

IFS Info 6/05

Yngve Næss Kristensen

Torsk , “pirater” og kalde
granater

Striden mellom Norge og Island om
Fiskevernsonen ved Svalbard 1993

Om forfatteren

Yngve Næss Kristensen

Yngve Næss Kristensen er utdannet cand.philol. med hovedfag i historie ved Universitetet i Bergen. Artikkelen bygger på hans hovedoppgave *Nabokrangel om fisk. Striden mellom Norge og Island om retten til å fiske i Fiskevernsonen ved Svalbard i perioden 1993–2003*. Hovedoppgaven ble levert høsten 2004. Artikkelen er oppdatert høsten 2005.

Torsk, “pirater og kalde granater

Striden mellom Norge og Island om Fiskevernsonen ved Svalbard 1993

av Yngve Næss Kristensen

Scroll down to read an English summary of this article.

Natt til 5. august 1994 forsøkte det norske kystvaktskipet *Senja* å kutte trålen til den islandske tråleren *Hágangur II*. Aksjonen var rettet mot det norske myndigheter omtalte som “piratfiske” i Fiskevernsonen ved Svalbard. Da trålkuttingsaksjonen mislyktes, satte *Senja* en lettbat på vannet. Besetningen på tre hadde i oppdrag å plassere en innretning på trålwiren for å forsinke innhalingen. Dermed kunne *Senja* rekke å kutte trålen, før mannskapet på *Hágangur II* klarte å trekke den opp. Da lettbatene befant seg 30 meter fra tråleren, ble det avfyrt skudd fra *Hágangur II*. Haglskuddet slo ned i vannet kun to meter foran lettbatene. Kystvaktmannskapet vurderte situasjonen som farlig og returnerte til *Senja*. Tråleren ble så beordret om å stanse, slik at Kystvakten kunne sende et bordringslag ombord.¹

Hágangur II nektet og satte kursen mot Island. Etter flere advarsler og varselskudd gav forsvarsminister Jørgen Kosmo ordre å bruke sterkere virkemidler for å stanse tråleren.² Et halvt døgn etter at hagleskuddene falt, avfyrt *Senja* to kalde granater mot *Hágangur II*.³ Skuddene traff i skutensiden, men uten at mannskapet kom til skade. Etter den dramatiske episoden stanset tråleren som så ble beslaglagt og ført til Tromsø. Dette var første gang Kystvakten

hadde skutt direkte mot et fartøy for å håndheve norsk fiskerilovgivning. Det var også første gang et fartøy ble oppbrakt, og ført til en norsk havn etter å ha fisket i Fiskevernsonen ved Svalbard.

Hágangur II-episoden er en av de mer dramatiske hendelsene i norsk kystvaktshistorie og markerer høydepunktet i striden mellom Norge og Island om retten til å drive torskefiske i Fiskevernsonen ved Svalbard. Denne artikkelen tar for seg konflikten, som av norsk dagspresse ble døpt *Torskekrigen*.⁴ Striden strekker seg fra 1993 til 1999, med vekt på årene 1993 og 1994. Hvordan kunne en konflikt om fisk mellom to nære naboland utarte seg til en “krig”, der Norge tok i bruk trålkuttere og granater for å stoppe islandske trålere fra å fiske i Svalbardsonen? Artikkelen vil søke å gi et svar på dette spørsmålet, samt beskrive hvordan striden ble løst. Til slutt vil det kort bli redegjort for utviklingen etter Torskekrigens slutt.

Fiskevernsonen ved Svalbard

Fiskevernsonen ved Svalbard, også kalt *Vernesonen*, ble opprettet i 1977. Etableringen kom i kjølvannet av opprettelsen av norsk økonomisk sone. *Vernesonen* ble etablert for å kunne beskytte

1 Jan Jansen og Per Chr Blichfeldt, *Havets voktere. Historien om Kystvakten* (Oslo: Schibsted, 1998), s. 188.

2 “Kosmo tok avgjørelsen om å skyte på *Hágangur II*”, *NTB*, 5. august 1994.

3 Kalde granater vil si granater uten sprengladning.

4 Det uregulerte islandske fisket i Barentshaver foregikk også i det internasjonale havområdet *Smuttullet*, men denne artikkelen vil hovedsakelig ta for seg striden i *Vernesonen*.

og regulere fiskeressursene ved Svalbard.⁵ Havet rundt Svalbard er svært ressursrikt og et viktig oppvekstområde for den norsk-arktiske torskestammen.⁶ Torskefiske ved Svalbard har svært stor økonomisk betydning. Verdier for flere hundretalls millioner kroner tas opp årlig.

Vernesonen har helt siden opprettelsen i 1977 vært gjenstand for flere konflikter mellom norske og utenlandske myndigheter om retten til å fiske i havet ved Svalbard. Dette skyldes i hovedsak uoverensstemmelser knyttet til tolkningen av *Svalbardtraktaten av 9. februar 1920*.⁷ Traktaten tilkjente Norge i 1920 den "fulle og uinskrenkede høihetsrett" over øygruppen Svalbard.⁸ Likevel la Svalbardtraktaten visse begrensninger på den norske suvereniteten. Blant annet gav traktaten alle land som underskrev, såkalte signatarmakter,⁹ lik rett til å drive næringsvirksomhet samt fangst og fiske på øygruppen og i dens territorialfarvann, forutsatt at alle parter rettet seg etter bestemmelser gitt av norske myndigheter.¹⁰ Det er nettopp dette uoverensstemmelser knyttet til dette likebehandlingsprinsippet som har skapt grunnlaget for striden om Svalbards rike fiskeressurser.

På 1970-tallet fikk økt press på fiskeressursene ved Svalbard norske myndigheter til å innse nødvendigheten av å skape et forvaltningsregime ved Svalbard. Frem til 1945 hadde det meste av jordas

havområder vært ansett som fritt hav, men etterkrigstidens havrettsutvikling hadde imidlertid skapt grunnlag for etablering av *200-nautiske miles økonomiske soner*.¹¹ En økonomisk sone innebar at en kyststat hadde suverene rettigheter over havbunnen, undergrunnen og havområdene ut til 200 nautiske mil fra land.¹² Siden Norge var tilkjent suvereniteten over Svalbard gjennom Svalbardtraktaten ville norske myndigheter etablere en *økonomisk sone* ved øygruppen. Problemet var bare at Svalbardtraktaten gav signatarmaktene lik rett til å drive fangst og fiske på øygruppen og i dens territorialfarvann. Norge hevdet imidlertid at disse likebehandlingsrettighetene kun gjaldt for selve øygruppen og ut til territorialfarvannsgrensen på 4 nautiske mil fra land.¹³ Norske myndigheter mente at Svalbardtraktaten ikke fikk anvendelse i havområdet utenfor 4-mils grensen og hevdet suverene rettigheter fra territorialfarvannsgrensen og ut til 200 nautiske mil fra land.¹⁴ I praksis ville dette si at det meste av havområdene ved Svalbard var norsk farvann, mens signatarmaktene kun hadde rettigheter på land og i territorialfarvannet. Den norske tolkningen av Svalbardtraktaten var imidlertid svært kontroversiell.

For blant annet å unngå konflikter med andre stater, valgte norske myndigheter å utsette etableringen av en økonomisk sone ved Svalbard.¹⁵ I stedet opprettet Norge i

5 Rolf Tamnes, *Oljealder 1965–1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitisk historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997), s. 312.

6 Ingveig Holand Wahl, *Forvaltning av fisket i havområdet ved Svalbard – om opprettelsen av og utviklingen av et internasjonalt regime*, hovedoppgave ved Universitetet i Tromsø (Tromsø: Institutt for statsvitenskap (upublisert), 2000), s. 18–19.

7 For mer se Carl August Fleischer, *Fiskevernsonen ved Svalbard*, i Carl August Fleischer og Jón Baldvin Hannibalsson, *Fiskerett og havrett i nord*, Det sikkerhetspolitiske bibliotek, nr. 8 (Oslo: Den norske atlantehavskomiteé, 1996), s. 21–27; Geir Ulfstein, *The Svalbard treaty: from terra nullius to Norwegian sovereignty* (Oslo: Scandinavian University Press, 1995).

8 Svalbardtraktaten av 9. februar 1920. Art. 1.

9 I følge Svalbardtraktaten er det ingen restriksjoner på hvem som kan underskrive traktaten. I mai 1999 var traktaten underskrevet av 39 stater (St.meld. nr. 9 1999–2000).

10 Svalbardtraktaten av 9. februar 1920. Art. 3 og 2.

11 En nautisk mil tilsvarer 1852 meter.

12 Carl August Fleischer, "Grensene i havet" i Håkon Børde (red.), *Svalbard og havområdene* (Oslo: Gyldendal Norsk forlag, 1983), s. 235.

13 I 2004 ble den norske territorialfarvannsgrensen utvidet fra 4 til 12 nautiske mil. Svalbardtraktaten gjelder nå ut til 12 nautiske mil.

14 Norske myndigheter hevder også at Svalbard ikke har en egen sokkel, men at havbunnen ved Svalbard var en naturlig fortsettelse av den norske sokkelen utenfor Finnmark. Svalbardtraktaten fikk dermed ikke betydning her. (St.meld. nr. 25 1973–74, s. 89)

1977 en ikke-diskriminerende fiskevernsoner i området.¹⁶ Det ville si at land som kunne vise til historisk fiske ved Svalbard, skulle ha rett til fiskekvoter i sonen. Selv om Norge på denne måten gav enkelte land adgang til området, utestengte imidlertid denne løsningen nasjoner uten historiske rettigheter fra å fiske i havet ved Svalbard. Dette har ført til at Vernesonen er internasjonalt omstridt og per i dag kun anerkjent av Canada.¹⁷ Andre nasjoner har enten reservert seg,¹⁸ eller som Island, anført at de har rett til å fiske i sonen på bakgrunn av Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp.¹⁹ Island har sågar kommet med utspill om å bringe Vernesonen inn for den internasjonale domstolen i Haag i håp om at retten må ta stilling til Svalbardtraktatens geografiske utstrekning. Norge på sin side vil helst unngå en rettslig avgjørelse i Haag, da en dom i norsk disfavør kan gi alle signatarmaktene like rettigheter også utenfor Svalbards territorialfarvannsgrense. Dette kan medføre store norske inntektstap, manglende kontrollmuligheter og en overhengende fare for overbeskatning i Svalbard-området. Island har så langt ikke gjort alvor av å bringe Vernesonen inn for Haag-domstolen.

Allerede få dager etter opprettelsen i 1977 møtte den norske Fiskevernsonen sterk motstand. I tillegg til at flere vestlige land uttrykket skepsis, valgte sovjetiske myndigheter å protestere mot sonen.²⁰ Sovjetunionen hevdet at etableringen gikk ut over sovjetiske interesser i området.²¹ Striden løste seg imidlertid høsten 1978, da Norge og

Sovjetunionen kom frem til en felles forståelse for situasjonen i Vernesonen. Behovet for å bevare fiskeressursene i havet var like mye av russisk interesse som norsk.²² Flere fiskebestander vandret nemlig mellom norsk og sovjetisk farvann. Derfor hadde partene i 1976 blitt enige om å forvalte bestandene torsk, lodde og hyse sammen gjennom den norsk-russiske fiskerikommisjonen.²³ Fiskeressursene for Barentshavet, noe som innebærer Svalbardsonen, ble da delt mellom Norge og Sovjetunionen mens en mindre del ble avsatt til tredjeland. Dette samarbeidet vedvarte også etter Sovjetunionens oppløsning i 1991. Fra slutten av 1990-tallet oppstod det ved flere anledninger splid i Vernesonen mellom russiske fiskere og Kystvakten. Dette skyldes blant annet at den norske håndhevelsen i Svalbardsonen ble strengere fra midten av 1990-tallet. Frem til 1994 hadde den norske Kystvakten ført en *lempelig håndhevelse* i sonen, med muntlige og skriftlige advarsler som hardeste virkemidler.²⁴ I 1994 ble denne praksisen endret, slik at Kystvakten fikk myndighet til å ta i bruk virkemidler som bøter, trålkutting og oppbringelse av trålere som fisket uregulert. Denne endringen skyldtes i første rekke økt press i Vernesonen.

