilbakelent i denne perioden. Den praktiske samhandlingen med EU foregår i stor grad på fagspesifikt nivå. Spørsmålet er i hvilken grad denne har en nordområdedimensjon ved seg og i hvilken utstrekning nordområdehensyn utgjør en viktig motivasjon for norske beslutningstakers interaksjon med kolleger i Brussel.

Tidligere i denne rapporten ble det påpekt at Utenriksdepartementet møtte en utfordring i å engasjere Olje- og energidepartementet aktivt i de første årene av det nye nordområdediplomatiet. Et betimelig spørsmål er om det har blitt lettere for Utenriksdepartementet å engasjere fagdepartementene i nordområdediplomatiet de senere år. Intervjuer våren 2011 indikerer at det er en tydelig bevissthet om nordområdepolitikken hos fagdepartementenes utsendte i Brussel. Det er likevel også like klart at motivasjonen i dialogen med europeerne ikke først og fremst ligger i norske interesser i nord. Det er hovedsakelig norske interesser innen fagdepartementenes egne saksfelt som er utgangspunktet. I den grad samhandlingen har et nordområdefokus, er det sakene som er utgangspunktet, så kan disse være mer eller mindre relevante for nordområdepolitikken.

Det er ikke noe kontroversielt eller overraskende i det faktum at fagdepartementene ikke driver med overgripende nordområdepolitikk. Implikasjonene for problemstillingen i denne rapporten er likevel verdt å peke på. Det er utenriksdepartementet som må følge opp nordområdepolitikken aktivt overfor Brussel dersom regjeringen skal evne å kombinere målene i europapolitikken og nordområdepolitikken på en strukturert og planlagt måte. Så kan en spørre seg om dagens noe tilbakelente holdning hos UD i kombinasjon med relativt lite overgripende nordområdefokus i fagdepartementenes samhandling med Brussel, representerer en utfordring for Norges kapasitet til å møte sine interesser overfor EU i nord. Dersom den spesifikke nordområdepolitikken i større grad skal utformes og iverksettes hos fagdepartementene, synes det viktig for Utenriksdepartementet å arbeide aktivt overfor fagdepartementene med det mål å øke deres fokus på hvordan Norges fagspesifikke interesser relaterer seg til den overordnede nordområdepolitikken. De følgende avsnittene gir eksempler på enkeltsaker som forfølges av fagdepartementene, som ikke har sitt utspring i europeiske eller norske nordområdeinteresser, men som har eller kan få implikasjoner for norsk nordområdepolitikk.

5.1 Enkeltsaker med mulige implikasjoner i nord

5.1.1 Endring av petroleumsloven

En sak med potensielle konsekvenser for norske interesser i nord som ikke var motivert av EUs interesser i regionen, gjaldt endringene i petroleumsloven som ble lagt frem for Stortinget i april 2011 (Prop. 102L [2010–2011]). Saken illustrerer flere interessante forhold i skjæringspunktet mellom europapolitikken, energipolitikken og nordområdepolitikken. I 2008

innledet Olje- og energidepartementet forhandlinger med EFTAs overvåkningsorgan, ESA, om forholdet mellom petroleumsløven og Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Departementet hadde hatt som målsetting at ordlyden i petroleumsløven ikke skulle endres, men i et åpningsbrev av desember 2009 konkluderte ESA med at formuleringene i petroleumsløvens § 10-2 var i strid med artikkel 31 i EØS-avtalen (om fri etableringsrett) og artikkel 36 (om rett til å yte tjenester i Norge), samt bestemmelser som fremgår av vedlegg IV til EØS-avtalen (om prinsippet om ikke-diskriminering på grunnlag av nasjonalitet) (ESA 2009: 13). ESA krevde derfor at ordlyden måtte gjøres om på. En endring ville føre til bedre samsvar med Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen og samtidig bedre reflektere praksis.

I april 2011 la Olje- og energidepartementet frem en stortingsproposisjon med forslag til spesifikke endringer i petroleumsløven langs de linjer som ESA hadde anbefalt (Prop. 102L [2010-2011]). Det ble holdt en høringsrunde, og flertallet i Stortingets Energi- og miljøkomité stemte til slutt for endringsforslagene fra departementet tross misnøye med prosessen. Endringsforslagene innebar mindre makt til norske myndigheter over selskapene på norsk sokkel, men også en presisering av norske myndigheters grunnlag for å kunne kreve en viss størrelse og lokasjon på selskapenes baser i Norge. Dette grunnlaget ligger i hensyn til god ressursforvaltning, helse, miljø og sikkerhet (Innst. 417 L [2010-2011]).

Saken fikk etter hvert bred politisk oppmerksomhet. Den viktigste årsaken var at regjeringen ifølge mange for lenge hadde unnlatt å informere Stortinget om ESAs åpningsbrev. Olje- og energidepartementet hadde dessuten avslått en norsk advokats begjæring om innsyn i brevet. Begrunnelsen for dette kom frem i et brev fra departementet til sivilombudsmannen i mai 2011 (Olje- og energidepartementet 2011). Avslaget ble begrunnet med frykt for at innsyn kunne skade de pågående forhandlingene med ESA og med at saken ble oppfattet som "politisk vanskelig og sensitiv for regjeringen" (Olje- og energidepartementet 2011: 2). Sivilombudsmannen mente at begrunnelsen for avslag var innenrikspolitisk snarere enn utenrikspolitisk i og med at brevet refererte til at eventuelle endringer kunne oppfattes å redusere lokale og regionale ringvirkninger av petroleumsvirksomheten, spesielt i nord. Sivilombudsmannen konkluderte derfor med at departementet uten vektige grunner hadde forsøkt å gå utenom etablerte demokratiske prosesser for å unngå oppmerksomhet om en sak. Regjeringen hadde ikke sendt endringsforslaget på høring, og verken olje- og

energiminister, Ola Borten Moe, eller utenriksminister Støre hadde tatt saken opp i Stortingets Europautvalg eller i andre av Stortingets organer, lød kritikken.

Både departementet og stortingsrepresentanter relaterte saken i betydelig grad til nordområdepolitikken. Enkelte mente at endringene ville få konsekvenser for norske myndigheters muligheter til å regulere virksomheten på norsk sokkel. Dette ble oppfattet som uheldig, ikke minst i lys av målet om å øke ringvirkningene av petroleumsvirksomheten i nord. Andre mente at harmoniseringen mellom lov og praksis som fant sted med endringene faktisk gjorde myndighetenes reguleringsmekanismer enda sterkere fordi man nå befant seg innenfor EØS-reglene.²¹ Selv om ESAs endringskrav ikke var motivert i EUs interesser i Arktis, fryktet altså enkelte at kravene kunne få implikasjoner for norsk nordområdepolitikk. Regjeringens forsøk på å unngå en høringsprosess ble også kritisert i lys av ambisjonene om å føre en åpen europapolitikk. Den manglende informasjonen samsvarte heller ikke fullt ut med den uttalte målsettingen i Olje- og energidepartementets europastrategi fra 2007, der det blant annet het seg at "basisinformasjon på norsk om nye EU-initiativer på energiområdet skal raskt legges ut på OEDs nettsider" (Olje- og energidepartementet 2007: 9).

Saken om endringene i petroleumsløven var ikke et uttrykk for at EU forfulgte sine interesser i Arktispolitikken. Den var snarere et resultat av prosessen med å harmonisere norsk lovgivning med forpliktelsene under EØS-avtalen. Norske beslutningstakere som var skeptiske til endringene, var det hovedsakelig av to årsaker: For det første, av prinsipiell motstand mot EØS-avtalen og det som ble oppfattet som tap av Norges muligheter til å utvikle egen politikk. Det andre uttrykket for skepsis sprang som vi har sett ut av en oppfatning om at endringene i petroleumsløven kunne få konsekvenser for mulighetene for nasjonale og regionale ringvirkninger av virksomheten på sokkelen, i all hovedsak med referanse til den forestående utbyggingen i nord. Fra et analytisk ståsted er det klart at endringen formelt snevrer inn Norges muligheter til å regulere petroleumsvirksomheten. Likevel har norske myndigheter et godt verktøy i ressursforvaltnings, helse, miljø og sikkerhetsbestemmelsen som ligger inne i lovteksten, dersom det i fremtiden skulle bli aktuelt å ønske en strengere regulering enn det er lagt opp til med dagens praksis. Dessuten viser erfaringer fra energisektoren at norske myndigheter har evnet å

²¹ Når det gjaldt innhold, var det bred politisk enighet om lovendringene, med unntak av Kristelig Folkepartis representanter og Senterpartiets Per Olaf Lundteigen som ønsket at forhandlingene med ESA skulle gjenopptas.

tilpasse sine politiske virkemidler til EUs regelverk, slik at handlingsrommet i praksis ikke har blitt innskrenket tross lovendringer (Austvik og Claes 2011).²²

Endringen av petroleums har også liten betydning for de utenrikspolitiske aspektene ved nordområdepolitikken, men regjeringen har fått en utfordring i å overbevise regionale myndigheter i nord om at endringen ikke går på tvers av verdiskapningsambisjonene som er nedfelt i nordområdepolitikken. Saken illustrerer hvordan Norges avtaler med EU, i dette tilfellet EØS-avtalen, potensielt kan få konsekvenser for nordområdepolitikken, men kanskje først og fremst for den innenrikspolitiske dimensjonen. Det har ikke vært en relevant sak for Utenriksdepartementets representanter i Brussel å ta opp med europeiske aktører som deltar i utformingen av en Arktis-politikk ettersom prosessen har vært eid av Olje- og energidepartementet og ESA.