På 1980-tallet forekom det flere episoder der trålere fra land uten historiske rettigheter startet fiske i Vernesonen. Det var spesielt spanske fiskere som utfordret den norske forvaltningen av sonen. Dette løste seg imidlertid på fredlig vis i 1986 da Spania godtok å operere innenfor rammene av EFs kvote.²⁵ Det var først på begynnelsen av

15 Norske myndigheter mente likevel at Norge hadde rett til en økonomisk sone ved Svalbard, selv om denne retten ikke ble benyttet (Wahl, *Forvaltning av fiske*, s. 50).

16 Tamnes, *Oljealder*, s. 312. Etter det undertegnede kjenner til er Fiskevernsonen en norsk "oppfinnelse" og unik i verdenssammenheng.

17 Canada aksepterte Norges syn på Vernesonen i 1995. Finland anerkjente for øvrig i 1976 at Norge hadde rett til søkkelen ved Svalbard (Tamnes, *Oljealder*, s. 311, 315).

18 Å reservere seg vil si å komme tilbake til spørsmålet ved en senere anledning.

19 Wahl, *Forvaltning av fisket*, s. 55.

20 S.tid. 1977–1978, s. 679–687

21 "Skarp note fra Sovjet", *Morgenbladet*, 17. juli 1977.

22 Jørgen Holten Jørgensen, *Svalbard og Fiskevernsonen. Russiske persepsjoner etter den kalde krigen*, FNI Report nr. 13 (Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt, 2003), s. 19.

23 For mer se Toralf Rultedal, *Konflikt og konsensus. Samarbeid om fiskeriforvaltning i Barentshavet i Den blanda norsk-russiske fiskerikommisjon*, masteroppgave (Bergen: Universitetet i Bergen, Historisk institutt (upublisert), 2005).

24 Wahl, *Forvaltning av fisket*, s. 77–78.

25 Wahl, *Forvaltning av fisket*, s. 89.

1990-tallet at norske myndigheter for alvor merket et økt press på fiskeressursene i Svalbardsonen. Dette presset hadde blant annet utgangspunkt i situasjonen som oppstod etter den kalde krigen. Frem til begynnelsen av 1990-tallet hadde sentrale vestlige stater vært varsomme med å utfordre det norske synet på Svalbardsonen, da det kunne få negative sikkerhetspolitiske virkninger.²⁶ Da den kalde krigen tok slutt var ikke dette hensynet like viktig, noe som førte til at flere utfordret den norske jurisdiksjonen ved Svalbard. Først ute var to grønlandske trålere sommeren 1991. Grønland var ikke tildelt en andel av tredjelandskvoten, og fisket ble derfor oppfattet som ulovlig. Det uregulerte grønlandske fisket omfattet også det internasjonale havområdet Smutthullet. Norske myndigheter ønsket imidlertid å få saken ut av verden og ble derfor enige med Grønland om en gjensidighetsavtale. Avtalen innebar et gjensidig bytte i fiskebestander mot at Grønland aksepterte at det var Norge og Sovjetunionen som forvaltet torskestammen i Barentshavet.²⁷ Grønland oppnådde dermed en torsk kvote i Barentshavet. Denne "premieren" av ulovlig fiske ble kritisert av norske fiskere, som fryktet at andre nasjoner ville starte fiske i området i håp om å oppnå fiskekvoter. Fiskeridepartementet uttalte imidlertid at det ikke var grunnlag for slik frykt.²⁸ To år senere startet imidlertid islandske trålere et omfattende uregulert fiske i Vernesonen.

Torskekrise på Island og i Norge

Den norske opprettelsen av Vernesonen i 1977 ble knapt registrert på Island, og islendingene protesterte derfor ikke på den norske etableringen. Island hadde i 1975 selv etablert en 200-mils sone og var travelt opptatt med å utvide fiskeflåten samt å bygge ut infrastruktur, som kaianlegg og fryserier.

På begynnelsen av 1990-tallet endret dette seg. Lav reproduksjon av torskestammen, kombinert med et for stort uttak av torsk, hadde ført til at myndighetene måtte gå til det drastiske skrittet å redusere torsk kvotene. Dette skapte sterke reaksjoner blant de islandske fiskerne. Opp gjennom 1980-årene hadde mange fiskere investert i nye fartøy, og et dramatisk kutt i torsk kvotene kunne bety økonomisk ruin for mange tråleiere på Island. Reaksjonene ble ikke mindre etter at kvotene ble redusert utover på 1990-tallet. Fra 1987 til 1994 ble torsk kvotene satt ned fra 450 000 tonn til 155 000 tonn.²⁹

I likhet med Island opplevde Norge en torskekrise på slutten av 1980-tallet. Et overfiske av torsk hadde ført til at bestanden var truet. Situasjonen ble mer alvorlig siden lodda, som blant annet torsken lever av, også var overbeskattet. Norske myndigheter valgte å gå hardt til verks for å gjenoppbygge torskebestanden. Dramatiske kvotekutt og økonomisk støtte til kondemnering av fartøy var tiltak som ble i gang, til høylytte protester fra fiskerinæringen. Målet var å få fangstkapasiteten ned på et nivå som fiskeressursene tålte. Disse tiltakene førte til at mange fiskere, spesielt i Nord-Norge, ble arbeidsløse. Støtte til fjernfiske var et annet tiltak som ble gjennomført. Målet var å redusere presset på ressursene i norsk farvann. Statsstøtte ble gitt til kjøp av fiskelisenser og kvoter i andre lands økonomiske soner, slik at norske trålere kunne gå på fjernfiske. Noen norske trålere dro også til internasjonalt farvann for å fiske.³⁰ Norske trålere som mottok støtte for å dra på fjernfiske, mistet rettighetene til å fiske i norsk farvann når de returnerte.³¹ De harde tiltakene fra norske myndigheter førte til at torskebestanden tok seg opp igjen og fiskerne ble premiært med økte torsk kvoter ved inngangen til 1990-tallet. Mens de norske fiskerne endelig kunne se lysere på

26 Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes, *Allianseforsvar i endring 1970–2000*, bind 5 i *Norsk forsvarshistorie* (Bergen: Eide forlag, 2004), s. 272–273.

27 Wahl, *Forvaltning av fisket*, s. 91–92.

28 "Tromsøfiskere misfornøyd med norsk-grønlandsk fiskeriavtale", *NTB*, 25. september 1991.

29 "Island står fast mot Norge", *Aftenposten*, 1. juni 1994.

30 "Internasjonalt fiske – stort problem for kyststatene", *NTB*, 2. september 1992.

31 "Fjernfiske, slutt på tap av kvoter?", *NTB*, 29. september 1991.

situasjonen, så havet og fremtiden mørk ut for islendingene.

I motsetning til Norge, som innførte drastiske tiltak for å gjenoppbygge torskestammen, valgte islendingene en gradvis reduksjon av torskekvotene. Islands fiskeridepartement, som avgjorde størrelsene på fiskekvotene, fulgte vanligvis anbefalinger fra det islandske havforskningsinstituttet, men for torsk og enkelte andre fiskearter hadde departementets totalkvoter oversteget havforskernes anbefalinger. I tillegg hadde smutthull i reglene gjort det mulig å fiske mer torsk enn hva som var anbefalt.³² Et slikt overfiske hadde alvorlige og langtrekkende konsekvenser for torskestammen rundt Island. Islendingene gikk inn i en økonomisk nedgangssperiode. Mens torskekvotene sank, økte arbeidsledigheten. I perioden 1989 til 1994 steg arbeidsledigheten på Island fra 1,7 prosent til 4,7 prosent.³³

Torskekrisen og den høye arbeidsledigheten skapte politisk uro på Island. I 1993 sto fiskeriprodukter for hele 80 prosent av landets vareeksport og torsken var selve bærebjelken i den islandske økonomien.³⁴ Islandske fiskere lette derfor etter muligheter for å komme seg ut av krisen. Det islandske kvotesystemet, i motsetning til det norske, gjorde det mulig for kvoteeiere å sende sine fartøy på fjernfiske i internasjonalt farvann uten at de mistet sine hjemlige kvoter.³⁵ I tillegg var det islandske fiskerisystemet ITQ (individual transferable quotas), basert primært på fritt omsettelige kvoter.³⁶ Dette gjorde den økonomiske risikoen ved fjernfiske liten, fordi kvotene enten kunne leies ut eller fiskes opp når

fartøyene returnerte fra uthavsfisket. Dermed var rederne sikret en inntekt uansett om et fjernfiske slo til eller ikke. Fjernfiske i internasjonalt farvann gav også islandske redere mulighet til å sikre seg fremtidige fangstrettigheter i internasjonale områder, hvor kvoter kunne bli tildelt nasjoner på bakgrunn av historisk fiske.³⁷ Islandske tråleredere hadde også fått med seg at Grønland i 1991 ble belønnet med en torskekvote i Barentshavet etter å ha drevet "piratfiske" både i Vernesonen og Smutthullet. Enkelte tråleredere satset på at Island kunne oppnå det samme. Løsningen ble derfor fjernfiske i det internasjonale havområdet Smutthullet og senere i Vernesonen.

Fiske i Smutthullet

I august 1993 startet flere islandske fartøy, både under eget og under bekvemmelighetsflagg, fangst etter torsk i Smutthullet. Havområdet er omgitt av Svalbardsonen, den norske fastlandssonen og russisk økonomisk sone, men faller utenfor kyststatenes 200-mils sone.³⁸ Smutthullet ble forvaltet av Norge og Russland i felleskap og var betegnet som et sentralt og sårbart oppvekstmiljø for den norsk-arktiske torsken. Det uregulerte fisket skapte bekymring og irritasjon blant norske fiskere og myndigheter. Likevel kunne Norge gjøre svært lite med de islandske trålerne, siden Smutthullet var et internasjonalt havområde. Islandske myndigheter forholdt seg mer eller mindre passive i forhold til egne redere, men var av den oppfatning at Island var berettiget til en kvote i Barentshavet. For å løse

32 Småbåter under 6 tonn kunne fiske fritt med line i perioder av året, og disse fangstene kom utenom den totale fangstkvoten.

33 Helene Møller Hansen, *Torsk & Teori. En spillteoretisk analyse av konflikten mellom Norge og Island om retten til fiske i Smutthullet og Vernesonen ved Svalbard*, hovedoppgave (Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap (upublisert), 1996), s. 16.

34 Birgir Rudolfsson, *The Icelandic Fishing industry: a Descriptive Account*, a paper for the Symposium on the Efficiency of the North Atlantic Fisheries 12.-13. september 1997, Reykjavik, s. 1.

35 Intervju med Hjörtur Gíslason fiskeriredaktør i Morgunblaðið, Reykjavik, 30. oktober 2003.

36 For mer se Einar Eypórssón, "Theory and practice of ITQs in Iceland. Privatization on common fishing rights". *Marine Policy*, nr. 3 (1996): 269-281.

37 Einar Eypórssón, "Coastal communities and ITQ management. The case of Icelandic fisheries", en del av artikkelsamlingen for dr.polit.-graden, *Kunnskap og rettighetsfordeling i marin ressursforvaltning* (Tromsø: Universitetet i Tromsø, Samfunnsvitenskaplig fakultet, 1997), s. 234.

38 St.prp. nr. 74 (1998-99).

konflikten møttes partene i Stockholm 24. august 1993. Disse forhandlingene ble imidlertid brutt da norske myndigheter nektet å etterkomme et islandsk krav om kvoter i Barentshavet. Årsaken var at Norge mente at Island ikke hadde noen historiske rettigheter i området. Etter møtet signaliserte den islandske utenriksministeren Jón Baldvin Hannibalsson at han ville undersøke nøye hvilke rettigheter Island hadde i Vernesonen.³⁹ Dette var første gang Island utfordret den norske forvaltningen av Fiskevernsonen ved Svalbard.

Vernesonen neste

Siden sommeren 1993 hadde to dominikansk-registrerte trålere, med færøyske eiere og besetning, vært et stort irritasjonsmoment for den norske Kystvakten. Trålerne hadde ikke kvoter i Barentshavet, men vekslet på å fiske i Vernesonen og i Smutthullet. 19. juni 1993 hadde Kystvakten sett seg nødt til å avfyre et varselskudd mot en av trålerne for å få den til å oppgi fisket. Dette var første gang Kystvakten hadde avfyrt skudd i Vernesonen. Kystvakten og norske myndigheter var derfor både irritert og bekymret over Hannibalssons utspill om at også islendingene kunne være på vei. Det uregulerte fisket til de dominikansk-registrerte trålerne hadde vist at Kystvakten hadde store problemer med å håndheve fisket i Vernesonen. Et storstilt islandsk fiske i sonen ville bety flere oppgaver for Kystvakten, samt overbeskatning av torskeressursene i området. Hannibalssons utspill ble sett på som svært reelt siden islandske fiskebåtreidere og deres fagforbund, LÍÚ (Landssamband Íslenskra Útvegsmanna), lenge hadde ytret et ønske overfor regjeringen om å starte torskefiske i Svalbardsonen.