5.1.2 Macondo-ulykken

Politikkutforming er selvsagt ikke bare motivert av et generelt ønske om å harmonisere lovgivning. Argumentet som er fremført tidligere i denne rapporten, om at den russiske flaggplantingen i 2007 påvirket viktigheten av Arktis i EU, hviler på en antakelse om at politikk også drives frem av enkelthendelser. Beslutningstakere er av natur reaktive fremfor proaktive (se for eksempel March 1994: 24). Ressurser settes inn der det brenner mest, og det er vanskelig å utvikle langsiktig politikk. En spesifikk hendelse som også kan få konsekvenser for nordområdepolitikken, men som heller ikke hadde sin opprinnelse i et arktisk problemkompleks, er Deepwater Horizon-ulykken i Mexico-gulven i april 2010, også omtalt som Macondo-ulykken.

Europaparlamentet var en pådriver når det gjaldt å sette oppfølgingsarbeidet etter Macondo-ulykken på agendaen i EU. I juli 2010 arrangerte Parlamentet en høring der energikommissær Günther Oettinger uttalte at det kunne bli nødvendig å innføre moratorium på ny dypvannsdrilling frem til årsakene til ulykken var kartlagt. Det ble raskt bestemt at Kommisjonen skulle utarbeide en melding om oppfølging av ulykken og mulige reguleringstiltak. I oktober samme år offentliggjorde Kommisjonen et kommuniqué om sikkerhetsas-

²² Austvik og Claes (2011: 27-31) beskriver blant annet hvordan norske myndigheter, etter at Gassforhandlingsutvalget (GFU) måtte nedlegges fordi det stod i strid med EØS-avtalen, etablerte Gassco og Petoro som statlig eide selskaper og GaLed som et myndighetskontrollert tariffingssystem for gasstransport. Slik sikret man fortsatt politisk kontroll samtidig som man etterlevde konkurranseprinsippene i EØS-avtalen.

pekter ved offshore petroleumsvirksomhet (Europakommisjonen 2010a). I dokumentet ble Arktis nevnt spesielt i lys av sitt særlig sårbare miljø, og det ble foreslått å innføre et internasjonalt regime for offshore olje- og gassvirksomhet i Europa. Kommisjonen gikk imidlertid ikke videre med ideen om et moratorium. Dokumentet representerte en mulig trussel mot norske energiinteresser idet det potensielt la opp til innblanding fra EU på et område som ble oppfattet som norsk anliggende.

Rådet støttet Kommisjonens forslag om at enkelte justeringer av gjeldende regelverk kunne bli nødvendig for å strømlinjeforme regelverket og sikre visse standarder hos medlemsland og ba Kommisjonen om å utarbeide konkrete forslag (Rådet for den Europeiske Union 2010: 2, punkt 3 og 23). Samtidig ble det understreket at flere medlemsland allerede hadde svært gode regimer på plass. Dette reflekterte blant annet Storbritannias opprinnelige skepsis til initiativet. I mars 2011 lanserte Kommisjonen en åpen høring om prosessen. Norges høringsinnspill argumenterte med at nasjonal lovgivning var god nok til å regulere aktiviteten på norsk sokkel (Public consultation 2011a). Norske beslutningstakere jobbet i denne perioden aktivt inn mot Brussel for å påvirke prosessen. I arbeidet hadde man tett kontakt med britiske myndigheter og industri som også responderte aktivt på utspillet. Eksempelvis bemerket britene i sitt høringsinnspill at det var viktig å vurdere nøye hva en slik regulering på EU-nivå ville tilføre allerede eksisterende nasjonale regimer (Public consultation 2011b).²³

I et rapportutkast fra Parlamentets komité for industri, forskning og energi i mars 2011 bekreftet også Parlamentet viktigheten av at nytt regelverk måtte tilføre noe av verdi og at det i prosessen var viktig å ta hensyn til nasjonalstatenes rettigheter når det gjaldt lisenstiliding, leting og utvinningsaktivitet (Europaparlamentet 2011).

På samme måte som norske myndigheter samarbeidet med andre kyststater i arbeidet med å tone ned fokuset på konfliktpotensialet i regionen og å vektlegge betydningen av eksisterende regimer for regulering av aktivitet, allierte Norge altså seg i denne saken blant annet med Storbritannia for å påvirke politikkutformingen i EU. Det store spørsmålet fremover er i hvilken grad EU vil forsøke å utvikle lover og reguleringer på feltet fremfor å fremsette anbefalinger, og i hvilken grad eventuell fremtidig regulering vil være EØS-relevant.

²³ Se også Crooks, Ed og Stanley Pignal (2010) for en oversikt over flere britiske reaksjoner på Kommisjonens utspill.

Saken relaterer seg til nordområdepolitikken først og fremst på grunn av debatten som finner sted i Norge og også i EU om vekst versus vern i regionen. Arktis og nordområdene blir av mange oppfattet som spesielt sårbare områder som krever ekstra strenge regulerings tiltak. Denne rapporten har pekt på en tendens i EU, og spesielt Parlamentet, de siste år til å legge til grunn et relativt sterkt verneperspektiv når Arktispolitikken skal utmeisles. Så har Parlamentet med sin siste rapport fra desember 2011 beveget retorikken mer i retning av bærekraftig utvikling, reflektert allerede i rapportens tittel, *Report on a sustainable EU policy for the High North* (Europaparlamentet 2010).

Det overordnede bildet i denne siste perioden av norsk nordområdediplomati overfor EU er at norske myndigheter etter hvert ble tilfredse med de grunnleggende prioriteringene i europeisk Arktis-politikk. Dette fikk konsekvenser for deres tilnærming til EU gjennom nordområdediplomatiet. I løpet av 2010 ble norske myndigheter gradvis mindre interessert i å møte Brussel til nordområdesamtaler. Mens Brussel for alvor var i ferd med å åpne øynene for sakskomplekset, så norske myndigheter ut til å gå lei av å diskutere nordområdene med dem. En nokså paradoksal situasjon oppstod: Tidligere hadde norske myndigheter vært svært aktive og kontaktsøkende overfor Brussel i nordområdespørsmål. Brussel responderte de første årene med en avventende holdning, men ble utover i perioden stadig mer interessert. I takt med denne økende interessen dalte Norges interesse i å diskutere nordområdespørsmål med EU. I Oslo oppfattet man at målet med å informere Brussel var nådd, og det var liten grunn til å møtes for å diskutere nordområdespørsmål på generelt grunnlag. Man valgte i større grad å bruke nordområderessursene på andre aktører. Aktiviteten i nordområdediplomatiet overfor en aktør som Kina økte for eksempel betraktelig. I Brussel ble dette skiftet møtt med overraskelse og forundring. Nordmennene hadde tidligere vært svært opptatt av at EU skulle bli interessert i nordområdespørsmål. Når de nå responderte, var ikke nordmennene så interessert likevel, selv om Norge tross alt støttet fast observatørstatus for Kommissjonen i Arktisk Råd. Dette forhold styrket EU's følelse av utenforskap i Arktis og sannsynligvis også deres mål og innsats for å bli akseptert som en legitim aktør med legitime interesser og engasjement i regionen. Sammenkoblingen av de norske målene om en aktiv europapolitikk og en fortsatt strategisk satsing på nordområdene, syntes svakere i denne perioden.

6. Svalbard

En sak som i de senere år ikke har avstedkommet mye aktivt engasjement fra norske myndigheters side i nordområdediplomatiet, men som likevel er av særdeles stor betydning for implementeringen av norsk politikk i nord, er rettslige spørsmål knyttet til Svalbard. Dette er kanskje det viktigste direkte Arktis-relaterte spørsmålet der EU og Norge potensielt har ulike interesser. Det har siden det nye nordområdeinitiativets start vært ulike oppfatninger innad i Utenriksdepartementet av hvorvidt man aktivt skal søke støtte hos andre aktører, eller unngå oppmerksomhet om de rettslige spørsmålene knyttet til Svalbard for derigjennom å skape presedens for norsk praksis.²⁴ Det var den aktive linjen som vant frem på politisk nivå når målsettingene i det nye nordområdediplomatiet ble utmeislet. I Soria Moria-erklæringen, under overskriften "En aktiv nordområdepolitikk" fastslo Regjeringen at man ville "søke internasjonal aksept til norske synspunkter vedrørende Svalbard, fiskerisone, olje- og gassutvinning og god miljøforvaltning" (Soria Moria-erklæringen 2005: 6). I praksis ble likevel ikke denne linjen fulgt opp når det kom til Svalbardspørsmålet. Så langt har juridiske aspekter knyttet til Svalbard nærmest vært for tabu å regne i nordområdediplomatiet. Både politisk og byråkratisk nivå har aktivt fulgt opp saker som muligheter for økt petroleumsutvinning i Barentshavet (men ikke på sokkelen rundt Svalbard), nye sjøruter, miljø og klima, men Svalbardspørsmålet har altså ikke aktivt blitt adressert (Offerdal 2010).

Norske fortolkninger av Svalbardtraktaten er offisielt nedfelt i Stortingsmeldinger om Svalbard, hvorav den siste skriver seg fra 2009 (St. meld. 22 [2008-2009]). Basert på Stortingsmeldingen kan norske fortolkninger oppsummeres som følger: Norge har full og uinnskrenket suverenitet over Svalbard. Det er nedfelt i Svalbardtraktaten av 9. februar 1920, som trådte i kraft 14. august 1925 (Svalbardtraktaten 1920, artikkel 1).²⁵ Norsk suverenitet på Svalbard er internasjonalt aner-

24 Generelt har norsk utadrettet Svalbardpolitikk vært fundert på ulike vurderinger av spørsmålet om det å aktivt søke støtte for norske juridiske posisjoner og det å søke mer indirekte støtte gjennom å etablere en praksis som bygger opp under det norske syn. Fra 1974 uttalte norske myndigheter offisielt at Svalbard ikke hadde noen egen sokkel, men lå på den norske fastlandssokkelen. Dette betød at Norge hadde eksklusiv rett til ressursene på sokkelen. Fortolkningen møtte motstand, spesielt hos Sovjetunionen, men også amerikanerne og britene reserverte seg mot det norske synet (Tamnes 1997: 310-311). Utover 1980-tallet endret Norge strategi og søkte nå å "demonstrere gjennom *praksis* at det ikke forelå noe seriøst alternativ til en uavkortet norsk forvaltning i området" (Tamnes 1997: 312). Det er i realiteten denne linjen som har rådet siden, tross et uttalt mål i nordområdestrategien fra 2005 om aktivt å søke støtte for norske posisjoner.

25 Se også St.meld. 22 (2009-2009: 20).

kjent. Ingen stater bestrider denne. Dette betyr ifølge norske myndigheter at Norge som kyststat har jurisdiksjon over sokkelen og de maritime områdene rundt Svalbard. Det er i denne siste vurderingen at stridens kjerne ligger. Storbritannia og Spania som er blant de få som har offisielt uttalte posisjoner om traktatens virkeområde, hevder at traktaten ikke bare gjelder for øyene og sjøterritoriet, men også på sokkelen og den maritime sonen ut til 200-milsgrensen.²⁶

Det ligger enkelte begrensninger i traktaten i hvordan norsk myndighet i området som traktaten gjelder for skal utøves. Disse knytter seg for det første til krav om likebehandling av traktatpartenes borgere og selskaper innenfor områder som jakt og fiske, sjøfart, industri, bergverks- og handelsvirksomhet (Svalbardtraktaten 1920: artikkel 1, 2; St. meld. 22 [2008-2009: 22]). For det andre er Norges myndighetsutøvelse begrenset når det gjelder skatter og avgifter. I henhold til traktatens artikkel 8, kan skatter, gebyrer og avgifter bare ilegges på Svalbard og kan bare benyttes på Svalbard og ikke på fastlandet. Dessuten skal skatter og avgifter kun dekke det reelle behovet i hvert enkelt tilfelle (Svalbardtraktaten 1920: artikkel 8; St. meld. 22 [2008-2009: 22]).²⁷ Den siste generelle begrensningen for norsk suverenitetsutøvelse gjelder faste militære installasjoner og forbud mot bruk av Svalbard i krigsøyemed (Svalbardtraktaten 1920: artikkel 9).²⁸ Det foreligger så vidt kjent ingen uenighet om innholdet i disse begrensningene. Uenigheten synes altså å knytte seg til traktatens virkeområde.

26 Norge hevder for øvrig at sokkelen rundt Svalbard er en naturlig forlengelse av sokkelen ut fra det norske fastlandet, slik at Svalbard i seg selv ikke genererer en egen sokkel. At den norske sokkelen fra fastlandet strekker seg nord for Svalbard, fikk Norge støtte for da Kommissjonen for kontinentalsokkelens yttergrenser i 2009 gav sine anbefalinger for yttergrensene av Norges kontinentalsokkel. Det betyr likevel ikke at Norge nødvendigvis har suverene rettigheter på sokkelen rundt Svalbard. Det at det i folkerettslig forstand finnes en kontinentalsokkel er en ting. Noe helt annet er spørsmålet om hvilke regler som skal gjelde på denne del av sokkelen (se for eksempel Jensen 2010).

27 "Taxes, dues and duties levied shall be devoted exclusively to the said territories and shall not exceed what is required for the object in view" (Svalbardtraktaten 1920, artikkel 8).

28 "(...) Norway undertakes not to create nor to allow the establishment of any naval base in the territories specified in Article 1 and not to construct any fortification in the said territories, which may never be used for warlike purposes" (Svalbardtraktaten 1920: artikkel 9).

6.1 Fiskevernsonen

Opprettelsen av Fiskevernsonen i 1977 var et tydelig signal om at Norge søker å forvalte ressursene i området i henhold til sine rettigheter som kyststat under havretten. Samtidig ble det ikke opprettet en eksklusiv økonomisk sone, og i praksis har Norge forvaltet ressursene i fiskevernsonen i henhold til likhetsprinsippet slik det er nedfelt i Svalbardtraktaten. Russland og Spania protesterte i begynnelsen mot Fiskevernsonen, men etter hvert ble den norske politikken i praksis godtatt. Også EU uttalte at Norge ikke hadde eksklusive rettigheter i Fiskevernsonen da denne ble opprettet, og presiserte at likhetsprinsippet fra Svalbardtraktaten også skulle gjelde her (Europakommisjonen 2010a).

Utover 1990-tallet ble det norske regimet utfordret ved en rekke anledninger. I 1994 ble det første fiskefartøyet oppbrakt i sonen, den islandske tråleren Hagangur II, fulgt av to islandske trålere til samme høst. Hendelsene førte til en sterkere håndhevelse av det norske regimet. Norge hadde tidligere fått uttalt støtte av Finland, og i 1995 også av Canada, men i løpet av årene har det vært foretatt jevnlig arrestasjoner av trålere som har brutt med de norske bestemmelsene. Spesielt Spania av EU-landene har ved enkelte anledninger reagert på norsk myndighetsutøvelse i Fiskevernsonen. I 2006 anla et spansk rederi sak mot norske myndigheter der de hevdet brudd på Svalbardtraktaten etter at to spanske trålere i Nord-Troms Tingrett hadde blitt idømt bot for underrapportering av fangst i Fiskevernsonen. Dommen ble anket, men bekreftet av Hålogaland Lagamannsrett og Høyesterett. Europakommisjonen tok ikke utad parti i saken, men spanske myndigheter støttet sine redere. De siste årene har det vært relativt stille rundt Fiskevernsonen, selv om trålere med jevne mellomrom har blitt oppbrakt. Det er foreløpig lite som tyder på at EU vil inkludere et offisielt syn på Fiskevernsonen i den forestående Arktis-rapporten eller annen EU-politikk. Den nylig oppdaterte fiskeripolitikken inneholder ikke referanser til Arktis på noen annen måte enn at EU ønsker å fortsette å styrke fiskerisamarbeidet med stater som Norge og Russland, også omtalt som "the northern agreements" (Europakommisjonen 2011b: §2.1).