Siden forskriftene for Vernesonen ikke gav rom for å ta arrest i trålere som fisket

kvoteløst, ønsket norske myndigheter å skremme islendingene fra å innta i sonen. Da den norske fiskeriministeren, Jan Henry T. Olsen, ble intervjuet av islandsk fjernsyn i midten av september 1993, gjorde han det klart at Kystvakten ville skyte på fartøy som tok til å fiske ulovlig i Vernesonen.⁴⁰

Den norske skremselspropagandaen virket likevel ikke. Den 22. oktober startet tre islandske trålere fiske i Vernesonen.⁴¹ Dårlige fangster i Smutthullet hadde fått de islandske trålerne til å sette kursen mot Vernesonen, der fisket var betraktelig bedre. De islandske rederne ville også se hvor langt Norge var villige til å gå, samt provosere den islandske regjering til å innta en klar holdning i saken. Norske myndigheter svarte med å sende en offisiell protest til Island, der Norge ba den islandske regjering om å medvirke til at det ble slutt på det islandske fisket i Vernesonen.⁴² To dager senere var trålerne på vei ut av Svalbardsonen. Oppfordringer fra islandske myndigheter hadde bidratt til at trålerne trakk seg ut.

Først i mai 1994 var islendingene tilbake. I mellomtiden hadde Island underskrevet Svalbardtraktaten for å underbygge kravet om kvoter i området.⁴³ Island hevdet at traktaten og dens likebehandlingsprinsipp skulle gjelde i Vernesonen og ikke bare på øygruppen og i territorialfarvannet, slik Norge hevdet. Dermed ville alle traktatlandene ha lik rett til fiskeressursene i Vernesonen.

Den 9. mai 1994 tøyde islandske trålere Kystvaktens tålmodighet ved å fiske i sonen til de ble oppdaget. De avsluttet da fisket og forlot området.⁴⁴ Norske myndighetene var bekymret over situasjonen. Som et mottiltak ble det bestemt at alle Kystvaksfartøy som patruljerte i Vernesonen, skulle utrustes med trålkuttere. En trålkutter var det samme våpenet som islendingene, med stort hell, brukte mot britiske og vest-tyske trålere i

39 "Island lover kamp om fiskeressursene", *NTB*, 25. august 1993.

40 "Fiskeriministeren: Vi skyter i Vernesonen", *NTB*, 19. september 1993.

41 "Strid om rett til fiske i Svalbardsonen", *NTB*, 22. oktober 1993.

42 "Islands ambassador kalt inn på tepper", *Aftenposten*, 23. november 1993.

43 Island hadde ikke underskrevet Svalbardtraktaten tidligere, fordi landet frem til 1944 hadde vært underlagt traktatlandet Danmark. Det var første gang siden 1930 at en ny stat undertegner Svalbardtraktaten.

44 "Islandske trålere i Vernesonen", *NTB*, 9. mai 1994.

torskekrigene på 1970-tallet. Meningen var å ødelegge fangstutstyret til islendingene, slik at de valgte å oppgi fisket i Vernesonen frivillig. Gjentatte forsøk med advarsler og bortvisninger hadde ikke fungert, og norske myndigheter så seg nødt til å styrke håndhevelsen av Vernesonen. Utenriksdepartementet gav derfor Kystvakten klarsignal om å kappe trålen til fartøy som gjentatte ganger hadde fisket ulovlig i Svalbardsonen.⁴⁵

Opptrapping av konflikten

Det skulle kun gå en måned før Kystvakten fikk bruk for trålkutteren. 14. juni 1994 fisket syv trålere både under islandsk og bekvemmelighetsflagg i Vernesonen. Etter klarsignal fra norske myndigheter startet Kystvaktene en storstilt og overraskende trålkuttingsaksjon.⁴⁶ Uten forvarsel kuttet Kystvakten trålen til fire islandskeide trålere. Alle fartøyene hadde tidligere fått advarsler fra Kystvakten. Litt senere på dagen stanset de tre resterende islandske trålerne fisket.

Aksjonen viste at norske myndigheter ikke tolererte at utenlandske trålere fisket kvoteløst i Svalbardsonen. Forsvarsminister Jørgen Kosmo slo fast at Norge mente alvor: "Vi har klart og tydelig gitt beskjed om at vi tar i bruk de virkemidler som er nødvendig for å stoppe det ulovlige fisket."⁴⁷ Han fastholdt at de nødvendige prosedyrer var fulgt og kom med et ønske om at islandske myndigheter ville ta opp saken med sine fiskere. Fiskeri-Norge jublet over Kystvaktens aksjon, og avisen *Nordlys* konkluderte med at 17 år med "gummisålepolitikk" i Vernesonen endelig var over. Avisen hadde lenge sett seg lei på den forsiktige norske politikken som hadde vært ført i området.⁴⁸

Saken ble viet stor oppmerksomhet i media både i Norge og på Island, siden Kystvaktens aksjon skjedde kun få dager før

50-års jubileet for Island som selvstendig nasjon. Den islandske statsministeren, Davíð Oddsson, uttrykte stor skuffelse over det som hadde skjedd, men han presiserte at den islandske regjering aldri hadde oppfordret landets fiskeflåte til å fiske verken i Svalbardsonen eller Smutthullet. Likevel mente han at Norge burde ha opptrådt annerledes og valgt arrestasjon fremfor trålkutting.⁴⁹ En arrestasjon kunne nemlig bety at saken kom opp for en norsk domstol. Islandske redere hadde lenge ønsket en vurdering av Fiskevernsonens juridiske status skulle komme opp for en domstol. Enkelte redere håpet derfor å tvinge frem en arrestasjon, slik at Vernesonens rettslige status ville bli diskutert i en påfølgende rettsak. Aller helst ønsket de å prøve saken for den internasjonale domstolen i Haag.

Norske myndigheter ville unngå å få saken inn for en domstol. En eventuell dom i Haag kunne få katastrofale følger for den norske forvaltningen av Vernesonen. Et verst tenkelig utfall var at alle land som hadde underskrevet Svalbardtraktaten skulle ha lik rett til å fiske i Vernesonen. En rettsak ville i tillegg få frem at forskriftene for Svalbardsonen var mangelfulle og ikke gav Kystvakten rett til å arrestere trålere som fisket ulovlig i sonen. Norges taktikk var derfor å skremme islendingene fra å fiske i Vernesonen gjennom å kutte trålen deres. Norske myndigheter håpet at de islandske rederne dermed ville oppgi "piratfisket" frivillig som følge av tap av trål og fangst.

Den norske trålkuttingen virket imidlertid mot sin hensikt. For mange på Island hadde Kystvaktens aksjon bekreftet at norske myndigheter selv tvilte på hvor sterkt Norge sto rettslig. I tillegg til at flere islandske redere gjorde seg klar til å innta Vernesonen, valgte den islandske regjering offentlig å støtte egne fiskeres ønske om å få saken opp for en domstol.⁵⁰ Videre nektet myndighetene å be

45 "Kystvakta får kappe trålene til piratfiskere", *NTB*, 20. mai 1994.

46 Samme dag som trålkuttingsaksjonen hadde representanter fra fiskeri-, forsvars-, justis- og utenriksdepartementet sitter i møter for å diskutere hvordan Norge skulle reagere på det kommende "piratfisket" i Vernesonen.

47 "Kystvakten kuttet trålen til 4 islandske fartøyer", *NTB*, 14. juni 1994.

48 "Trålkuttismen", *Nordlys*, 15. juni 1994.

49 "Rystet statsminister", *Nordlys*, 15. juni 1994.

50 "Full støtte fra regjeringen", *NTB*, 16. juni 1994.

trålerne oppgi fisket i Vernesonen før Norge gav etter for Islands krav om kvoter i Barentshavet.⁵¹ Dermed fulgte islandske myndigheter ikke den norske regjeringens ønske om å få sine fiskere til å stanse fisket i Vernesonen. Partene skled nå enda lenger fra hverandre, og muligheten til å oppnå en diplomatisk løsning på konflikten ble betraktelig mindre.

Norge valgte å fortsette trålkuttingsaksjonene, og natt til søndag 19. juni 1994 kuttet Kystvakten trålen til flere islandske fartøy som fisket i Svalbardsonen. Aksjonen fikk de islandske trålerne til å forlate Vernesonen og gjøre vendereis. Det var først i begynnelsen av august at islandingene igjen returnerte til Svalbardsonen. Denne gang nådde konflikten sitt dramatiske toppunkt, da Kystvakten den 5. august gikk til arrestasjon av den islandske tråleren *Hágangur II*, etter først ha avfyrt to kalde granater mot fartøyet. *Hágangur II* seilte forøvrig under flagget til Belize, men hadde islandske eiere og mannskap.

Nye forskrifter og nye arrestasjoner

Den dramatiske arrestasjonen, som er omtalt innledningsvis, fikk norske myndigheter til å endre forskriftene for Vernesonen. Grunnen var rett og slett at det norske lovverket for Vernesonen ikke holdt til å ta ut en slik siktelse mot mannskapet på *Hágangur II* for ulovlig fiske i sonen. I stedet ble kapteinen og det islandske rederiet som eide *Hágangur II*, ilagt bøter på henholdsvis 50 000 og 150 000 kroner. De ble siktet for å ha nektet å samarbeide etter Kystvaktens ordre om bording. Styrmannen ble siktet for vold mot offentlig tjenestemann og ulovlig bruk av skytevåpen etter å ha skutt mot Kystvakten med haglegevær.⁵² Verken skipper, rederi eller styrmann godtok forelegget, og saken gikk videre til retten.

I ekstraordinært statsråd 12. august ble det vedtatt nye forskrifter for Vernesonen. De nye forskriftene ble endret slik at

straffebestemmelsene for Vernesonen skulle gjelde på samme måte som i norsk økonomisk sone. Dermed hadde Kystvakten hjemmel for å ilegge bøter, kutte trål og å oppbringe trålere som fisket uten kvote i Vernesonen. I tillegg ble det vedtatt en presisering i forskriftene om hvem som hadde rett til kvoter i Fiskevernsonen ved Svalbard. Tidligere hadde det kun stått at land med historiske rettigheter hadde rett til fiskekvoter, men det var ikke presisert hvem som hadde disse rettighetene. Da Fiskevernsonen ble opprettet i 1977, hadde Norge tatt utgangspunkt i hvem som hadde fisket i området i perioden 1966–1975. På bakgrunn av dette hadde Norge, Russland, Polen, Færøyene og enkelte EU-land historiske rettigheter, og dermed rett til kvoter, i Vernesonen. Island fikk derimot ingen kvote. Grunnen var at islandingene bare kunne vise til fiske på 1930-tallet og i årene fra 1949 til 1952.⁵³

For norske myndigheter betydde de nye forskriftene at det nå var ryddet opp i en pinlig situasjon. Endelig kunne Norge vise til et lovverk som gav Kystvakten rett til å oppbringe trålere som fisket ulovlig i Vernesonen. For islandske fiskere betydde de nye forskriftene at fiske i Vernesonen kunne medføre oppbringelse og bøter, inndragning av fangst og redskaper og i verste fall inndragning av fartøy. De islandske trålerne i Vernesonen valgte derfor å forlate sonen til fordel for Smutthullet, der de kunne fortsette fisket uhindret.

I slutten av september 1994 var islandingene igjen tilbake i sonen, men denne gangen hadde Kystvakten norsk lov på sin side. Den 24. september tok Kystvakten for første gang i bruk de nye forskriftene for Vernesonen og arresterte trålerne *Óttar Birting* og *Björgúlfur* mens de fisket i havområdet ved Svalbard. *Björgúlfur* var registrert på Island, mens *Óttar Birting* hadde islandske eiere og mannskap, men var registrert i Panama. Begge fartøyene ble ført til Tromsø der de ble bøtelagt og siktet for

51 "Ber fiskerne dra om Norge gir fisk", *Aftenposten*, 19. juni 1994.

52 "Unngår 'ulovlig fiske'", *Aftenposten*, 9. august 1994.

53 Endring av forskrift om Fiskevernsonen ved Svalbard av 12. august 1994, nr. 802.

ulovlig fiske.⁵⁴ Rederiene godtok verken bøtene eller inndragningen.

To dager etter arrestasjonene protesterte Island formelt overfor norske myndigheter mot arrestasjonen av den islandske tråleren *Björgúlfur*.⁵⁵ Dette var første gang i historien at Island protesterte mot et annet nordisk land. Den islandske regjering hevdet at den norske kystvakten hadde tatt i bruk "urettmessige tiltak i Svalbardområdet" da *Björgúlfur* ble arrestert.⁵⁶ Samtidig ble det understreket at de islandske trålerne som hadde fisket i området hadde gjort dette uten bistand eller oppfordring fra islandske myndigheter.

Retts sak og dom

Hágangur II-saken kom opp for Nord-Troms herredsrett i november 1994. Styrmannen på *Hágangur II* ble idømt 30 dagers ubetinget fengsel for å ha skutt med skarpt mot personell fra den norske Kystvakten. Nord-Troms herredsrett frifant derimot skipperen og rederiet som eide *Hágangur II*, for anklagen om å ha overtrådt bestemmelsen om å la seg inspisere av Kystvakten. Dommen ble senere anket til Høyesterett, blant annet fordi påtalemyndigheten mente styrmannen fikk en for mild dom.

Det som skapte mest oppmerksomhet i *Hágangur II*-saken, var at retten mente at Kystvaktens planlagte trålkuttingsaksjon mot fartøyet var ulovlig. Trålkutting hadde langt på vei den samme økonomisk virkning for skipper og reder som en dom på inndragning. Derfor krevdes det også lovhjemmel for å gjennomføre trålkutting.⁵⁷ Dette var et skudd for baugen for den norske regjering og den politikken som var blitt ført i Vernesonen. Retten slo dermed fast at Norge ikke hadde holdt seg til norsk lov i kampen

mot det islandske "piratfiske". I etterkant av dommen, uttalte forsvarsminister Jørgen Kosmo at norske myndigheter måtte vurdere om Kystvaktens retningslinjer i Vernesonen var tilstrekkelige.⁵⁸

I begynnelsen av januar 1995 kom retts saken mot de to trålerne *Björgúlfur* og *Óttar Birting* opp for Nord-Troms herredsrett. Det ble forventet at retten måtte ta stilling til den norske råderetten i Svalbardsonen, siden tiltalen gjaldt ulovlig fiske i Vernesonen. Herredsretten mente imidlertid at det ikke var nødvendig å ta standpunkt til dette spørsmålet i forbindelse med straffesaken, fordi reguleringen av sonen ikke stred mot Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. Dermed ble intern norsk lov lagt til grunn for dommen.⁵⁹ Retten fant begge trålerne eiere og skipperne skyldige i tiltalen om ulovlig fiske i Vernesonen.⁶⁰ Rederiene og skipperne ble idømt store bøter og inndragninger. I slutten av januar 1995 anket de islandske rederne dommen til Høyesterett.

I mai 1996 hadde Høyesterett behandlet begge ankene, med det resultat at kjennelsene fra Nord-Troms herredsrett i hovedsak ble stående. Høyesterett tok ikke stilling til Svalbardtraktatens geografiske utstrekning, siden det ikke er Høyesteretts sedvane å løse flere juridiske prinsipper enn hva som er nødvendig for å avsi en dom.⁶¹ Retten mente at den gjeldende fiskerireguleringen som Norge praktiserte ikke var i strid med Svalbardtraktaten. Formålet med reguleringen av Svalbardsonen var å verne etablert næring og ikke å diskriminere næringsutøvere med tilhørighet til et bestemt land.⁶² Islendingene ble derfor straffet fordi de var fiskere, ikke fordi de var fra Island.

54 "Bøter og inndragning for islandske trålderier", *NTB*, 28. september 1994.

55 Protesten gjaldt ikke for *Óttar Birting*, siden fartøyet var registrert i Panama.

56 "Formell protest til Norge", *Nordisk kontakt*, nr. 9 (1994): 72-74.

57 "Islandsk styrmann dømt - kystvaktaksjon kjent ulovlig", *NTB*, 17. november 1994.

58 "Kosmo: Vil vurdere retningslinjer for Kystvakta", *NTB*, 18. november 1994.

59 "Islendingene dømt i Nord-Troms herredsrett", *NTB*, 16. januar 1995.

60 I tillegg ble både rederne og skipperne dømt for ikke å ha ført fangstdagbok på en tilstrekkelig måte og for ikke å ha meldt fra til Isfjord radio om at de fisket i Vernesonen.

61 "Høyesterett gikk utenom", *VG*, 8. mai 1996.

62 *Norsk Retstidende* nr. 10 (1996): 624.

Dommen slo dermed fast at Norge drev en lovlig forvaltning i Fiskevernsonen ved Svalbard. Siden Høyesterett er det høyeste rettsorgan i Norge, måtte en eventuell ny rettsrunde skje i den internasjonale domstolen i Haag. Dette har ennå ikke skjedd, selv om medlemmer fra den islandske regjering både i 1998, 2003 og 2004 har kommet med utspill om å bringe Norge inn for domstolen i Haag.

Det islandske fisket i Vernesonen opphørte etter arrestasjonene av *Björgúlfur* og *Óttar Birting* i september 1994. Derimot fortsatte det islandske fisket i Smutthullet. Først 15. mai 1999 kom partene frem til en løsning på Smutthullstriden, da Norge, Russland og Island underskrev Smutthullavtalen. Da hadde islandskeide trålere, i følge Kystvakten, fisket 9 450 og over 110 000 tonn torsk i henholdsvis Vernesonen og Smutthullet.⁶³ Gjennom Smutthullavtalen oppnådde Island en torsk kvote på til sammen 8 900 tonn torsk i norsk og russisk økonomisk sone, mot å stanse fisket i Smutthullet. Norge og Russland fikk til gjengjeld en liten bunnfiskkvote samt loddekvoter i islandsk sone.⁶⁴ Gjennom avtalen aksepterte Island i praksis at de regulerte fiskebestander i Barentshavet ble forvaltet av den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

Smutthullavtalen markerer også den endelige slutten på Torskkrigen mellom Island og Norge. Avtalen sikret at Island ville avstå fra å kreve ytterligere torsk kvoter i Barentshavet, noe som inkluderte Fiskevernsonen ved Svalbard. Samtidig fikk utenriksminister Knut Vollebæk en muntlig forsikring fra sin islandske kollega, Halldór Ásgrímsson, om at Island ikke ville utnytte avtalen politisk til å ta opp Svalbards status ved Den internasjonale domstolen i Haag.⁶⁵ Både norske og islandske myndigheter uttrykte at de var fornøyde med avtalen. Likevel ble Smutthullavtalen sterkt kritisert

av både norske og islandske fiskere. Begge mente at den andre parten hadde gjort den beste handelen, noe som igjen kan tyde på at avtalen var rettferdig.

Norges handlingsmønster

Ved tidligere konflikter om Vernesonen ble striden løst gjennom diplomati. Hvorfor handlet norske myndigheter annerledes denne gangen?

I 1991 hadde Grønland oppnådd torsk kvoter i Barentshavet etter først å ha drevet uregulert fiske i Vernesonen og Smutthullet. Norske fiskere kritiserte myndighetenes handling i saken og mente at de grønlandske trålerne skulle vært straffet for det ulovlige fisket, i stedet for å belønnes med kvoter. Fiskerne fryktet at flere land skulle bruke den grønlandske taktikken. Norske myndigheter avfeide kritikken og mente at det var lite sannsynlig at dette ville skje.

To år senere startet to færøyske trålere fiske i Vernesonen og Smutthullet. Trålerne hadde ikke kvoter i området og seilte under flagget til den Dominikanske republikk. Norske myndigheter begynte å forstå alvorret av hva som var i vente. I en felles uttalelse fra Utenriksdepartementet, Fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet gjorde norske myndigheter det klart at de ville ta i bruk alle virkemidler som stod til disposisjon for å stoppe uregulert fiske i Vernesonen.⁶⁶

Ved tidligere konflikter om Svalbardsonen hadde Norge tatt saken opp med flaggstaten og løst problemet gjennom diplomatiske kanaler. Nå kom derimot et nytt aspekt på banen, trålere som seilte under bekvemmelighetsflagg. Tidligere hadde Norge måttet forholde seg til europeiske land, men nå kom blant annet karibiske land på banen. Dette var nasjoner som Norge ikke hadde noen nevneverdig diplomatisk forbindelse med. Dermed ville det bli

63 "Islandingene fisket 35 000 tonn i Smutthullet", *NTB*, 25. januar 1995 og "Fete ut av Smutthullet", *Dagens Næringsliv*, 17. mars 1999.

64 St.prp. nr. 74. 1998-99.

65 St.prp. nr. 74. 1998-99.

66 "Tjuvfisket i Svalbardsonen skal stoppes", *NTB*, 9. juli 1993.

vanskelig å løse konflikter gjennom diplomati. Faren for en invasjon av karibisk-registrerte fartøy var overhengende. Norge valgte derfor å gå vekk fra lavspenningspolitikken de hadde bedrevet siden Fiskevernsonens etablering i 1977, for å stanse "invasjonen" før den begynte. 19. juli så Kystvakten seg nødt til å avfyre et varselskudd mot en av de dominikansk-registrerte trålerne som fisket i Vernesonen. Tråleren hadde da i lengre tid nektet å respektere Kystvaktens ordre om å forlate sonen. Dette var første gang det ble avfyrt skudd i Vernesonens historie. Selv om norske myndigheter neppe ante hva som kom til å skje i Vernesonen det kommende året, var varselskuddet begynnelsen på en ny og tøffere norsk politikk i Svalbardsonen.

Da islandske trålere forlot dårlige kvoter i islandsk sone, til fordel for "fritt hav" og godt fiske i Smutthullet, håpet norske myndigheter at islendingene selv ville ordne opp i situasjonen. Irritasjonen var derfor stor da islendingene i august 1993, fremsatte kravet om kvoter i Barentshavet. Dermed brukte islendingene samme taktikk som Grønland hadde brukt to år tidligere. Denne gangen kunne ikke Norge godta et slikt kvotekrav. Norge hadde bestemt seg for å føre en hardere linje ovenfor "tyvfiskere", og det var derfor viktig å sette et preventivt eksempel ved å nekte islendingene kvoter. Norske fiskere hadde lenge kritisert sine myndigheter for politikken de hadde ført i nordområdene. En ny "kvotegave", ville svekke tilliten til den sittende Arbeiderpartiregjeringen. Dette kunne få konsekvenser for det kommende stortingsvalget. Regjeringen ville derimot vinne støtte blant fiskerne om de valgte en hard linje ovenfor islendingene. Lavspenningspolitikken Norge hadde ført i nordområdene, hadde først og fremst rettet seg mot Sovjetunionen/Russland. Denne gangen var Norge og Russland på samme lag, siden landene i felleskap forvaltet fiskeressursene i Barentshavet. Island var derimot et lite land uten historiske rettigheter

og Norge nektet derfor å gi etter for det islandske kvotekrav. Likevel kunne Norge gjøre lite for å stanse det islandske fisket i Smutthullet, siden området var internasjonalt farvann.

I Vernesonen var det annerledes. Her hadde Norge, etter eget syn, folkerettslig full rett til å stanse et kvoteløst fiske. Norske myndigheter anså islendingenes inntog i Vernesonen sommeren 1994 som en større trussel enn det uregulerte fisket i Smutthullet. Islandske myndigheters manglende evne og vilje til å stanse egne fiskere, samt trusler om en domsavgjørelse om Vernesonen i Haag, både irriterte og skremte nordmennene. I en kronikk, i Aftenposten 16. august 1994, rettet utenriksminister Bjørn Tore Godal sterk kritikk mot Island og det han kalte "et alvorlig angrep på vitale norske interesser". Det islandske fiske i Vernesonen var ikke bare en trussel mot fiskeressursene i området, blant annet ved å "invitere" andre land til å ta seg til rette, men også ifølge utenriksminister Godal, "en trussel mot norsk Svalbard-politikk på prinsipielt grunnlag." Godal mente at Island utfordret Norges rett til å forvalte ressursene i Vernesonen, og at Norge dermed var tvunget til å sette en grense.