En sak som kan bli utfordrende for Norge i tiden som kommer er en forskrift av 2011²⁹ om regulering av hyse. Norske myndigheter innfører med forskriften forbud mot hysefiske i Fiskevernsonen for alle nasjoner bortsett ifra Russland og Norge.³⁰ Det er på nåværende

29 Fiskeri- og kystdepartementet (2011)

30 Fartøy fra EU-land kan "ha innblanding av hyse i fisket etter andre fiskearter på inntil 15 %" (Fiskeri- og kystdepartementet 2011: §4).

tidspunkt for tidlig å se effektene av forbudet på forholdet mellom EU og Norge i nord, men Europakommisjonen har uttalt at de vil følge nøye med. Dersom Norge iverksetter reguleringstiltakene, vil det ifølge en uttalelse fra juni 2011 tas opp med norske myndigheter for å sikre at EU-lands interesser blir møtt (Europakommisjonen 2011).³¹ I uttalelsen bekrefter Kommisjonen at de aksepterer norsk håndhevelse i Fiskevernsone så lenge denne er basert på likhetsprinsippet, men det understrekes samtidig at Norge ikke har suverene rettigheter i sonen. Norske fiskerimyndigheter arbeider ikke aktivt opp imot EU for å få støtte for sitt syn på Fiskevernsone og annen fiskeriaktivitet i Arktis, men overvåker politikktutformingsprosessene i EU på feltet.

6.2 Petroleum

Når det gjelder petroleumsvirksomhet, har norske myndigheter så langt ikke åpnet opp for dette i området rundt Svalbard. EU vil etter alt å dømme ikke bestride det dersom Norge åpner området. Det har Norge rett til henhold til Svalbardtraktaten. Det kan tenkes at miljøargumenter vil kunne bli fremmet, men Norge har i utgangspunktet rettighetene til å forvalte ressursene på sokkelen. Spørsmålet er imidlertid igjen hvilken type forvaltningsregime Norge kan eller må legge til grunn. Skal norske regler for beskatning av virksomhet gjelde, eller må skatteregimet som Svalbardtraktaten legger opp til gjelde også på sokkelen rundt Svalbard? Selv om EU ikke har formulert noen eksplisitt politikk på feltet, er det sannsynlig at EUs syn vil ligge nærmere det siste og dermed være på linje med den britiske tolkningen. I 1985 åpnet norske myndigheter Barentshavet Sør for seismiske undersøkelser i selskapsregi en halv grad inn i den såkalte Svalbardboksen, til 74°30' N (Tamnes 1997: 328). Åpningen avstedkom en kraftig note fra Storbritannia, men den nordlige grensen for Barentshavet Sør ble likevel beholdt på 74°30' N. Det ble imidlertid ikke lyst ut blokker innenfor Svalbardboksen, og striden svant hen samtidig som Norge i teorien rykket inn i området (Tamnes 1997: 328-329; Pedersen 2008: 347). På bakgrunn av dette er det mye som tyder på at eventuelle fremtidige konsesjonsrunder som lyser ut blokker i Svalbardboksen vil kunne avstedkomme reaksjoner fra Storbritannia og dermed kanskje også fra EU, men foreløpig ligger altså norske myndigheter lavt i terrenget.

31 Uttalelsen var et svar fra Kommisjonen på et skriftlig spørsmål fra parlamentsmedlem Jarosław Leszek Walesa (Walesa 2011) og således ikke et aktivt initiativ fra Kommisjonens side for å fremme sine synspunkter på Fiskevernsone overfor Norge.

Norge har som petroleumsnasjon heller ikke hastverk med å utvinne eventuelle ressurser på sokkelen rundt Svalbard. Etter en periode med dempet optimisme rundt fremtiden på norsk sokkel generelt og Barentshavet som petroleumsprovins spesielt, er forventningene til norsk sokkel, inkludert i nord, i ferd med å bli styrket. Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland som trådte i kraft 7. juli 2011 har i Norge ført til økt optimisme rundt nordområdene som petroleumsprovins. Nye interessante funn i Barentshavet bidrar til dette inntrykket. En pågående konsekvensutredning av området rundt Jan Mayen, forsterker optimismen. Det tidligere omstridte området og Jan Mayen representerer potensielt nye arealer for utlysning av blokker i områder som det ikke hefter de samme juridiske utfordringene ved som Svalbard.

Hittil har altså ikke EU formulert noen konkret posisjoner om juridiske spørsmål knyttet til Svalbard i sin Arktis-politikk. Parlamentsrapporten fra 2011 nøyde seg med å bemerke at det forelå ulike tolkninger av Svalbardtraktatens gyldighetsområde, men tok ikke standpunkt i saken. Til slutt er det verdt å nevne at da Norge i 1992 sluttet seg til EØS-avtalen, ble Svalbard holdt utenfor avtalens virkeområde. Ved medlemskapsforhandlingene i 1972 og 1994 ble det dessuten i tiltredelsesavtalene gjort unntak for Svalbard (Justisdepartementet 2009: 23). På EU-nivå har det vært diskutert å foreslå at EØS-avtalens forhold til Svalbard burde utredes, men foreløpig har det ikke blitt tatt opp i offisiell politikk.

Det er likevel et spørsmål om hvor lang tid det kan gå før Svalbardsspørsmålet for alvor kommer på agendaen i EU. Dersom medlemsland som Spania og Storbritannia presser på for å få EUs støtte i tolkningen av Svalbardtraktatens virkeområde, kan det blir utfordrende for Norge som utenforstående med liten aktiv støtte fra andre traktatparter å påvirke EUs politikk. Gitt dette synes det foreløpig fornuftig å fortsette den etablerte linjen der Norge ikke aktivt søker støtte for sine tolkninger av Svalbardsspørsmålet, men i stedet i praksis håndhever et regime fundert på norske fortolkninger. I et slikt lys synes ikke den tilbakeleverte holdningen i det generelle nordområdediplomatiet som noen utfordring, selv om det som det har blitt hevdet i denne rapporten i praksis innebærer en noe svakere forbindelse mellom nordområdepolitikken og europapolitikken. Spørsmålet er til slutt om hensynet til norsk politikk på Svalbard skal legge grunnlaget for hele det norske nordområdediplomatiet, eller om en kombinasjon, slik det har blitt forøkt gjort frem til i dag vil være mulig uten å fremtvinge uønsket oppmerksomhet om juridiske spørsmål knyttet til Svalbard.

Uansett er det klart at Norge står overfor en spesiell utfordring i arbeidet med å påvirke EUs Svalbardpolitikk fordi det er stor sannsynlighet for at Norge i eventuelle konkrete saker og generelt når det gjelder tolkningen av traktatens virkeområde, vil kunne ha motstridende interesser med toneangivende medlemsland. Det er i slike saker, der Norge som utenforstående og uten aktiv støtte fra medlemsland, synes mest sårbar i forholdet til Europa i nordområdepolitikken.

7. Forskning

Et siste felt som er vanskelig å unngå i en analyse av EU i Arktis er Forskning. Forskning er et viktig satsingsområde i EU og et potensielt redskap for økt innflytelse i regionen. Det er kanskje det saksfelt der Unionen fremstår med mest selvtillit i relasjon til andre aktører i regionen. Gjennom ulike rammeprogrammer bidrar EU med betydelige midler til internasjonal forskning på Arktis-relaterte problemstillinger. Dette blir understreket i EU-dokumenter og uttalelser og må blant annet ses som en naturlig del av prosessen med å legitimere EUs rolle ved å understreke Unionens bidrag til internasjonalt samarbeid og økt kunnskap om regionen. Parlamentet fremhever i Arktis-rapporten fra 2010 at EU "stepper opp sin tilstedeværelse og engasjement, spesielt i de europeiske områdene i Arktis, ved å bygge felles infrastruktur for forskning og øke antallet forskningsprogrammer som gjennomføres i Arktis" (Europaparlamentet 2010: punkt 60).³²

Det ligger utenfor denne rapportens målsetting å gi en inngående analyse av EUs satsing på arktisk forskning for forholdet mellom EU og Norge i nord. Det synes imidlertid klart at EU bevisst søker å promotere sine bidrag til arktisk forskning for å få innflytelse og aksept i regionen. Om det virker, vil være et interessant tema for en studie i seg selv, men jo mer tilstedeværelse og jo større bidrag EU kan vise til i Arktis, jo vanskeligere vil det bli for andre aktører å avstå fra å inkludere EU i enkelte beslutningsprosesser.