Truslene om å bringe Norge inn for domstolen i Haag opprørte de norske myndighetene. Norge var, i følge havrettsekspertene Robin Churchill og Geir Ulfstein, lite tjent med å få saken inn for domstolen i Haag, fordi domstolen ville slå fast at Svalbardtraktaten også gjaldt utenfor territorialfarvannet.⁶⁷ En slik dom kunne i realiteten bety at alle land som hadde underskrevet Svalbardtraktaten skulle ha lik rett til å fiske i Vernesonen. Dette kunne få katastrofale følger for fiskeressursene i område, samtidig som muligheten til å gjøre vedtak om regulering og håndheving ville bli vanskeligere. I tillegg ville en slik dom få store økonomiske konsekvenser for Norge gjennom tap av ressursrettighetene i området. Det var derimot ikke avgjort at Norge ville tape en rettssak i Haag. Likevel ville en

67 Robin Churchill og Geir Ulfstein, *Marine management in disputed areas, The case of the Barents sea* (London: Routhledge, 1992), s. 152-153.

rettsprosses være så arbeidskrevende, kostbar, og ikke minst risikofylt, at Norge ikke var tjent med en retts sak i Haag.

Et islandsk angrep mot norske interesser måtte stoppes, og norske myndigheter valgte en hardere linje enn hva som var tidligere praksis. Trålkutting ble valgt fremfor arrestasjon, fordi forskriftene for Vernesonen var mangelfulle og ikke gav Kystvakten mulighet til å arrestere fartøy som fisket ulovlig. Paradoksalt nok viste *Hágangur II*-retts saken at også Kystvaktens trålkuttingsaksjoner var ulovlige. Dette kan tyde på at norske myndigheter forventet at disse aksjonene ville ramme de islandske rederne så hardt økonomisk at de til slutt ville oppgi fisket frivillig. Norge håpet dermed å styre klar av en ytterligere tilspissing i Svalbardsonen, samt unngå å gi islendingene rett i beskyldningene om at Norge brøt egne forskrifter i Vernesonen. Slik gikk det ikke. Da Kystvakten gikk til arrestasjon av en islandsk tråler i Svalbardsonen, kunne ikke den norske påtalemakten sikte islendingene for ulovlig fiske. Dette førte til at flere islandske tråledere innså at Norge tvilte på den harde politikken de selv førte i Vernesonen. Flere islandske fartøy satte derfor kursen mot Svalbardsonen. Norske myndigheter forstod alvorret og endret derfor forskriftene. Da *Óttar Birting* og *Björgúlfur* ble arrestert, hadde Norge loven på sin side og trålerne ble dømt for ulovlig fiske i Vernesonen. I 1996 avgjorde norsk Høyesterett at denne dommen skulle bli stående, og det førte til at islendingene oppgav fisket i Vernesonen. Selv om Høyesterett unnlot å ta stilling til om Svalbardtraktaten skulle gjelde i sonen, konkluderte retten med at den gjeldende fiskerireguleringen som Norge praktiserte i Vernesonen, ikke var i strid med Svalbardtraktaten. Dommen kan neppe ha vært svært overraskende for norske myndigheter. Det ville vært oppsiktsvekkende om Høyesterett hadde tatt stilling til Svalbardtraktatens geografiske utstrekning og dermed løst flere juridiske

prinsipper enn hva som var nødvendig for å avsi en dom i saken. Siden dommen ikke kunne ankes videre, var det nå opp til Island å forfølge Vernesonespørsmålet videre i Den internasjonale domstolen i Haag.

Norge hadde valgt vekk en diplomatisk løsning på striden, fordi situasjonen krevde det. Da den islandske regjering ikke stanset egne fartøy fra å fiske i sonen, så Norge seg nødt til å bruke makt for å stanse det uregulerte fisket. Likevel var norske myndigheter neppe klar over fra starten at virkemidler som kutting av trål, direkte skudd og arrestasjon ville bli nødvendig, selv om Norge allerede før islendingene ankom Svalbardsonen hadde bestemt seg for å slå hardt ned på uregulert fiske. Ifølge avisen *Nordlys* hadde Fiskeridepartementet i april 1993 arbeidet med å innføre nye forskrifter for Svalbardsonen, noe som ville gjøre det mulig for Norge å arrestere trålere som fisket ulovlig i sonen. Disse endringene ble likevel stanset av Utenriksdepartementet, fordi det ikke så behovet som stort nok.⁶⁸ Først da islandske trålere "invaderte" Vernesonen, innså norske myndigheter nødvendigheten av disse forskriftene. Norge brukte likevel maktmidler for å stoppe det islandske fisket, men det var først da Norge hadde endret reglene at islendingene stanset.

Det kan derfor virke som om Norge ikke hadde noen langsiktig plan for hvordan landet skulle håndheve ulovlig fiske i Vernesonen, før forskriftene for sonen ble endret 12. august 1994. I tiden før forskriftsendringene ble den norske politikken for Vernesonen mest sannsynlig bestemt etter hvert som situasjonen i sonen tilspisset seg. Da advarsler og varselskudd ikke førte frem, valgte norske myndigheter å ta i bruk sterkere maktmidler for å stanse det islandske fisket.

Selv om norske myndigheter gikk ut over egne forskrifter ved å kutte trålen, og til slutt arrestere fartøy som fisket ulovlig, hadde regjeringen solid støtte på Stortinget for sin handlemåte og synspunkter i konflikten med Island.⁶⁹ Jevnt over støttet også dagspressen

68 UD var også bekymret for at nye forskrifter for Vernesonen ville påvirke kommende forhandlinger med EU. ("UD bremsekloss", *Nordlys*, 10. august 1994.)

norske myndigheters håndtering av konflikten. Norske fiskere hadde siden begynnelsen av 1980-tallet etterlyst strengere håndheving av reglene for Vernesonen, og den nye norske politikken ble ønsket hjertelig velkommen.⁷⁰

Norge vant på mange måter frem med sin kompromissløse politikk i Vernesonen, men måtte til slutt gi etter for det islandske kvotekravet for å få slutt på det uregulerte fisket i Smutthullet. Dermed vant Island til slutt frem med sine krav om torskekvoter. For Norges del var striden endelig over, og Island hadde gitt forsikringer om å oppgi sine forsøk på å kreve torskekvoter i Vernesonen, samt utnytte avtalen politisk til å ta opp Svalbards status ved domstolen i Haag.

Islands handlingsmønster

Island avsluttet sitt fiske ved Svalbard tidlig på 1950-tallet, og i årene som fulgte hadde islendingene nok å gjøre med å utvide sitt eget havterritorium. Det var først på begynnelsen av 1990-tallet at Island igjen fattet interesse for havområdet ved Svalbard. Island var inne i en dyp økonomisk krise og lette etter en vei ut av uføret. Løsningen ble fjernfiske i Barentshavet og en påfølgende konflikt med Norge. For å se på Islands handlingsmønster må vi skille mellom to aktører: Den islandske regjering og Fiskebåtredernes landsforbund, LÍÚ. Selv om den islandske regjeringen avgjorde landets innen- og utenriksrikspolitik, hadde LÍÚ likevel enorm påvirkningskraft. Forbundet hadde mye makt og regjeringen var avhengig av støtte fra dens medlemmer. Det har vært betegnet som politisk selvmord for islandske politikere å trosse redernes interesser.

Fiskebåtredernes landsforbund

For rederne var det først og fremst økonomiske motiv som lå bak det islandske fisket i Vernesonen og Smutthullet.

Torskekrisen på Island hadde ført til at rederne så seg om etter nye områder hvor de kunne fiske. I tillegg var fjernfiske for mange fiskebåtredere svært lukrativt, fordi de fleste av LÍÚs medlemmer hadde kvoter i islandsk sone. Dette var kvoter de enten kunne leie ut eller fiske opp når de returnerte fra et eventuelt uthavsfiske. Da Torskekrigen i Vernesonen ble utkjempet, var gjennomsnittsprisen på utleie av torskekvoter over 50 prosent av minsteprisen på torsk.⁷¹ Ved å leie ut kvotene i islandsk sone til fiskerne uten kvote, fikk fiskebåtrederne igjen over halvparten av minsteprisen, samtidig som de kunne fiske det de maktet i Barentshavet. Den høye utleieprisen på torskekvoter begrenset den økonomiske risikoen for kvoteeierne som drev fiske i Vernesonen og Smutthullet. Selv ved dårlige uthavsfangster, hadde rederne allerede sikret seg en inntekt gjennom kvoteutleie. Sannsynligvis benyttet mange kvoteeiere seg av denne muligheten, siden omtrent en tredjedel av totalkvotene for bunnfisk, noe som innebærer torsk, var utleid i perioden 1993 til 1995.⁷²

I utgangspunktet var det islandske fisket i Barentshavet ment å være av kortvarig karakter. Etter hvert som konflikten skred frem åpnet det seg imidlertid muligheter for permanente kvoter i både Vernesonen og Smutthullet. Mange redere håpet også at fisket i Barentshavet skulle gi dem rettigheter om Norge gav etter for det islandske kravet om torskekvoter i Barentshavet. På den måten ville de stå først i køen når en eventuell islandsk kvote i Barentshavet skulle fordeles. Gode fangster førte også til at islendingene ikke gav opp fisket i Svalbardsonen, selv om den norske Kystvakten tok i bruk harde virkemidler for å stoppe dem. Økte investeringer i fabrikktrålere tydet på at rederne så muligheten for langsiktige gevinster i Barentshavet. I løpet av 1994 kjøpte islandske redere et tjuetalls eldre

69 "Støtter 'kanonbåt-diplomati'", *Aftenposten*, 13. august 1994. På nyåret 1995 kom det likevel enkelte utspill fra stortingsrepresentanter om å gi islendingene kvoter i Barentshavet. En av disse var høyremann, og senere fiskeriminister, Svein Ludvígsen.

70 "Fiskarlaget fornøyd med trålkutting", *NTB*, 15. juni 1994.

71 Eyþórsson: "Costal communities", s. 234.

72 Eyþórsson: "Theory and practice", s. 274.

trålere, som ble registrert under bekvemmelighetsflagg og satt inn i fisket i Svalbardsonen og Smutthullet.⁷³ Trålerne var kjøpt på billigsalg fra konkurstruede fiskere i Canada, der torskefisket ved Newfoundland hadde kollapset som følge av et stortilt overfiske.⁷⁴

De ufullstendige forskriftene for Vernesonen, og manglende regler i Smutthullet, gjorde at islendingene kunne utnytte situasjonen. Selv om Kystvakten kjørte en hard linje, endte aldri overtredelsene med arrest. Videre førte passivitet fra egne myndigheter til at fiskebåtrederne økte sitt nærvær i Vernesonen. Manglende vilje fra den islandske regjering om å bringe Vernesonen inn for Haag, tross press fra LIÚ, førte til at rederne selv prøvde å provosere den norske Kystvakten til å ta arrest i trålere som fisket i Vernesonen. Strategien var at en norsk domstol, i en eventuell rettsak, måtte ta stilling til norsk jurisdiksjon i Vernesonen.

Selv om skyteepisoden 5. august 1994 neppe var en planlagt handling for å fremprovosere en arrestasjon, oppnådde LIÚ det den ønsket, nemlig en arrestasjon og en påfølgende rettsak. Likevel førte "hagleepisoden" til at de islandske rederne på mange måter tapte konflikten. Episoden fikk norske myndigheter til å handle og endre de mangelfulle forskriftene nærmest omgående. En slik endring ville neppe latt seg gjennomføre så raskt om ikke det norske Storting hadde sett hvor dramatisk situasjonen hadde blitt i Vernesonen. Arrestasjonene av trålerne *Óttar Birting* og *Björgúlfur* 24. september 1994, kan sees på som en bevisst handling for å teste ut de nye norske fiskeriforskriftene. Det er likevel lite trolig at trålerne eiere forventet en arrestasjon. De påfølgende rettsakene mot

de islandske trålerne gikk mer eller mindre i LIÚs disfavør. Dermed måtte LIÚ oppgi sine planer om å føre saken videre i Norge.