8. En særlig utfordring: vekst versus vern

Idet denne rapporten skrives, er Kommisjonen i ferd med å utarbeide et nytt kommuniqué om Arktis. Det er lite som tyder på at EU vil endre på de store linjene i Arktis-politikken i dette dokumentet. Europeiske beslutningstakere har ikke ambisjoner om at EU skal oppnå lik status som kyststatene i regionen. Dette viser intervjuer som er gjort i forbindelse med denne studien i Brussel våren 2011. Informantene understreket også at EUs Arktis-politikk fremdeles er ung, og at man på EU-nivå gjennomgår en læringsprosess om arktiske spørsmål. Situasjonen er altså den at EU er på søken etter en klar rolle i regionen og klare mål for Arktis-politikken snarere enn at man har utmeislet en fast, interessebasert politikk som står klar til å gjennomføres.

Når det er sagt; EUs – og spesielt Parlamentets – vektlegging av et verneperspektiv i regionen representerer en utfordring for Norge som kystnasjon og ressursforvalter. Et verneperspektiv har fått og vil i fremtiden kunne få utslag i konkret politikk som kan være i strid med norske interesser.³³ Noen grupper i EU, inkludert deler av Parlamentet, har et syn på Arktis som ligger nært ideen om et siste urørt område av verden som trues av klimaendringer og menneskelig aktivitet. Isbjørn og sel er sterke symboler på utviklingen. For Norge og andre kyststater handler nordområdene om å føre en forsvarlig miljø- og klimapolitikk, men det handler vel så mye om å utnytte nye økonomiske muligheter som oppstår i kjølvannet av ismelting og teknologisk utvikling. Selv om denne dimensjonen i aller høyeste grad er til stede også hos europeiske aktører, viser enkeltsakene som her er analysert at det kan bli utfordrende for Norge å finne den rette balansen mellom vekst og vern i dialogen med EU.

33 Hva som er norske interesser er selvsagt et definisjonsspørsmål og avhenger av hvilke deler av den norske forvaltningen man henvender seg til. Miljøverndepartementet vil selvsagt ha et verneperspektiv der olje- og energidepartementet i større grad har et utviklingsperspektiv. Likevel er det mulig å sammenfatte Norges interesser som kystnasjon og forvalter av naturressursene i stikkordet bærekraftig utvikling. Det er i dag ikke tydelig hvilken retning EU vil ta på dette punkt, men i de konkrete forslagene som har blitt fremmet av EU-nivået så langt, har verneperspektivet stått noe sterkere enn utviklingsperspektivet, selv om bildet ikke er helt entydig. Her vil også selvsagt medlemslandene ha ulike prioriteringer seg imellom.

32 Min oversettelse fra engelsk

9. Norges muligheter for innflytelse

Basert på den ovenstående analysen vil jeg i dette avsnittet gjøre noen konklusjoner og noen antakelser om Norges påvirkningsmuligheter overfor EU i Arktis-politikken. Når det gjelder EUs økte interesse for Arktis, er det viktig å ta i betraktning at det likevel kun er en kjernegruppe på 12-15 personer i Kommissjonens generaldirektorater som systematisk fokuserer på regionen. Disse møtes fire ganger i året i en inter-departemental gruppe for å diskutere Arktis-spørsmål.³⁴ I parlamentet er det enda mindre bred, systematisk oppmerksomhet om Arktis. Travle kalendre og andre mer presserende saker på dagsordenen gjør det vanskelig å samle et betydelig antall parlamentarikere til Arktis-debatter.³⁵ Denne relative mangelen på interesse for, eller i det minste ressurser til å adressere Arktis-spørsmål, gjør at spesielt interesserte og aktive personer og lobbygrupper, norske myndigheter inkludert, får et betydelig påvirkningspotensial på politikken, de innenfor EU-systemet selvsagt mer enn Norge.

Utformingen av EUs Arktis-politikk foregår altså ikke på bakgrunn av et bredt engasjement i EU-systemet, men drives av spesielt interesserte personer og grupper. Dette gjør det lettere for norske myndigheter å fokusere innsatsen. Dersom man lykkes i å overbevise noen få viktige enkeltpersoner og grupper og kan danne interessefelleskap med medlemsstater, er man langt på veien i å påvirke EUs politikk på feltet. Dette i kombinasjon med at behovet for nordområdekunnskap på EU-nivå var stort og et aktivt norsk nordområdediplomati, har sannsynligvis bidratt til at politikken som etter hvert har blitt utviklet på et overordnet nivå, i relativt liten grad strider med norske interesser. Det synes likevel viktig å fortsette det norske påvirkningsarbeidet overfor disse institusjonene, selv om det på nåværende tidspunkt ikke ser ut til å være mange mørke skyer i horisonten. Enkeltpersoners betydning for innholdet i politikken skal ikke undervurderes, og personer skiftes ut til stadighet. Selv om politikktutformingsprosessen har kommet et godt stykke på vei, er det fremdeles mulig å endre på innhold og formuleringer, og ikke minst

34 Gruppen er sentral i utarbeidelsen av Kommissjonens oppdaterte kommuniqué om Arktis, som forventes å foreligge i løpet av høsten 2011. De generaldirektoratene som er mest aktive i gruppens arbeid er generaldirektoratene for klima, transport, maritime spørsmål og fiskeri, miljø, forskning, samt Den europeiske utenriks-tjenesten (EEAS – European External Action Service). Gruppen ledes av DG Maritim og Utenriks-tjenesten.

35 En møteplass som EU Arctic Forum (<http://eu-arctic-forum.org>) samler stort sett personer fra forskningsmiljøer, NGO-er og lobbyister, samt spesielt interesserte representanter fra Kommisjonen. Det er sjelden mer enn to til tre parlamentarikere til stede på møtene.

å innføre nye saker, slik som for eksempel Svalbard, på agendaen.

Norske myndigheter har hatt tett kontakt med andre nordiske land i arbeidet med å påvirke EUs Arktis-politikk. De skandinaviske landene hadde formannskap på rotasjon i flere regionale fora i perioden som her studeres (Arktisk Råd, Barentsrådet og Østersjørådet). I tillegg hadde Sverige formannskapet i EU høsten 2009. Norge brukte aktivt de nordiske landenes interesse for å trekke fokuset i EU nordover i denne perioden. Selv om denne rapporten ikke gir en inngående analyse av resultatene av dette konkrete arbeidet, er det sannsynlig at det har spilt en betydelig rolle for Norges påvirkningsmuligheter på EUs Arktis-politikk. Særlig Danmark har som kyststat hatt sammenfallende interesser med Norge i at gjeldende juridisk rammeverk i regionen befestes og bygges videre på.

Intervjuene med europeiske beslutningstakere fra våren 2011 viste at europeiske politikktutformere er skuffet over ikke å bli inkludert i større grad i Arktis. Dersom Kommisjonen eller andre føler at Norge (og for så vidt andre kyststater i regionen) opptrer arrogant i nordområdepolitikken, skal man ikke utelukke at det kan få konsekvenser for innholdet i fremtidige policy-dokumenter. Svalbardspørsmålet i seg selv er en god grunn til å holde seg inne med Europa. Flere aktører vil kunne støtte en endring i EUs politikk i det spørsmålet. EUs Arktis-politikk vil i overskuelig fremtid være gjenstand for interessene og engasjementet til spesielt interesserte personer og grupper. Dette åpner opp for potensielt stor norsk innflytelse, men også for uforutsette endringer dersom norske myndigheter ikke følger tett opp.

10. EUs muligheter for innflytelse

EU forsøker i liten grad å påvirke norsk nordområdepolitikk direkte, eller å hevde EUs interesser i Arktis overfor Norge. Mye av årsaken ligger i at EU er en sammensatt aktør. Kommisjonen, Parlamentet og Rådet har som vi har sett vært involvert i politikktutformingsprosessen, men enkeltpersoner og -gruppers engasjement har likevel spilt en betydelig rolle for de politiske prioriteringene. EU består av 27 medlemsland med sine egne agendaer og av tre institusjoner som har utviklet egne dynamikker internt seg imellom. EUs Arktis-politikk kan derfor ikke utledes av medlemsstatene interesser eller forstås som prioriteringene til den agendasettende Europakommisjonen. Kommunikéer fra Kommisjonen og resolusjoner fra Parlamentet blir ofte misforstått som offisiell EU-politikk mens de

egentlig er uttrykk for disse institusjonenes (eller til og med en liten gruppe spesielt interesserte personer innen disse institusjonene) prioriteringer på gitte stadier i politikkkutformingsprosessen. Eventuelle utfordrende saker for Norge vil derfor sannsynligvis oppstå i forholdet til enkelte medlemsland og som følge av reguleringer innenfor enkelte saksfelt uten direkte tilknytning eller motivasjon i EUs interesser i Arktis. Slik sett har EU en påvirkningsmulighet på norsk nordområdepolitikk gjennom et instrument som EØS-avtalen. Den umodne karakteren til EUs Arktis-politikk og det vell av aktører som er involvert i politikkkutformingsprosessen, fører likevel til en forventning om at eventuell europeisk påvirkning på norsk nordområdepolitikk vil være av mer indirekte karakter og en konsekvens av enkeltsaker og samhandlingsmønstre på andre felt, mer enn en kalkulert rasjonelt uformet politikk med det mål å påvirke norsk politikk i nord.

Når det er sagt, har både Kommissjonen og Parlamentet en tydelig agenda når det gjelder å styrke EUs posisjon som aktør i Arktis som sådan. Gjennom forskningsbidrag, diplomati og deltakelse i internasjonale organisasjoner, slik som for eksempel IMO, vil EU i kraft av sine institusjonelle kapasiteter på sikt kunne styrke sin tilstedeværelse og legitimitet i regionen. EU-landene har til sammen verdens største handelsflåte og dermed store interesser i arktisk shipping. Selv om EU bare har observatørstatus i IMO, som bare tillater fullt medlemskap av stater, klarer Unionen med stadig økende suksess å koordinere medlemsstatenes posisjoner inn i IMO. Den samme koordineringsøvelsen gjøres inn i en organisasjon som Den internasjonale hvalkommisjonen (Wouters et al 2009: 46-58). Koivurova et al (2011: 5) påpeker at EU allerede har regulert visse bestemmelser om maritim transport med direkte innflytelse på IMOs Polarkode.³⁶ I den grad EU lykkes i koordineringen av medlemsstatenes posisjoner inn i slike organisasjoner med Arktis-relevante porteføljer, kan Unionen øve innflytelse på utviklingen i regionen og slik kompensere på den relative mangelen på redskaper for å påvirke for eksempel norsk nordområdepolitikk mer direkte.

11. Oppsummering og konklusjon

Så sent som midt i forrige tiår manglet EU interesse for å utvikle en overordnet, koordinert politikk for Arktis til tross for engasjement i en rekke arktiske samarbeidsfora. Fra 2007 endret dette seg, og det ble startet en prosess for å utvikle en Arktis-politikk for EU-nivået. Norske myndigheter har med varierende intensitet øvet aktiv påvirkning på prosessene i løpet av perioden og slik knyttet nordområde- og europapolitikken mer eller mindre sammen.

Norsk utenrikspolitikk med et direkte og uttalt fokus på nordområdene i forholdet til EU har først og fremst vært utøvet av Utenriksdepartementet. Denne delen av nordområdepolitikken har i liten grad befattet seg med spesifikke saksfelt. Den har inkludert et arbeid for å påvirke EU som kan deles inn i tre ulike perioder basert på graden og karakteren av Norges aktivitet. Den første perioden strakk seg fra 2004 til 2007/08 og har i denne rapporten blitt betegnet som ”proaktivt nordområdediplomati overfor Europa og offensive interesser”. I disse årene søkte norske myndigheter med Utenriksdepartementet i spissen å øke europeernes bevissthet om nordområdespørsmål, uten at spesifikke norske interesser i forholdet til EU ble identifisert og kommunisert.

Den andre perioden (2007/08-2010) representerer en overgang til reaktivt nordområdediplomati med mer fokus på defensive interesser. I løpet av disse årene produserte EU-institusjonene dokumenter om nordområdene som tydeliggjorde potensielle interessekonflikter mellom Norge og EU. Disse omhandlet særlig synet på styringsmekanismer og den overordnede problematikken vekst versus vern. Også motsetninger i noen få enkeltsaker, slik som forbudet mot handel med selprodukter og moratorium på fiske i uregulerte områder av Arktis, ble aksentuert.

Enkeltsakenes betydning for nordområdepolitikken ble enda tydeligere i den siste perioden som denne rapporten adresserer: Tilbakelevert nordområdediplomati med aktivt engasjement i enkeltsaker (2009-2011). På grunnlag av EUs tilnærming til norske posisjoner i grunnleggende spørsmål som havretten og kyststatenes spesielle posisjon i Arktis, i tillegg til et økt fokus på utvikling, følte Utenriksdepartementet ikke det samme behov som tidligere for å øke europeiske beslutningstakers kunnskapsnivå om regionen. Samtidig som EUs interesse for å engasjere seg i nordområdesamtaler med Norge økte, avtok Norges nordområdeengasjement på embetsmannsnivå overfor EU. Dette opplevdes som et paradoks for europeiske beslutningstakere i lys av Norges proaktive holdning få år tidligere.

³⁶ IMO (1998)

Selv om EUs posisjoner i Arktis-politikken generelt har nærmet seg de norske, er det fremdeles et visst potensial for at EU-politikk på enkelte saksfelt kan få implikasjoner for muligheten norske myndigheter har til å forfølge sine interesser i nord. Disse sakene, slik som oppfølgingen av Macondo-ulykken og forhandlingene med ESA knyttet til endringene i petroleumsloven, er det fagdepartementene som leder. Det er altså Utenriksdepartementet som driver nordområdediplomatiet, men fagdepartementene utøver nordområdepolitikk i praksis, med sine særskilte motivasjoner på grunnlag av norske interesser innen spesifikke fagfelt. Samhandlingen mellom fagdepartementene og EU-institusjonene er i utgangspunktet ikke sentrert om nordområdeproblematikk. Det synes som en utfordring for Utenriksdepartementet å oppmuntre fagdepartementene til å ha overordnet nordområdepolitikk i mente i deres daglige samhandling med europeerne. Siden Utenriksdepartementet tilsynelatende ikke har funnet et rasjonale for å fortsette et aktivt nordområdediplomati overfor EU, er det derfor å forvente at Norges tilnærming til EU i nordområdespørsmål vil fortsette å være reaktiv snarere enn proaktiv.

Europa har et mål om å oppnå mer innflytelse i Arktis. Dette målet har klare begrensninger ettersom EU har lite territorium og ingen kystlinje i regionen (med unntak av Danmark gjennom Grønland), og ettersom Unionen knapt kan sies å være en enhetlig rasjonell aktør. Likevel har EU som vi har sett visse instrumenter som potensielt kan anvendes for å øve innflytelse innen enkelte saksfelt, for eksempel igjennom EØS-avtalen eller på internasjonale arenaer med Arktis-relevant portefølje, slik som Barentssamarbeidet eller IMO. Det er imidlertid lite trolig at overordnet Arktis-politikk vil motivere tiltak på spesifikke saksfelt. Verken fagdepartementer i Brussel eller Oslo ser ut til å vie overordnet nordområdepolitikk særlig stor oppmerksomhet. For norske myndigheter synes det derfor viktig å følge EUs politikktutforming på spesifikke saksfelt, også med et særskilt øye til mulige konsekvenser for Norge i nordområdene. Utfordringen ligger altså i å knytte sammen ikke bare Europapolitikken og nordområdepolitikken, men også et mer klassisk tema: Å knytte sammen sektorpolitikken og utenrikspolitikken.

Som kyststat i regionen har Norge hatt sammenfallende interesser med store aktører som USA, Russland og Canada, og dessuten med EU-medlemslandet Danmark. Dette har bidratt til å stryke betydningen av kyststatenes posisjoner og dermed også Norges, i EUs politikktutforming. Overordnet har både EU og Norge fellesinteresser i at arktiske ressurser blir forvaltet på en bærekraftig måte; de har fellesinteresser i miljø- og

klimapolitikk, samt i mulighetene for petroleumsutvinning i nord. Likevel har EU og Norge også potensielt divergerende interesser i nord i enkelte saker. Et viktig overgripende tema synes å være vekst versus vernproblematikken der Norges interesser som ressursforvalter i nord kan gå på tvers av EUs miljø- og forvaltningspolitiske prioriteringer.