Forhandlingene mellom Norge og Island brøt sammen under møtet i Stockholm i august 1993, da et islandsk kvotekrav på 5 000 tonn torsk ble forkastet av den norske delegasjonen. Island hadde forventet at Norge først ville nekte islendingene kvoter, for så å godta ytterligere forhandlinger.⁷⁵ Da dette ikke skjedde, gikk partene hver til sitt. Etter møtet gav den islandske utenriksministeren, Hannibalsson, Norge skylden for forhandlingsbruddet. Han utelukket heller ikke muligheten for at islendingene kom til å prøve seg i Svalbardsonen og proklamerte at Island ville granske hvilke rettigheter islandske fiskere hadde i Vernesonen.⁷⁶ Dermed dro han konflikten et steg videre. I følge Þorsteinn Pálsson var det under møtet i Stockholm at partene kunne ha kommet frem til en akseptabel løsning på konflikten. Da de islandske trålerne økte sitt nærvær i Smutthullet og senere i Vernesonen, ble det nemlig svært vanskelig for partene å komme til enighet.⁷⁷

Da tre islandske trålere i oktober 1993 entret Vernesonen for å fiske, unnlot islandske myndigheter å støtte sine egne fiskere. Etter at Norge hadde protestert mot det islandske fisket i Vernesonen, oppfordret islandske myndigheter trålerne om å forlate området til fiskernes store irritasjon.⁷⁸ Hvorfor unnlot den islandske regjeringen å støtte egne fiskere? Sannsynligvis var det fordi Island ikke hadde underskrevet Svalbardtraktaten av 1920. Den islandske regjering var av den oppfatning av at Island ville styrke kravet om kvoter i Vernesonen om de tiltrådte traktaten. Først da kunne de argumentere med at Svalbardtraktatens

73 Det var tilfellet for tråleren *Hágangur II*.

74 Norske fiskere kritiserte islendingenes investeringer og mente at pengene satt løst i den såkalte "kriserammeret næringen". Direktør for Landsdelsutvalget for Nord-Norge, Harald Bolvåg, hevdet at islandske redere hadde inngått en opsjonsavtale om kjøp av 60 eldre skip fra Canada. ("Trålersalg Canada-Island stoppes", *Aftenposten*, 20. august 1994).

75 Intervju med Þorsteinn Pálsson.

76 "Island lover kamp om fiskeressursene", *NTB*, 25. august 1993.

77 Intervju med Þorsteinn Pálsson.

78 "Island ber trålerne om å rette seg etter norsk lov", *Nordlys*, 24. november 1993.

likebehandlingsprinsipp også skulle gjelde i sonen, og ikke bare på øygruppen og i territorialfarvannet. Island tiltrådte Svalbardtraktaten i mai 1994.

Da Kystvakten 14. juni 1994 kuttet trålen til flere islandske trålere, som siden begynnelsen av måneden hadde fisket ulovlig i Svalbardsonen, kom islandske myndigheter med skarp kritikk av norske myndigheter for bruk av voldelige metoder. I tillegg unnlot den islandske regjeringen å be de islandske trålerne om å forlate Vernesonen, i motsetning til hva som hadde vært tilfellet i oktober 1993. I stedet uttalte statsminister Davíð Oddsson at han ville støtte landets fiskere i å få spørsmålet om Svalbardsonen avgjort av Den internasjonale domstolen i Haag.⁷⁹ Det er tydelig at den islandske regjering gjennom å ha tiltrådt Svalbardtraktaten følte at de satt med bedre kort på hånden i konflikten med Norge. Svalbardsonen var internasjonalt omstridt og den islandske regjering visste å dra nytte av dette.

I midten av juni 1994 lovet utenriksminister Jón Baldvin Hannibalsson at islandske myndigheter ville trekke sine trålere ut av Smuthullet og Vernesonen, om Norge gav etter for det islandske kvotekravet. Hvis dette ikke skjedde, ville saken bli brakt inn for en domstol.⁸⁰ Her reiser det seg et interessant spørsmål: Hadde den islandske regjeringen mulighet til å tilbakekalle de islandske trålerne? Selv om trålerne hadde islandske eiere, seilte flere av trålerne under bekvemmelighetsflagg. Det ville være vanskelig for den islandske regjeringen å tilbakekalle trålere som var registrert i utlandet, samtidig som islandske myndigheter ikke hadde lovhjemmel til å nekte egne fiskere fra å fiske i internasjonalt farvann. Dermed ville islandske myndigheter få store problemer med å stanse det islandske fisket i Vernesonen, selv om de ønsket det. I tillegg er det flere faktorer som taler imot at

Island ville gjort alvor av truslene om å trekke Norge inn for den internasjonale domstolen i Haag.

Da norske myndigheter avslo Hannibalssons tilbud, søkte islandske myndigheter råd fra flere internasjonale havrettsekspertter om hvilket utfall en eventuell dom i Haag ville få for Island.⁸¹ En av dem som ble kontaktet og avga rapport var den engelske folkerettseksperten Sir Derek William Bowett. Rapporten var konfidensiell, men den 4. oktober 1994 skrev avisen Nordlys at rapporten gikk i islandsk disfavør. Avisen hevdet at rapporten var hovedgrunnen til at Island ikke ville bringe Vernesonen inn for domstolen i Haag. Rapportens innhold gikk på at Island hadde lite å tjene på å be om en internasjonal rettslig vurdering av konflikten med Norge.⁸² Bowetts konklusjon er sammenfallende med den daværende islandske fiskeriministeren Þorsteinn Pálssons oppfatning av en eventuell dom i Haag. "In my opinion we had according to international law some rights but very limited ones. I guess that the Court would have come to that conclusion."⁸³ En islandsk seier i Haag kunne bety at alle signatarmakter skulle ha lik rett til fiskeressursene i Vernesonen. Siden Svalbardtraktaten ikke legger noen begrensinger på hvilke land som kan tiltre traktaten kunne det oppstå en utvikling der flere land underskrev traktaten kun for å sikre seg kvoter i Vernesonen. Flere signatarmakter ville også bety mindre kvoter, samtidig som faren for overbeskatning var overhengende. Island ville derfor oppnå mer ved å presse Norge til forhandlingsbordet.

I tillegg til Bowett-rapporten er det andre ting som talte imot en rettssak i Haag. Island hadde nemlig i 1972 nektet å anerkjenne domstolen i Haag som kompetent til å dømme i havrettstvister.⁸⁴ I en eventuell rettssak om Vernesonens juridiske status, måtte Island ha anerkjent domstolen i Haag.

79 "Full støtte fra regjeringen", *NTB*, 16. juni 1994.

80 "Venter på svar fra Godal", *NTB*, 17. juni 1994.

81 "Island glad for norsk hjelp", *Aftenposten*, 22. juni 1994.

82 Rapporten var i januar 2004 fortsatt konfidensiell, og det islandske fiskeridepartementet understreket at rapporten ville være det også i fremtiden.

83 Intervju med Þorsteinn Pálsson.

Selv om det er frivillig om en stat vil anerkjenne domstolen i Haag, kunne Island ved å anlegge sak mot Norge bli beskyldt for å være opportunistisk, siden islendingene selv hadde oversett en kjennelse fra Haag-domstolen i 1972.⁸⁵ I tillegg ville en rettsprosess ofte ta flere år og bli svært kostbar. Det er derfor lite sannsynlig at Island ville gjort alvor av truslene og at de kun var ment som et taktisk spill for å oppnå kvoter i Barentshavet.

Konflikten mellom den norske Kystvakten og de islandske trålerne ble i juli og august trappet opp, uten at den islandske regjering la noen som helst bånd på sine redere. Regjeringen håpet at fisket i Vernesonen skulle presse norske myndigheter til nye forhandlinger. Etter arrestasjonen av *Hágangur II* i august 1994 uttalte islandske myndigheter at Norges stilling i Vernesonen var svekket, siden Norge lot være å sikte *Hágangur II* for ulovlig fiske. Da Norge gikk til nye arrestasjoner i september 1994, protesterte islandske myndigheter. Island understreket likevel at de ønsket forhandlinger med Norge, men fremholdt at de arbeidet med å bringe Vernesonen inn for domstolen i Haag.

Retts sakene mot *Hágangur II*, *Óttar Birting* og *Björgúlfur* gikk i islandsk disfavør og dommen i norsk Høyesterett våren 1996 gav Norge rett til å diskriminere islandske trålere fra å fiske i Vernesonen. Selv om utfallet av Høyesterettsdommen neppe var svært overraskende, betydde dommen at islandske myndigheter måtte bringe saken inn for domstolen i Haag, om de ønsket en ny rettsrunde. Dette skjedde ikke, til tross for sterkt press fra LÍÚ. Likevel vant Island til slutt frem med kravet om torsk kvoter gjennom Smutthullavtalen.

Konklusjon

Torskestriden i Vernesonen handlet om to nære naboland som begge kjempet om retten til de samme fiskeressursene, men som

samtidig anerkjente at overfiske kunne føre til svart hav og store nasjonale inntektstap. Norge ønsket å opprettholde sin mangeårige forvaltningskontroll i Vernesonen og var lite medgjørlig med å gi nye nasjoner adgang til de viktige fiskebankene. Island på sin side anklaget Norge for å bedrive selvtekt i Vernesonen og hevdet sin rett til kvoter i området. Da forhandlinger mellom partene brøt sammen i august 1993, ble diplomatiet byttet ut med uregulert fiske, trusler og maktbruk. Hvordan var dette mulig?

Striden hadde utgangspunkt i torskekrisen på Island. Krisen fikk mange islandske redere til å satse på fjernfiske i internasjonalt farvann, siden det islandske kvotesystemet samt muligheten for å oppnå fremtidige fiskerettigheter gjorde uthavs fiske lukrativt. Til norske myndigheters fortvilelse valgte islandske redere i august 1993 å starte fjernfiske i det internasjonale havområdet Smutthullet. Samme høst utfordret Island også den norske forvaltningen av Fiskevernsonen ved Svalbard. Islendingene utnyttet situasjonen som hadde oppstått etter den kalde krigen. Frem til begynnelsen av 1990-tallet hadde sentrale vestlige stater vært varsomme med å utfordre det norske synet på Svalbardsonen, da det kunne få negative sikkerhetspolitiske konsekvenser. Etter murens fall var ikke dette hensynet like viktig. Vernesonen ble valgt som åsted for "piratfiske" fordi sonen var internasjonalt omstridt, i tillegg til at torskefisket i området var svært godt. Forsøk på å løse konflikten gjennom forhandlinger strandet på grunn av prinsipiell uenighet om tolkning av Svalbardtraktaten. I tillegg var norske og islandske myndigheter under et sterkt press fra egen fiskerinæring, noe som gjorde det vanskelig for partene å komme med innrømmelser.

I Vernesonen hadde Norge, etter eget syn, folkerettslig full adgang til å stanse et uregulert fiske. Siden 1977 hadde Kystvakten ført en lempelig håndhevelse i Svalbardsonen.

84 Dette skjedde da Storbritannia og Vest-Tyskland klaget Islands 50-mils utvidelse inn for domstolen i Haag. (Gudni Th. Jóhannesson, "Sympathy and Self-Interest. Norway and the Anglo-Icelandic Wars", *Forsvarstudier*, nr. 1 (2005): 86.)

85 Intervju med Carl August Fleischer, professor dr.juris ved Universitetet i Oslo og folkerettsrådgiver for det norske utenriksdepartement, Oslo, 12. mai 2004.

Dette hadde fungert relativt bra frem til 1993, da islandske redere utfordret den norske forvaltningen av sonen. Islandske fiskeres motstand mot Kystvaktens anmodninger om å oppgi fisket i Vernesonen, kombinert med islandske myndigheters passivitet til å stanse egne redere, gjorde at Norge så seg nødt til å bruke makt. Trålkutting ble valgt fremfor arrestasjon, fordi forskriftene for Vernesonen var mangelfulle. De gav ikke hjemmel for å arrestere fartøy som fisket ulovlig. Sannsynligvis forventet norske myndigheter at trålkuttingsaksjonene ville ramme de islandske rederne så hardt økonomisk, at de til slutt ville oppgi fisket frivillig. Senere kom det frem at trålkutting også stred med forskriftene for Vernesonen. Men da var forskriftene allerede endret, slik at de tilsvarte lovverket for norsk økonomisk sone. Kystvakten fikk dermed hjemmel til å ilegge bøter, kutte trål og oppbringe trålere som fisket uten kvote i Vernesonen. Det var først etter disse endringene at Norge klarte å stanse "piratfisket" i sonen. Hadde forskriftene for Svalbardsonen vært identiske med lovverket for fastlandssonen, kunne Kystvakten ha gått til arrestasjon av de islandske trålerne langt tidligere i konflikten. Det er dermed grunn til å hevde at mangelfulle forskrifter for Vernesonen var med på å øke konfliktens omfang.