Det faktum at utformingen av en Arktis-politikk i EU gjøres av et lite knippe spesielt interesserte personer representerer både en mulighet og utfordring for Norge. Muligheten ligger i at den selvfølgelig observasjonen at det er mindre krevende å påvirke et lite antall personer og aktører enn mange. Utfordringen ligger i at idet noen av de få aktørene skiftes ut, kommer det andre inn med potensielt andre prioriteringer og potensielt like stor makt. I lys av det synes det viktig for Norge å opprettholde ett visst fokus på og en viss kontakt med EU om nordområdespørsmål.

Det er spesielt i saker der Norge synes å være alene om et synspunkt, at mulighetene for å påvirke EU-nivået reduseres. Rettslige spørsmål knyttet til Svalbard er det direkte nordområderelaterte feltet der Norge sannsynligvis står overfor de største utfordringer i forholdet til Europa, dersom det skulle bli et tema som EU-nivået engasjerte seg sterkere i på vegne av interesserte medlemsland. I lys av dette blir det i tiden som kommer spesielt interessant å følge EUs reaksjoner på hyseforskriften av mai 2011.

Hovedspørsmålet denne rapporten har stilt har vært hvordan nordområdepolitikken forholder seg til europapolitikken og omvendt. Det ligger mye nordområdepolitikk, eller i det minste konsekvenser for nordområdepolitikken i praktisk sektorbasert europapolitikk, men sentrale politiske dokumenter innen begge satsingsområder mangler utdypende referanser til hverandre. Som denne rapporten har vist, betyr ikke det at europapolitikken og nordområdepolitikken overhodet ikke forholder seg til hverandre i praksis. Det overordnede bildet er at nordområdepolitikken og europapolitikken er knyttet sammen på politisk nivå, men kun løselig. Nordområdedialoger med EU har en plass, men ikke en sentral plass i nordområdepolitikken, og nordområdene har i prinsippet en plass i europapolitikken uten at koblingen mellom dem synes like eksplisitt i praksis i alle periodene som her er undersøkt. Forholdet til Europa i et nordområdeperspektiv, kan dermed tydeliggjøres bedre. Regjeringens nye nordområdemelding er forventet i løpet av oktober 2011 og vil kanskje gi svar på hvilken vei norske myndigheter ønsker å gå når det gjelder forholdet til Europa i nordområdepolitikken. Fortsetter man en tilbakelemt tilnærming, eller

legger man seg på en mer aktiv linje? Europa er ikke den viktigste aktøren for Norge i nord, men er en av de aller viktigste for norsk utenrikspolitikk som sådan. Dette, i kombinasjon med en gryende interesse for Arktis-spørsmål i Brussel og etablerte avtaler mellom Norge og EU som vil kunne få indirekte implikasjoner for norske interesser i nord, tilsier at Europa sannsynligvis vil fortsette å ha og kreve en plass, om ikke den mest sentrale, i norsk nordområdepolitikk. Arktis-fokuset i EU synes som en unik mulighet for Norge til å fremstå som en viktig aktør for Europa. Tidligere ønsket man oppmerksomhet basert på en interesse for Arktis. Nå har man den. En optimal utnytting av denne oppmerksomheten i form av mer kontakt på embetsmannsnivå med Brussel om nordområdespørsmål i tillegg til en tydeligere bevisstgjøring av forholdet mellom nordområdepolitikken og europapolitikken, ville bygge opp under et viktig bakenforliggende mål i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk: å unngå marginalisering ved å søke oppmerksomhet hos viktige vestlige makter. Så er spørsmålet om oppmerksomhet nødvendigvis er i fagdepartementenes interesse.

12. Kilder

12.1 Litteratur

- Austvik, Ole Gunnar og Dag Harald Claes (2011) "EØS-avtalen og norsk energipolitikk". Rapport #8, *Europautredningen*.
- Clover, Charles (2006), "Russian trawlers prepare to invade Arctic seas," *The Telegraph* 1. November. URL: <http://telegraph.co.uk/news/worldnews/1532971/Russian-trawlers-prepare-to-invade-Arctic-seas.html> (29 august 2011).
- Coman, Julian (2004) "Denmark causes international chill by claiming North Pole," *The Telegraph*, 17. oktober. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1474377/Denmark-causes-international-chill-by-claiming-North-Pole.html> (29. august 2011).
- Crooks, Ed og Stanley Pignal (2010) "EU energy commissioner seeks drilling ban", *Financial Times*.com 9. juli. URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9faa13a4-8af1-11df-bead-00144feab49a.html#axzz1VDMFKXNh> (29. august 2011).
- ESA – EFTAs overvåkningsorgan (2009), "Letter of formal notice to Norway for failure to comply with Articles 31 and 36 of the EEA Agreement and Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospection, exploration and production of hydrocarbons", Brev til Olje- og energidepartementet, Dec. No: 545/09/COL. Brussel:ESA, 16. desember.
- Europakommisjonen (2007a), "An integrated Maritime Policy for the European Union," Blue Book.
- Europakommisjonen (2007b), "An integrated Maritime Policy for the European Union," Action Plan.
- Europakommisjonen (2010a), "Facing the challenges of the safety of offshore oil and gas activities" COM 2010 560/5.
- Europakommisjonen (2010b) "Summary of Arctic dialogue workshop" Brussel: Directorate general for Maritime Affairs and Fisheries. MARE.C1/EH/ZB/2010, 9 March. URL: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/arctic_workshop_090310_summary_en.pdf (29. august 2011).

- Europakommisjonen (2011), "Greenland halibut and haddock caught in the Svalbard region". Parliamentary questions. Answer given by Ms Damanaki on behalf of the Commission. E-002979/2011, 7 June.
- Europakommisjonen (2011b), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on External Dimension of the Common Fisheries Policy". Brussel, 13. juli. COM(2011) 424 final.
- Europaparlamentet (2009), "Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council on trade in seal products," Brussel 16. september.
- Europaparlamentet (2010), "Report on a sustainable policy for the High North", A7-0377/2010. Brussels: Committee on Foreign Affairs.
- Europaparlamentet (2011), "Draft Report on facing the challenges of the safety of offshore oil and gas activities", PE460.753v02-00.
- Europautvalget (2006a) "Europautvalget – EØS-utvalet torsdag 19. januar". URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2005-2006/19-januar-2006/Redegjorelse-av-utenriksministeren/> (29. august 2011).
- Europautvalget (2006b), "Europautvalget – EØS-utvalet mandag 23. oktober". URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2006-2007/061023/Sak-nr-2/> (29. august 2011).
- Europautvalget (2008), "Europautvalget – Europautvalet mandag 2. juni". URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2007-2008/080602/Sak-nr-2/> (29. august 2011).
- Europautvalget (2009), "Møte i Europautvalget mandag den 30. november". URL:
- Fiskeri- og kystdepartementet (2011), "Forskrift om regulering av fisket etter hyse i fiskevernsonen ved Svalbard i 2011", FOR 2011-05-11 nr 485. Oslo: Departementet. URL: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/lldes?doc=/sf/sf/sf-20110511-0485.html>. (29. august 2011).
- Harris, Francis (2005), "Canada flexes its muscles in dispute over Arctic wastes", *The Telegraph*, 22. august. URL: www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/canada/1496727/Canada-flexes-its-muscles-in-dispute-over-Arctic-wastes.html (29. august 2011).
- Høyrepresentanten og Europakommisjonen (2008), "Climate change and international security", Paper fra Høyrepresentanten og Europakommisjonen til Rådet. S113/08. 14. mars.
- IMO (1998), International Code of Safety for Ships in Polar Waters (IMO doc.DE 41/10).
- Innst. S. nr. 264 (2004–2005), "Innstilling fra utenrikskomiteen om muligheter og utfordringer i nord". Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen.
- Innst. 417 L (2010–2011), "Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i petroleumsloven". Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen.
- Jensen, Øystein (2009) "Kontinentalsokkeljurisdiksjon i Polhavet: Alminnelig havrett eller folkerett sui generis?" *Lov og Rett* 48(7): 406-424
- Jensen, Øystein (2010) "Norway's outer continental shelf limits in the Arctic", Security brief #4. Oslo: Den Norske Atlanterhavskomiteé.
- Jørgensen, Jørgen H. (2010), *Russisk svalbardpolitikk. Svalbard sett fra den andre siden*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Koivurova, Timo, Kai Kokko, Sebastien Duyck, Nikolas Sellheim og Adam Stepien (2011), "The present and future competence of the European Union in the Arctic", Polar Record, Cambridge: Cambridge University Press. DOI:10.1017/S0032247411000295. Publisert online 8. juni 2011. URL: <http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=POL> (29. august 2011).
- March, James G. (1994), *A primer on decision-making: how decisions happen*. New York: The Free Press.
- Neumann, Iver (2002), "Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi", *Det sikkerhetspolitiske bibliotek* (3). Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.

- Offerdal, Kristine (2010) *The politics of energy in the European High North: Norway and the "petroleum dialogue" with the USA and the EU*. Oslo: Unipub.
- Olje- og energidepartementet (2007), "Europastrategi 2007". Oslo: Departementet.
- Olje- og energidepartementet (2011a) "Re: Innsyn", brev til sivilombudsmannen, 08/02781-33, 10. mai.
- Prop. 102L (2010-2011), "Endringer i petroleumsløven", Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Oslo: Olje- og energidepartementet
- Public consultation (2011a) "Improving offshore safety, health and environment in Europe", Comments from Norway. URL: http://ec.europa.eu/energy/oil/consultations/2011_05_11_oil_gas_offshore_safety_en.htm (29. august 2011).
- Public consultation (2011b) "Improving offshore safety, health and environment in Europe", Comments from the UK. URL: http://ec.europa.eu/energy/oil/consultations/2011_05_11_oil_gas_offshore_safety_en.htm (29. august 2011).
- Rådet for Den Europeiske Union (2009), "Council conclusions on Arctic issues". 2985th Foreign Affairs Council meeting, Brussel, 8. desember.
- Rådet for den Europeiske Union (2010), "Council conclusions on safety of offshore oil and gas activities". 3052nd Transports, telecommunications and energy Council meeting. Brussel, 3. desember.
- Skagestad, Odd Gunnar (2009) "'Nordområdene' (The High North) – et elastisk begrep", *Norsk Militært Tidsskrift* 179(2-3):20-35.
- St.meld. 30 (2004-2005). "Muligheter og utfordringer i nord". Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld. 23 (2005-2006). "Om gjennomføring av europapolitikken". Oslo: Utenriksdepartementet.
- St. meld. 15 (2008-2009). "Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk". Oslo: Utenriksdepartementet.
- St. meld. 22 (2008-2009). "Svalbard". Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Støre, Jonas Gahr (2006a) "Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget", 8. februar. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2006/utenriksministerens-utenrikspolitiske-re.html?id=273242 (29. august 2011).
- Støre, Jonas Gahr (2007) "Halvårlig redegjørelse for Stortinget om viktige EU- og EØS-saker", 4. juni. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2007/eusaker.html?id=469773 (29. august 2011).
- Støre, Jonas Gahr (2008a), "Halvårlig redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker", 22. april. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2008/eu_stortinget.html?id=508642 (29. august 2011).
- Støre, Jonas Gahr (2008b), "Innlegg i Europa-politisk debatt i Stortinget", 24. oktober. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2008/eudebatt0810.html?id=533989 (29. august 2011).
- Svalbardtraktaten (1920), Treaty between Norway, The United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British overseas Dominions and Sweden concerning Spitsbergen signed in Paris 9th February 1920. URL: <http://www.lovdatab.no/traktater/texte/tre-19200209-001.html> (26. august 2011).
- Tamnes, Rolf (1997), *Oljealder, 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget (Norsk utenrikspolitisk historie; 6).
- Utenriksdepartementet (2006), "Regjeringens nordområdestrategi". Oslo: Departementet.
- Walesa, Jaroslaw Leszek (2011), "Greenland halibut and haddock caught in the Svalbard region", parliamentary question for written answer to the Commission. E-002979/2011, 28 March.
- Wouters, Jan, Sijbren de Jong, Axel Marz og Philip De Man (2009), "Study of the Assessment of the EU's Role in International Maritime Organisations". Final report. Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies.

12.2 Enkeltintervjuer

Bjørn Ståle Haavik, energiråd, den norske EU-delegasjonen i Brussel, telefonintervju 31. mai 2011.

Inge Thygesen, ambassaderåd, den norske EU-delegasjonen i Brussel, 25. mai 2011.

Jamie Reynolds, policy officer, Europakommisjonens generaldirektorat for miljø (DG ENV), Brussel 27. mai 2011.

Matthías Pallson, ambassaderåd, den islandske EU-delegasjonen i Brussel, 25. mai 2011.

Rune Bakkevoll, spesialrådgiver North Norway European Office i Brussel, Oslo, 26. august 2011.

Rune Dragset, fiskeriråd, den norske EU-delegasjonen i Brussel, 25. mai 2011.

Ruta Baltause, policy officer, Europakommisjonens generaldirektorat for energi (DG ENER), Brussel 25. mai 2011.

Steffen Weber, generalsekretær, EU Arctic Forum, Brussel 26. mai 2011.

Zuzanna Bieniuk, policy officer, Europakommisjonens generaldirektorat for maritime saker og fiskeri (DG MARE) Brussel, 25. mai 2011.

Dessuten: en person i Europakommisjonen, en i Rådet og en i Utenriksdepartementet som ønsket å være anonyme.

12.3 Gruppeintervjuer

Marie H. Korsvoll (miljøråd) og **Knut Kroepelien** (miljøråd), den norske EU-delegasjonen i Brussel, 25. mai 2011.

Mette Gravdahl Agerup (underdirektør), **Ole Anders Lindseth** (ekspedisjonssjef) og **Odd Haraldsen** (ekspedisjonssjef), Olje- og energidepartementet, Oslo, 30. mai 2011.

I tillegg baserer analysene i rapporten seg på kilder brukt i Offerdal (2010), der det ble gjennomført intervjuer med 18 beslutningstakere og 10 industrirepresentanter og analytikere i Brussel og Oslo i perioden 2006–2008. Se Offerdal (2010: 176–178) for en fullstendig liste over disse.

ANDRE RAPPORTER I SERIEN

- RAPPORT # 1: «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk.»**
Av Morten Egeberg og Jarle Trondal
- RAPPORT # 2: «Norsk identitet og Europa»**
Av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann
- RAPPORT # 3: «EU/EØS-rett i norske domstoler»**
Av Halvard Haukeland Fredriksen
- RAPPORT # 4: «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet»**
Av Torben Foss
- RAPPORT # 5: «Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010
Interest Representation and Lobbying»**
Av Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva
- RAPPORT # 6: «Den femte frihet og Kunnskapens Europa Konsekvenser for Norge»**
Av Meng-Hsuan Chou og Åse Gornitzka
- RAPPORT # 7: «Iceland and the EEA, 1994-2011»**
Av Eiríkur Bergmann
- RAPPORT # 8: «EØS-avtalen og norsk energipolitikk»**
Av Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes
- RAPPORT # 9: «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet»**
Av Frode Veggeland
- RAPPORT # 10: «Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU»**
Av Jan-Paul Brekke
- RAPPORT # 11: «Fortiet, forsinket og forvrengt? Norske mediers dekning av forholdet til EU»**
Av Tore Slaatta
- RAPPORT # 12 «Den europæiske utfordring EU, EØS og nordisk samarbejde – i historisk belysning»**
Av Thorsten Borring Olesen
- RAPPORT # 13: «lux. Hovedsakelig harmløs. Den norske modellen i Brussel.»**
Av Kjetil Wiedswang og Per Elvestuen
- RAPPORT # 14: EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet**
Av Hans Chr. Bugge
- RAPPORT # 15: Konkurransopolitiske virkninger av EØS-avtalen**
Av Erling Hjelmeng og Lars Sørgard
- RAPPORT # 16: Integrating an outsider An EU perspective on relations with Norway**
Av Christophe Hillion
- RAPPORT # 17: EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet 1994-2011**
Av Tore Mydske
- RAPPORT # 18: Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state**
Av Christian Frommelt og Sieglinde Gstöhl
- RAPPORT # 19: Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel**
Av Elin Lerum Boasson



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

Den 7. januar 2010 besluttet Regjeringen å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

Utvalgets mandat er som følger:

«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

Utvalgsmedlemmer:

Fredrik Sejersted (leder), Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), Frank Aarebrot, Lise Rye, Dag Seierstad, Helene Sjursen, Fredrik Bøckman Finstad, Kate Hansen Bundt, Karen Helene Ulltveit-Moe, Jonas Tallberg, Jon Erik Dølvik, Peter Arbo. Sekretariatet ledes av Ulf Sverdrup, og er lokalisert ved Senter for europarett (UiO). For mer informasjon se: www.europautredningen.no



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

ISBN 978-82-93145-36-3 (trykt) • ISBN 978-82-93145-37-0 (nett)