Islandske myndigheters manglende vilje og evne til å stanse egne redere fra å fiske i Vernesonen, var en medvirkende faktor til at konflikten tilspisset seg. Islandske myndigheter nærmest avskrev seg ansvaret for egne trålere, men hevdet like fullt at Island hadde krav på kvoter i Svalbardsonen. Dermed gav de rederne fritt spillerom til å fortsette fisket i sonen. Konflikten kunne vært unngått, om islandske myndigheter tidlig hadde satt inn tiltak for å stoppe egne redere fra å sende trålere til Vernesonen. På den annen side kan også norske myndigheters manglende forhandlingsvilje sees på som en årsak til at konflikten ble så dramatisk. Under forhandlingene i Stockholm i august 1993 ble et islandsk kvotekrav på 5 000 tonn torsk avslått av den norske

forhandlingsdelegasjonen, med den begrunnelse at det var uaktuelt å gi Island kvoter i Barentshavet. Seks år senere oppnådde Island en torskekvote på til sammen 8 900 tonn torsk gjennom Smutthullavtalen. I mellomtiden hadde trålere under islandsk- og bekvemmelighetsflagg fisket 9 450 tonn torsk i Vernesonen, og over 110 000 tonn torsk i Smutthullet. Dette uregulerte fisket, samt den dramatiske konflikten i Vernesonen kunne muligens vært unngått, om Norge hadde vist mer forhandlingsvilje ovenfor Island.

Torskekrigen kunne uansett vært løst juridisk, ved å bringe tvisten inn for Den internasjonale domstolen i Haag. Islandske myndigheter truet under konflikten flere ganger med å gå rettens vei om ikke Norge gav etter for Islands kvotekrav. Likevel skjedde det ikke. Hvorfor? Årsaken er enkel: Begge parter ville være lite tjent med resultatet av en dom i Haag. Hadde retten gitt Island medhold i at Svalbardtraktaten også skulle gjelde i Vernesonen, noe som kanskje ville være det mest realistiske utfallet, kunne Norge miste rettighetene til ressursene i området. Samtidig hadde muligheten til å gjøre vedtak om regulering og håndheving blitt vanskeligere. En dom i norsk disfavør kunne dermed fått store biologiske og økonomiske konsekvenser for Norge. På den annen side var Island heller ikke tjent med en slik utfall. For selv om en dom i Haag bare var bindende for partene som var involvert i saken, ville rettens kjennelse få politisk legitimitet. Dermed ville alle signatarmaktene få lik rett til fiskeriressursene i Svalbardsonen. Dette kunne medføre at flere stater undertegnet traktaten i håp om kvoter. Flere signatarmakter ville bety mindre kvote til Island, samtidig som faren for overbeskatning var overhengende. I tillegg til at en rettssak ville vært svært kostnadskreven, måtte Island også vurdere konsekvensene av å benytte Haag-domstolen. Islendingene hadde ikke anerkjent domstolen i Haag som kompetent til å dømme i havrettstvister og kunne derfor fremstå som opportunistisk ved å bringe Norge inn for domstolen. Derfor hadde Island lite å vinne,

selv ved seier i Haag. Men selv om Island hadde lite å tjene på å trekke Norge inn for Haag, hadde Norge mest å tape. Derfor var utspillet om å bringe Norge inn for domstolen i Haag mest sannsynlig et forsøk på å presse Norge til forhandlingsbordet.

Selv om "piratfiske", trusler og maktbruk var viktige ingredienser i striden mellom Norge og Island om retten til å fiske torsk i Vernesonen, løste konflikten seg imidlertid på fredelig vis. Først gjennom en domsavgjørelse i norsk Høyesterett i 1996, som slo fast at den gjeldende fiskerireguleringen som Norge praktiserte i Vernesonen, ikke var i strid med Svalbardtraktaten. Deretter gjennom langvarige forhandlinger mellom Norge, Island og Russland som kuliminerte i Smutthullavtalen i 1999. Norske myndigheter hadde etter hvert innsett at det islandske fisket i Smutthullet ikke ville opphøre om Norge ikke gav etter for Islands kvotekrav. Islendingene på sin side måtte komme med innrømmelser blant annet ved å avstå fra å kreve ytterligere torskekvoter i Barentshavet, samt unnlate å utnytte Smutthullavtalen politisk til å ta opp Svalbards status ved den internasjonale domstolen i Haag. Smutthullavtalen markerer den endelige slutten på "Torskekrigen" mellom Island og Norge.

Utviklingen etter Smutthullavtalen

Siden Smutthullavtalen ble underskrevet i 1999 har det igjen oppstått strid mellom Norge og Island om retten til å fiske i Vernesonen. Mens konflikten på 1990-tallet handlet om torsk har landene etter årtusenskiftet kranglet om norsk vårgytende sild (NVG-sild). Både i 2003 og i 2004 krevde Island adgang til sildefiske i Vernesonen.

Sildestriden startet 9. mai 2003 da den islandske statsministeren, Davíð Oddsson,

truet med å stevne Norge inn for domstolen i Haag hvis islandske trålere ble nektet adgang til sildefiske i Svalbardsonen.⁸⁶ Utspillet hang sammen med at sildeforhandlingene mellom de to land hadde brutt sammen, noe som førte til at Island måtte klare seg med fangst fra egen sone og fra det internasjonale farvannet *Smutthavet*.⁸⁷ Fangstene her var imidlertid små og ville føre til store islandske inntektstap. Island var derfor avhengig av kvoter i norsk farvann. Oddsson ville derfor presse frem en sildeavtale, siden islendingene visste at Norge fryktet en rettssak. Utspillet hadde også sammenheng med valgkampen på Island. Uttalelsen kom kun to dager før Alltingsvalget, og Oddsson var avhengig av økt oppslutning for å beholde makten. Oddssons utspill appellerte til den mektige fiskerinæringen. LIÚ hadde selv kommet med lignende utsagn få dager i forveien.⁸⁸ Oddsson lyktes med sitt utspill. I tillegg at Oddsson beholdt makten, kom Island til enighet med Norge om en midlertidig sildeavtale 26. juni 2003.⁸⁹ Avtalen ble dårlig mottatt av den norske fiskerinæringen, som mente at Norge hadde gitt etter for islandsk press.

I 2004 var det igjen duket for sildestrid. Denne gang gikk det så langt at den islandske regjering den 17. august vedtok å starte prosessen med å bringe Norge inn for Den internasjonale domstolen i Haag.⁹⁰ Avgjørelsen ble tatt dagen etter at Norge hadde innført fangststopp på sild i Svalbardsonen. Årsaken til stansen skyldtes at den fastsatte makskvoten på 80 000 tonn sild var oversteget. Selv om islandske redere gjennom media hadde nektet å akseptere det norske vedtaket, valgte de islandske trålerne likevel å avslutte fisket i sonen like før den norske fristen gikk ut ved midnatt 16. august. Hvis tidsfristen ikke hadde blitt overholdt, ville Kystvakten sannsynligvis gått til

86 "Island truer Norge med rettssak", *Aftenposten*, 9. mai 2005.

87 Sildekvotene har siden 1997 blitt fordelt mellom Norge, EU, Russland, Island og Færøylene. Fra 2002 har det imidlertid blitt vanskeligere å komme frem til enighet, noe som i hovedsak skyldes at Norge har krevd økte kvoter. Årsaken til det norske kravet skyldes at Norge har over 80% sonetilhørigheten, men kun 57% av sildekvoten. Til sammenligning hadde Island 15,5% av sildekvoten, men i underkant av 1% av sonetilhørigheten.

88 "Til angrep på Vernesonen", *Fiskaren*, 7. mai 2003.

89 "Norges sildekvote øker fra 57 til 61 prosent", pressemelding fra Fiskeridepartementet, nr 124/03, 26. juni 2003.

90 "Tar Norge til Haag", *Fiskeribladet*, 20. august 2004.

arrestasjon. I tillegg ville fartøy, som overgikk fristen, bli svartelistet.⁹¹

Beslutningen om å bringe Norge inn for domstolen i Haag kom etter sterkt press fra fiskebåtrekere. Etter utkastelsen hadde LÍÚ truet med å returnere til Svalbardsonen, dersom ikke den islandske regjering tok affære. Selv om vedtaket kunne virke dramatisk viser uttalelser fra islandske myndigheter at islendingene i virkeligheten ønsket kvoter fremfor rettsak.⁹² Dette tyder på at beslutningen om å bringe Norge inn for Haag, i virkeligheten var et forsøk på presse Norge til å forhandle om sild.

I 2005 kom partene heller ikke til enighet om silda. Island og Norge vedtok derfor ensidige sildekvoter. Begge land økte sågar egne kvoter i forhold til året før. Islendingene tildelte seg selv en kvote på 157 700 tonn sild, men var avhengig av tilgang til norsk farvann for å klare å realisere den.⁹³ I likhet med året før fikk Island og andre sildenasjoner adgang til Vernesonen, men norske myndigheter vedtok en makskvote på 90 000 tonn sild. I slutten av august 2005 var det i følge Kystvakten tatt mellom 60 000 og 70 000 tonn sild i Vernesonen, og Kystvakten håpet at silda ville vandre ut av sonen før det eventuelt skulle oppstå en konfliktsituasjon.⁹⁴ Hvis silda forble i Svalbardsonen og den fastsatte makskvoten ble oversteget, kunne en ny sildestrid mellom Norge og Island være i emning. For selv om muligheten for at Island virkelig skulle bringe Norge inn for domstolen i Haag virker liten, er ingenting avgjort. Enda en sildestrid kan skape forgang i islendingenes prosess om å gå rettens vei. Det er tross alt Norge som har mest å tape på en rettsavgjørelse i Haag. I april i 2005 uttalte utenriksminister Davíð Oddsson, under en utenriksdebatt i Alltinget, at rettsforberedelsene for å bringe Norge inn

for domstolen i Haag gikk bra. Ifølge Oddsson hadde Island hatt bilaterale møter med flere signatarmakter som viste stor interesse for saken. I tillegg hadde det islandske utenriksdepartementet en juridisk rapport om utfallet av en rettsak til gjennomgang.⁹⁵ Rapporten var utarbeidet av den britiske havrettseksperten Robin Churchill.⁹⁶ Briten er en av de fremste ekspertene på juridiske spørsmål knyttet til Barentshavet. Churchill har tidligere hevdet at domstolen i Haag vil konstatere at Svalbardtraktaten og dets likebehandlingsprinsipp også skal gjelde utenfor territorialfarvannet.⁹⁷ En slik dom kan få store konsekvenser for den norske forvaltningen i Vernesonen.

For hvis striden om silda holder frem, samtidig med at den islandske misnøye med Svalbardsonen øker, vil konflikten mellom Norge og Island om Vernesonen fortsette også i fremtiden.

91 "Norge kan svarteliste islandske fartøy", *NTB*, 13. august 2004.

92 Gunnar Snorri Gunnarsson i det islandske Utenriksdepartementet uttalte til *Fiskaren*: "Selv om vi forbereder oss på å stevne Norge, er dette noe vi helst vil unngå." ("Island håper på fredelig løsning", *Fiskaren*, 20. august 2004)

93 "Skal fiske 14% mer NVG-sild", *IntraFish*, 22. april 2005.

94 "Russerne vanskeliggjøre kontroll av sildeuttaket", *Fiskeribladet*, 19. august 2005.

95 Davíð Oddsson, utanrikismál, munnleg skýrsla utanrikisráðherra, 131. löggjafarþing, 119. fundur, 29. april, (Alþingi 2005), [online 8. september 2005]

96 "Álitsgerð fengin frá erlendum séfræðingi", *Morgunblaðið*, 8. april 2005.

97 Robin Churchill og Geir Ulfstein, *Marine management*, s. 152-153.

Cod, "Pirates" and Cold Grenades

English summary

The dispute between Norway and Iceland over the Fishery Protection Zone around Svalbard, 1993–1999.

This study explains how a dispute over fish between two friendly and adjacent nations developed into a "cod war" during which Norway used trawl cutters and cold [or dummy] grenades to stop Icelandic trawlers from fishing in the Fishery Protection Zone around Svalbard.

From 1977 onwards, the 200-nautical-mile Fishery Protection Zone around the Norwegian-owned archipelago of Svalbard was the subject of dispute. Until the early 1990s, disagreements over the right to fish in these waters were solved by Norwegian diplomacy. This changed in 1993. Icelandic trawlers under both Icelandic and foreign flags began to fish for cod in the Fishery Protection Zone. According to the Norwegian government, Iceland had no historic right to fish in these waters and was therefore not entitled to quotas. However, the Icelanders claimed historic rights and refused to recall its trawlers until a mutually satisfactory agreement was reached.

During the summer of 1994, the dispute turned into a "cod war": the Norwegian government decided to use force to stop the Icelandic "pirates". The Norwegian Coast Guard used both warning shots and trawl cutters, and on one occasion even aimed and fired two cold grenades at a trawler, to prevent the Icelanders from fishing in the Fishery Protection Zone. The "Cod war" came to an end in 1999, when Iceland agreed to accept the Russo-Norwegian management of the Barents Sea in return for cod quotas in both the Norwegian and Russian Exclusive Economic Zone (EEZ). Iceland also renounced demands for cod quotas in the Protection Zone.

The Icelandic "invasion" of the Fishery Protection Zone was mainly caused by a depletion of Icelandic stocks. Another important factor was a reform of the Icelandic fish quota system. The quota

reforms made trawling beyond the depleted Icelandic EEZ very lucrative. The Protection Zone around Svalbard was particularly attractive to the Icelanders for two reasons. First, the end of the Cold War opened up new claims for fishing rights in the Svalbard region. Second, the Svalbard fishery is rich. Fundamental differences between the Norwegian and Icelandic governments over the right to fish in these waters precluded a diplomatic solution. The Icelandic government was also reluctant to reign in its trawler owners and had great difficulties in doing so anyway. The Norwegian government refused to negotiate principally because it feared setting a precedent. The dispute escalated into a "war" when Norway decided to use force. The first time the Norwegians seized an Icelandic trawler an attempt to prosecute the boat's crew for illegal fishing was abandoned, because of inadequacies in Norwegian legislation for the Fishery Protection Zone. Icelandic trawlers were only deterred from fishing once Norway strengthened its legal protection of the Svalbard fishery and successfully prosecuted Icelandic fishermen.

Even though the "Cod war" came to an end in 1999, the dispute between Norway and Iceland is far from over. The conflict is now about herring. In 2004, in response to Oslo's attempt to place a total allowable catch limit on herring in the Svalbard region, the Icelandic government began proceedings to bring the dispute over the Fishery Protection Zone before the International Court of Justice in The Hague.

Kildeoversikt

Litteratur

- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes: *Allianseforsvar i endring 1970–2000*, bind 5 i *Norsk forsvarshistorie* (Bergen: Eide forlag, 2004).
- Churchill, Robin og Geir Ulfstein: *Marine management in disputed areas, The case of the Barents sea* (London: Routhledge, 1992).
- Eyþórsson, Einar: "Theory and practice of ITQs in Iceland. Privatization on common fishing rights", *Marine Policy*, nr. 3 (1996): 269–281.
- Eyþórsson, Einar: "Coastal communities and ITQ management. The case of Icelandic fisheries", en del av artikkelsamlingen for dr.polit.-graden, *Kunnskap og rettighetsfordeling i marin ressursforvaltning* (Universitetet i Tromsø: Samfunnsvitenskaplig fakultet, 1997), s. 230–241.
- Fleischer, Carl August: "Grensene i havet", i Håkon Børde (red.): *Svalbard og havområdene*, (Oslo: Gyldendal Norsk forlag, 1983), s. 227–253.
- Hansen, Helene Møller: *Torsk & Teori. En spilleteoretisk analyse av konflikten mellom Norge og Island om retten til fiske i Smutthullet og Vernesonen ved Svalbard*, hovedoppgave ved Universitetet i Oslo, (Oslo: Institutt for statsvitenskap (upublisert), 1996).
- Jansen, Jan og Per Chr. Blichfeldt: *Havets voktere. Historien om Kystvakten* (Oslo: Schibsted, 1998).
- Jóhannesson, Gudni Th.: "Sympathy and Self-Interest. Norway and the Anglo-Icelandic Wars", *Forsvarstudier*, nr. 1 (2005).
- Jørgensen, Jørgen Holten: *Svalbard og Fiskevernsonen. Russiske persepsjoner etter den kalde krigen* (Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt) R, 13–2003.
- Rudolfsson, Birgir: "The Icelandic Fishing industry: a Descriptive Account", a paper for the Symposium on the Efficiency of the North Atlantic Fisheries, 12.–13. september 1997, Reykjavik.
- Tamnes, Rolf: *Oljealder 1965–1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitisk historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997).
- Wahl, Ingveig Holand: *Forvaltning av fisket i havområdet ved Svalbard – om opprettelsen av og utviklingen av et internasjonalt regime*, hovedoppgave ved Universitetet i Tromsø (Tromsø: Institutt for statsvitenskap (upublisert), 2000).

Intervjuer

- Fleischer, Carl August professor dr.juris. ved Universitetet i Oslo og folkerettsrådgiver for det norske utenriksdepartement. Intervjuet av forfatteren, Oslo, 12. mai 2004.
- Gíslason, Hjörtur, fiskeriredaktør i *Morgunblaðið*. Intervjuet av forfatteren, Reykjavik, 30. oktober 2003.
- Pálsson, Þorsteinn, islandsk ambassadør i Danmark og tidligere fiskeriminister på Island. Intervjuet av forfatteren pr. e-post, 7. april 2004.

Aviser, tidsskrift og pressemeldinger – kronologisk

- "Skarp note fra Sovjet", *Morgenbladet*, 17. juli 1977.
- "Tromsøfiskere misfornøyd med norsk-grønlandsk fiskeriavtale", *NTB*, 25. september 1991.
- "Fjernfiske, slutt på tap av kvoter?", *NTB*, 29. september 1991.
- "Internasjonalt fiske – stort problem for kyststatene", *NTB*, 2. september 1992.
- "Tjuvfisket i Svalbardsonen skal stoppes", *NTB*, 9. juli 1993.
- "Island lover kamp om fiskeriressursene", *NTB*, 25. august 1993.
- "–Vi kan ikkje stansa islandske trålarar i Smuttholet", *Fiskets Gang*, nr. 9 (1993): 5.
- "Fiskeriministeren: Vi skyter i Vernesonen", *NTB*, 19. september 1993.

- “Strid om rett til fiske i Svalbardsonen”, *NTB*, 22. oktober 1993.
- “Islands ambassadør kalt inn på teppet”, *Aftenposten*, 23. november 1993.
- “Island ber trålerne om å rette seg etter norsk lov”, *Nordlys*, 24. november 1993.
- “Islandske trålere i Vernesonen”, *NTB*, 9. mai 1994.
- “Kystvakta får kappe trålene til piratfiskere”, *NTB*, 20. mai 1994.
- “Island står fast mot Norge”, *Aftenposten*, 1. juni 1994.
- “Kystvakten kuttet trålen til 4 islandske fartøyer”, *NTB*, 14. juni 1994.
- “Trålkuttismen”, *Nordlys*, 15. juni 1994.
- “Rystet statsminister”, *Nordlys*, 15. juni 1994.
- “Fiskarlaget fornøyd med trålkutting”, *NTB*, 15. juni 1994.
- “Full støtte fra regjeringen”, *NTB*, 16. juni 1994.
- “Venter på svar fra Godal”, *NTB*, 17. juni 1994.
- “Ber fiskerne dra om Norge gir fisk”, *Aftenposten*, 19. juni 1994.
- “Island glad for norsk hjelp”, *Aftenposten*, 22. juni 1994.
- “Kosmo tok avgjørelsen om å skyte på Hagangur II”, *NTB*, 5. august 1994.
- “Unngår ‘ulovlig fiske’”, *Aftenposten*, 9. august 1994.
- “UD bremsekloss”, *Nordlys*, 10. august 1994.
- “Støtter ‘kanonbåt diplomati’”, *Aftenposten*, 13. august 1994.
- “Trålرسالg Canada–Island stoppes”, *Aftenposten*, 20. august 1994.
- “Formell protest til Norge”, *Nordisk kontakt*, nr. 9 (1994): 72–74.
- “Bøter og inndragning for islandske trålrederier”, *NTB*, 28. september 1994.
- “Islandsk styrmann dømt – kystvaktaksjon kjent ulovlig”, *NTB*, 17. november 1994.
- “Kosmo: Vil vurdere retningslinjer for Kystvakta”, *NTB*, 18. november 1994.
- “Islandingene dømt i Nord-Troms herredsrett”, *NTB*, 16. januar 1995.
- “Islandingene fisket 35 000 tonn i Smutthullet”, *NTB*, 25. januar 1995.
- “Høyesterett gikk utenom”, *VG*, 8. mai 1996.
- “Fete ut av Smutthullet”, *Dagens Næringsliv*, 17. mars 1999.
- “Smutthullavtale i havn”, *Aftenposten*, 14. april 1999.
- “Hadde regjeringsstøtte”, *Nordlys*, 2. september 1999.
- “Til angrep på Vernesonen”, *Fiskaren*, 7. mai 2003.
- “Island truer Norge med rettssak”, *Aftenposten*, 9. mai 2003.
- “Norges sildekvote øker fra 57 til 61 prosent”, *pressemelding fra Fiskeridepartementet*, nr. 124/03, 26. juni 2003.
- “Norge kan svarteliste islandske fartøy”, *NTB*, 13. august 2004.
- “Tar Norge til Haag”, *Fiskeribladet*, 20. august 2004.
- “Island håper på fredelig løsning”, *Fiskaren*, 20. august 2004.
- “Álitsgerð fengin frá erlendum séfræðingi”, *Morgunblaðið*, 8. april 2005.
- “Skal fiske 14% mer NVG-sild,” *IntraFish*, 22. mars 2005.
- “Russerne vanskeliggjøre kontroll av sildeuttaket”, *Fiskeribladet*, 19. august 2005.

Offentlige dokumenter, forskrifter, traktater, kart og andre publikasjoner:

- St.meld. nr. 25. (1973–74) *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*. (Oslo: Finansdepartementet).
- St.meld. nr. 9. (1999–2000) *Svalbard*. (Oslo: Justisdepartementet).
- St.prp. nr. 74. (1998–1999) *Om samtykke til inngåelse av avtale av 15. mai 1999 mellom Norge, Island og Den russiske føderasjon om visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet («Smutthull-avtalen») og tilhørende protokoll*. (Oslo: Utenriksdepartementet).
- S.tid. 1977–1978. *Redegjørelse av utenriksministeren den 23. nov 1977*.
- Endring av forskrift om Fiskevernsonen ved Svalbard av 12. august 1994, nr. 802.
- Svalbardtraktaten av 9. februar 1920.

Norsk Retstidende nr. 10 (1996).

Utanríkismál, munnleg skýrsla utanríkisráðherra, Davíð Oddsson, 131. löggjafarþing, 119. fundur, [utenriksdebat, muntlig redegjølrelse fra Utenriksministeren, Alltingssesjon nr. 131, møte nr.119] 29. april, 2005, [Alþingi, online 8. sept. 2005].

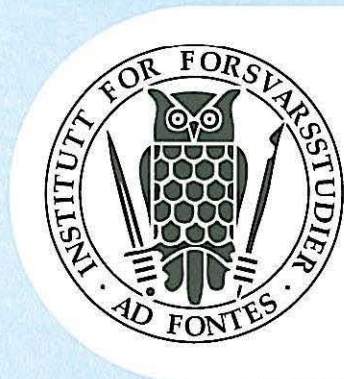


IFS Info 6/05

Yngve Næss Kristensen

**Torsk, “pirater” og kalde
granater**

**Striden mellom Norge og Island om
Fiskevernsonen ved Svalbard 1993**



Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies

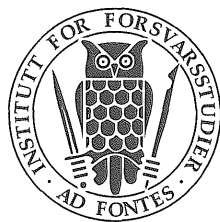
IFS Info 6/2005

Yngve Næss Kristensen

Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies

Tollbugt. 10
N-0152 OSLO
Norway

Tel: +47 23 09 31 05
Fax: +47 23 09 33 79



Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies