

FOKUS: NORGE, NORDOMRÅDENE OG UTENRIKSPOLITIKK

Svalbard og havområdene – nye utenrikspolitiske utfordringer for Norge?

Arild Moe*

Fridtjof Nansens Institutt, Norge

Øystein Jensen

Fridtjof Nansens Institutt og Universitetet i Sørøst-Norge, Norge

Sammendrag

Selv om Svalbard er en del av Norge, byr øygruppen på spesielle utenrikspolitiske utfordringer. Nedbyggingen av den norske kulldriften kom brått på og har store konsekvenser for Svalbard-samfunnet og forutsetningene for norsk politikk på øygruppen, og kanskje også utenrikspolitiske implikasjoner. Russlands grunnleggende interesser på Svalbard er stabile, men det konkrete grunnlaget for det russiske nærværet endrer seg. Det skaper gnisninger i forholdet til norske reguleringer, både innenfor naturvern og helikoptertransport. Rivende utvikling av turisme og forskning har medført at flere land har fått øynene opp for Svalbard. Samtidig har den generelt økende interessen for Arktis gjort at tilstedeværelse på Svalbard tillegges større betydning enn før. Det kan være en utfordring for Norge, men også for Russland, som ønsker å ha en særstilling. I havområdene utenfor territorialfarvannet rundt Svalbard gjelder ikke de spesielle bestemmelsene i Svalbardtraktaten, etter norsk syn. Enkelte andre stater yrer seg imidlertid av og til annerledes. Dette er ikke nytt. Men snøkrabben som dukket opp på sokkelen rundt øygruppen satte plutselig jurisdiksjonsforholdene på spissen. EU ble bragt inn, noe motvillig, i en disputt med Norge

Nøkkelord: kontinentalsokkel · kulldrift · turisme · Lavrov · snøkrabbe

*Kontaktinformasjon: Arild Moe, e-post: amoe@fni.no

©2020 Arild Moe og Øystein Jensen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Moe, A. & Jensen, Ø. (2020). Svalbard og havområdene – nye utenrikspolitiske utfordringer for Norge? *Internasjonal Politikk*, 78(4), 511–522. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v78.2388>

Innledning

9. februar 2020 var det hundre år siden Svalbardtraktaten ble undertegnet. Den gav Norge suverenitet over øygruppen, som i 1925 ble gjort til en del av Norge. Dermed er egentlig svalbardpolitikken norsk innenrikspolitikk, og Svalbard er ikke blitt viet særlig plass i stortingsmeldinger som primært retter seg mot utenrikspolitiske spørsmål, ut over en kort oppsummering. Men det kan ikke være tvil om at Svalbard byr på spesielle utenrikspolitiske utfordringer. Den russiske utenriksministers «hilsen» til sin norske kollega i forbindelse med traktatjubileet var en påminnelse om det, om man trengte en slik. Mer om det nedenfor. Samtidig har utviklingen av virksomheter og samfunn på Svalbard potensielt også utenrikspolitiske implikasjoner. I havområdene utenfor territorialfarvannet rundt Svalbard gjelder ikke de spesielle bestemmelsene i Svalbardtraktaten, etter norsk syn. Enkelte andre stater ytrer seg imidlertid av og til annerledes. For så vidt er hverken russisk interesse for Svalbard eller uenighet om jurisdiksjonsforholdene i havområdene rundt noe nytt. De er snarere permanente trekk ved situasjonsbildet. I denne artikkelen spør vi om det har skjedd endringer innenfor Svalbard-tematikken de siste 10 år som har påvirket forutsetningene for norsk politikk – på Svalbard så vel som i havområdene – og om andre stater, spesielt Russland, har revidert sin politikk i området. Dette er spørsmål som har en naturlig plass i en vurdering av nye utfordringer for norsk nordområdepolitikk.

Svalbard: Demografi og næringsutvikling

De overordnede målsettingene for norsk svalbardpolitikk ligger fast. Slik de ble formulert i en stortingsmelding fra 1986 (Justisdepartementet, 1986, s. 4) er de blitt gjentatt senere (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 5). En helt sentral og udiskutabel målsetting er opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen. Men de siste femti år har ambisjonen vært enda høyere, nemlig å «normalisere» nærværet. Tankegangen bak normaliseringspolitikken har vært at Svalbard, spesielt Longyearbyen, skulle drives mest mulig likt som andre samfunn i Norge, dog ikke være et «livsløpssamfunn». Selv om hverken størrelse eller fasong på det norske nærværet formelt sett har betydning for norsk suverenitet på Svalbard – den suvereniteten har Norge fått gjennom en internasjonal traktat uten tidsbegrensning – er det klart at normaliseringen ytterligere klargjorde for all verden at Svalbard var en del av Norge. Men er noe av forutsetningen for normaliseringen – nemlig en næringsstruktur som gir grunnlag for et familiesamfunn med norske borgere – fortsatt til stede, og hvordan ser det ut videre?

Gruvedriften til Store Norske Spitsbergen Kullkompani (SNSK) har vært hjørnesteinen i svalbardsamfunnet. Selv om tyngden av virksomheten etter hvert fant sted i Svea og mange ansatte pendlet til fastlandet, var det fortsatt en kjerne av langtidsboende familier tilknyttet selskapet. Så sent som i 2014 ble en ny gruve i Lunckefjell nær Svea åpnet, etter investeringer på 1,2 milliarder kroner (Antonsen, 2014). Villigheten til å satse store summer på et miljømessig omstridt prosjekt som

i utgangspunktet ble ansett som økonomisk marginalt (Pareto Securities, 2009), kan tolkes som en indikasjon på den *politiske* motivasjonen for opprettholdelse av kulldriften. Kullmarkedet utviklet seg imidlertid meget negativt, og allerede to år etter åpningen vedtok Stortinget driftshvile. Høsten 2017 gikk regjeringen inn for permanent nedleggelse av Lunckefjell og Svea.¹ Med vedtaket om stopp i kulldriften er en pilar ikke bare i svalbardsamfunnet, men også i norsk svalbardpolitikk, nesten blitt borte.

Statens begrunnelse for eierskapet i SNSK er fortsatt «å ha en aktør på Svalbard som ... understøtter de overordnede målene i norsk svalbardpolitikk» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 54). Men SNSK er ikke lenger en aktør som preger svalbardsamfunnet. Dette er ikke en helt ny utvikling. Behovet for å finne et mer differensiert grunnlag for nærværet har stått på dagsordenen i flere tiår. Det var et viktig argument for etableringen av UNIS – Universitetscenteret på Svalbard fra 1993, og var også en faktor da det ble lagt opp til reiseliv omtrent på samme tid. Helt til slutten av 80-tallet hadde norsk politikk gått ut på å begrense og til dels direkte forhindre turisme.

Forskning, undervisning og turisme bidro sterkt til at befolkningen i de norske bosetningene mer enn doblet seg fra 1993 frem til i dag, og kan i så måte betraktes som suksesshistorier (Statistisk sentralbyrå, u.å.). Men i forhold til normaliseringspolitikken har ikke disse næringene levert like godt. Blant de ansatte på UNIS er ca. 50 prosent ikke norske, og bare ca. halvparten av studentene kommer fra norske universiteter (UNIS, 2020). Mange av de sistnevnte er heller ikke norske borgere (NRK, 2017).

I hotell- og turistnæringen er utlendinger i stort flertall. Dette kan enkelt forklares ved at sektoren ikke tilbyr høye lønninger, samtidig som adgangen til Svalbard gjør det mulig for mennesker fra hele verden å søke arbeid der. Stort innslag av utlendinger er også vanlig i typiske turistdestinasjoner på fastlandet, men der er arbeidslivet ordnet gjennom et mer omfattende regelverk. På Svalbard gjelder for eksempel ikke all sosial rettighetslovgivning og loven om allmengjøring av tariffavtaler. Muligheten for utnyttelse av billig arbeidskraft – sosial dumping – er derfor større (Ylvisåker, 2016). Fram til ca. 1990 var svalbardsamfunnet kjennetegnet av statlige eller statlig dominerte virksomheter som utøvde sitt arbeidsgiveransvar omtrent som de ville gjort på fastlandet. I det nye svalbardsamfunnet er det en flora av private virksomheter som ikke nødvendigvis føler seg bundet av en slik kutyme. Sosial dumping gir et lite heldig bilde av Norge. Uansett vil en del av reiselivsnæringen være sesongpreget og basert på kortsiktige ansettelser. Til sammen betyr dette at den største og raskest voksende næringen på Svalbard ikke bidrar til utvikling av et norsk familiesamfunn.

Pr. 2020 hadde andelen ikke-norske statsborgere av befolkningen i Longyearbyen og Ny-Ålesund steget til 35 prosent (Statistisk sentralbyrå, u.å.). Burde ikke

¹ Kostnadene ved opprydning etter driften er anslått til 2,5 milliarder kroner (Valmot, 2018).

Norge bare godta tingenes tilstand, gjøre internasjonalisering av samfunnet og gi mest mulig fri adgang – selvfølgelig under norsk suverenitet og norske myndighetsorganer – til en målsetting og en dyd? Eller er det, som hevdet av Torbjørn Pedersen, at ytterligere «utvanning» av den norske befolkningen vil føre til feiloppfatninger av Svalbards status, noe som kan skape utenrikspolitiske utfordringer for Norge? (Pedersen, 2017). Dette betyr ikke at prinsippet om norsk suverenitet blir satt til side, men at andre stater kan mene at de har legitimitet til å påvirke hvordan øygruppen forvaltes. I næringspolitikken ser man altså at innenrikspolitik og utenrikspolitiske målsettinger tydelig møtes, og hvor langsiktig tenkning er påkrevet. Hva slags samfunnsmodell ser Norge for seg på Svalbard i årene fremover?

Norsk svalbardpolitikk har for så vidt lenge hatt åpenhet mot verden som et kjennetegn, særlig markert i forskningspolitikken. En rekke land har engasjert seg i polarforskning, og institusjoner fra ti land har etablert permanente forskningsstasjoner i Ny-Ålesund. Dette var en utvikling norske myndigheter først lot skje, og de siste 25–30 år har oppmuntret, bl.a. som et bidrag til klimaforskningen. Svalbard som forskningsplattform er et utenrikspolitisk aktivum for Norge. Det underbygger Norges selvbilde som kunnskapsnasjon, og anfører i internasjonalt samarbeide. Det globale frøhvelvet er en stor suksess. Men det viser seg at det også kan oppstå utenrikspolitiske komplikasjoner. En del forskere og institusjoner synes å mene at traktaten gir dem rettigheter på Svalbard, og at de ikke bare er gjester etter invitasjon fra Norge, som er det norske syn. På denne bakgrunn har norske myndigheter forsiktig strammet inn for å tydeliggjøre norsk vertskapsrolle, men også norsk forskningsledelse, noe som ikke er enkelt etter de forventninger til autonomi som andre lands forskere har bygget opp over mange år. Spesielt sterke reaksjoner kom fra Kina, som skulle ha seg frabedt norsk innblanding i sine forskningsprioriteringer på Svalbard (Moe, 2020).

Den rivende utviklingen av turisme og forskning har medført at flere land har fått øynene opp for Svalbard. Samtidig har den generelt økende interessen for Arktis gjort at tilstedeværelse på Svalbard tillegges større betydning enn før. Dette er særlig tydelig i Kinas tilfelle, men det kan tenkes at andre stater vil følge opp. Imidlertid er det fortsatt Russland som er og fortsatt vil være den største utenlandske interessen på Svalbard. Forholdet til Russland er og blir en utfordring for Norge på Svalbard.

Russisk svalbardpolitikk: Stabil eller uforutsigbar?

Russiske selskaper kan drive virksomhet på Svalbard siden Russland er part i traktaten, og det er naturlig at den russiske stat er interessert i å opprettholde et nærvær gitt øygruppens beliggenhet. Men hvor sterke er de russiske interessene, og hvordan viser de seg i praktisk politikk og forholdet til Norge? Har noe endret seg de senere år?

Det er en permanent russisk interesse å unngå at Svalbard kan brukes militært mot Russland – og at traktatens artikkel 9 etterlevs. Men øygruppens direkte

militære betydning er blitt sterkt redusert på grunn av den våpenteknologiske utviklingen. Øygruppens potensiale som etterretningsplattform er også blitt kraftig svekket med utviklingen av blant annet overvåknings satellitter. Sett fra russisk side kan man likevel ikke være helt sikker på at andre stater på en eller annen måte kan gjøre forberedelser til å utnytte Svalbard militært. Dette tilsier tilstedeværelse og årvåkenhet. Besørgning av nærværet er da også anført som et russisk bidrag til internasjonalt samarbeide i det nyeste russiske policydokumentet for Arktis fra 2020 (Presidenten for den Russiske Føderasjon, 2020).

De grunnleggende trekk i sovjetisk og senere russisk politikk har vært stabile i etterkrigstiden. Kort oppsummert har et overordnet mål vært å oppnå en særstatus. Intensiteten i politikken har imidlertid variert over tid. Samtidig anerkjenner Russland norsk suverenitet, og vil ikke undergrave norsk myndighetsutøvelse så langt at traktaten rakner. Faktisk aksepterte Russland fra 2000-tallet av *utvidelse* av norsk myndighetsutøvelse også i Barentsburg (Jørgensen, 2010, s. 87). Det virker rimelig å hevde at for Russland representerer norsk suverenitet på Svalbard i hovedsak en god løsning, gitt at den ivaretar de grunnleggende russiske sikkerhetspolitiske interessene. Alternativet – et sammenbrudd i traktaten – åpner for en rekke ubehagelige scenarier for Russland hvor andre stater aktiviserer seg. Man kan argumentere for at Russland er Norges allierte i å forhindre en slik utvikling.

Men selv innenfor et slikt strategisk interessefellesskap, og selv om det løpende samarbeidet med norske myndigheter beskrives som godt, er det god plass for disharmoni når nærværet skal praktiseres. Også Russland har historisk sett realisert sitt ønske om nærvær gjennom kulldrift, men denne har lenge vært ulønnsom, og gruveene er i ferd med å gå tomme. Nærværet ble drastisk redusert på 90-tallet. Hensynet til økonomi var et viktig premiss da Russland nedsatte en «Regjeringskommisjon for besørgning av det russiske nærværet på øygruppen Spitsbergen» i 2007. Et viktig mål var å finne frem til aktiviteter som kunne sikre nærvær uten å koste for mye (Jørgensen, 2010, s. 87). Etter hvert landet man på utvidelse av forskningsvirksomheten og turisme som de mest realistiske virksomheter. Gruveselskapet Arktikugol etablerte en egen turismeavdeling i 2011, og tilbyr opplegg for turister fra Russland så vel som fra andre land.² I 2016 ble det vedtatt å opprette en ny forskningsstasjon i Barentsburg (Regjeringsordre, 2016). Begge disse aktivitetene innebærer i sin natur å bevege seg ut i geografien fra Barentsburg. Men da støter russiske behov tydeligere mot norske regler, herunder svalbardmiljøloven og diverse naturvernforskrifter som begrenser mulighet til bevegelse en rekke steder på Svalbard, og fremfor alt helikopterrestriksjonene.

Lufttransport er ikke en næring som faller inn under traktatens likebehandlingsprinsipp, og i utgangspunktet er det kun norske selskaper som får drive

² Se nettsidene til *Grumant – Arctic Travel Company* på <https://www.goarctica.com/> (besøkt 5. mai 2020).

helikoptervirksomhet på Svalbard. Russiske helikoptre har likevel fått generell dispensasjon for flyvninger knyttet til bergverksdriften eller transport mellom gruveselskapets eiendommer. For andre flyvninger må det søkes særskilt for hver flyvning. Russland finner begrensninger i hvor det kan flys og hvem som kan fly urimelige, og kommer tilbake til spørsmålet gang på gang, sist i brevet utenriksminister Lavrov sendte sin norske kollega i forbindelse med hundreårsjubileet for traktaten (Lavrov, 2020a). Temaet er blitt stadig mer aktuelt siden restriksjonene hemmer utviklingen av de «nye» næringene som skal bidra til å konsolidere det russiske nærværet. Men Russland må ta hensyn til hvilken virkning gjennomføringen av deres krav mot Norge vil kunne få for andre traktatparter. Selv om ikke traktaten begrenser Norges mulighet til å gi Russland mer omfattende helikopterdispensasjoner, er det ikke utenkelig at andre lands myndigheter vil legge press på Norge for å få tilsvarende behandling. Ville det være i russisk interesse? Uansett består den norske politikken i å unngå helikopterbasert turisme, noe som også omfatter norske selskaper.

Å klage over at Norge behandler Russland dårlig og ikke etterlever traktatens ånd trenger ikke være i strid med en grunnleggende interesse i å forsvare traktaten. Men å invitere til tosidige samtaler slik Lavrov gjorde i sitt brev til Søreide virker umusikalsk, siden Russlands utenriksministerium opplagt vet at Norge ikke kan spesialbehandle Russland med egne konsultasjoner i forhold til andre traktatparter. Den norske avvisningen var forutsigbar (Trellevik, 2020). Kanskje var invitasjonen primært ment som politisk press for å få Norge til å være mer imøtekommende. Heller ikke Lavrovs uttalelse i april 2020, om at man ser på muligheten av å etablere en koalisjon med andre traktatparter som er misfornøyde med Norges etterlevelse av Svalbardtraktaten (Lavrov, 2020b), virker som et seriøst forslag; både fordi et slikt tiltak ville kunne aktivisere land og krefter Russland ikke ønsker å aktivisere, og fordi det ville bryte med hovedlinjen i russisk politikk – å oppnå en særstilling.

Selv om *Shpitsbergen* neppe står høyt i alle russeres bevissthet, er det tilstrekkelig mange som er opptatt av øygruppen til at russisk svalbardpolitikk også må ta hensyn til et hjemmepublikum. I russisk medievirkelighet er det gjengs oppfatning at Russland har historiske rettigheter, og at Norge har tilranet seg fullmakter ut over det traktaten tilsier. Sammenlignet med disse fremstillingene fremstår de offisielle uttalelsene fra det russiske utenriksdepartementet som saklige og milde. Men det er ikke alltid like lett å avgjøre hvem som bestemmer i russisk svalbardpolitikk. Da daværende visestatsminister Rogozin uventet dukket opp på Svalbard i april 2015 i forbindelse med en mellomlanding, til tross for at han hadde innreiseforbud i Norge etter sin rolle i annekteringen av Krim, så mange det som en bevisst russisk provokasjon. Det er mer sannsynlig at besøket bare var et stunt fra politikeren Rogozins side (Jørgensen & Moe, 2015). Han hadde uansett ikke brutt norsk lov. Nå responderte norske myndigheter ved å lage en midlertidig og senere permanent forskrift som muliggjorde avvisning eller bortvisning av personer når det er «nødvendig for å gjennomføre bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd om sanksjoner som inneholder reiserestriksjoner, eller personen omfattes av internasjonale

restriktive tiltak som inneholder reiserestriksjoner som Norge har sluttet opp om, og som er gjennomført for øvrige deler av Kongeriket Norge» (Endr. i forskrift om bortvisning av personer fra Svalbard, 1995). Forskriften er blitt et irritasjonsmoment i forholdet til Russland. Russland hevder at den strider mot traktatens bestemmelse om lik adgang. Norge viser til at den behandler borgere fra alle land likt. Ingen fra Russland har imidlertid forsøkt å utfordre bestemmelsen – og man kan bare tenke seg hvilke uheldige praktiske scener som da ville kunne oppstått – men norske myndigheter har selv skapt et potensielt problem som de strengt tatt ikke hadde trengt.

Selv om det dukker opp uventede episoder i russisk virksomhet på Svalbard, er hovedinntrykket av politikken kontinuitet. Det er også helt urealistisk å anta at Russland vil trekke seg bort fra øygruppen. Dette vil fortsatt måtte være et utgangspunkt for norsk politikk. Den praktiske utfordringen er hvordan det russiske nærværet kan realiseres mest mulig friksjonsfritt i forhold til norsk forvaltning, uten å gi konsesjoner som undergraver norsk suverenitetsutøvelse. Det er lettere å reise spørsmålet enn å besvare det.

Svalbardtraktaten, sokkelen og snøkrabben

Norsk suverenitet på Svalbard, det vil si Norges enerett til å regulere og styre øygruppen uten innblanding fra andre stater, er selve grunnpilaren i Svalbardtraktaten og har lagt grunnlaget for en effektiv forvaltning (Svalbardtraktaten, 1920). Men andre stater har også rettigheter etter traktaten, og på viktige områder er norsk myndighetsutøvelse materielt begrenset, blant annet slik at borgere fra andre land er sikret lik adgang til Svalbard og at det ikke skal forekomme diskriminering på grunnlag av nasjonalitet i forhold til bestemte aktiviteter (fiske, jakt, gruvedrift osv.).

Nettopp i relasjon til traktatens bestemmelser om andre staters rettigheter har det i nyere tid oppstått visse reguleringsutfordringer for Norge. Dels har det vært knyttet spenninger til hvor langt Norge har gått i å regulere Svalbard, herunder på miljøområdet. Store deler av Svalbard er vernet som naturreservater, landskapsvernområder osv, hvilket har irritert russerne, som mener at dette begrenser muligheten for videre næringsutvikling, som nevnt. Det har også vært kontroverser rundt hvilken type virksomhet som fordrer likebehandling fra norsk side, herunder slik Kina har tatt til orde for at forskning er omfattet av kravet til likebehandling.

Det mest omstridte temaet er imidlertid traktatens *geografiske* anvendelsesområde, nærmere bestemt om havet og kontinentalsokkelen rundt øygruppen også inngår i traktatsamarbeidet. Svalbardtraktaten er etter sin ordlyd tilpasset folkerettsstilstanden i 1920, der kyststatens rettigheter til havet var begrenset til et smalt sjøterritorium langs kysten, mens havet for øvrig var åpent for alle stater. Slik havretten utviklet seg i tiårene etter andre verdenskrig oppstod imidlertid spørsmålet om også kontinentalsokler og 200-milssoner skulle inngå i traktatregimet. Med andre ord: Må Norge også dele ressursene i havet utenfor Svalbards sjøterritorium med andre stater?

Det positive for Norge er at folkerettsutviklingen har befestet kyststaten som den eneste stat med rett til å forvalte både de levende og ikke-levende ressursene i havet ved Svalbard. Svalbardtraktaten (og folkeretten for øvrig) setter ingen begrensninger på Norges rett til å etablere maritime soner rundt Svalbard, og et av grunnprinsippene den moderne havretten hviler på er nettopp prinsippet om kyststatsjurisdiksjon som virkemiddel for en effektiv og bærekraftig forvaltning av havets miljø og ressurser. Dette har redusert kontroversen rundt statusen til hav- og havbunnen rundt Svalbard til et spørsmål om norsk forvaltning gjelder med eller uten de begrensninger som følger av traktaten, ikke om Norge i det hele tatt har rett til å regulere.

For kontinentalsokkelens del har andre stater således fullt ut akseptert norsk reguleringsmyndighet, og at Norge for eksempel har rett til å bestemme om det skal åpnes for boring etter olje og gass. Uenigheten består i hvilke vilkår som skal gjelde dersom det åpnes for kommersiell virksomhet. Russlands påstand om at fiskevernsonen ved Svalbard er «ulovlig» opprettet – for eksempel slik Lavrov hevdet i brevet til utenriksminister Søreide i februar 2020 (Lavrov, 2020a) – har imidlertid vært et tilbakevendende fenomen. Selv om påstanden, som impliserer at havet rundt øygruppen er myndighetsløst, ikke holder vann rent rettslig, er slike utsagn likevel en utenrikspolitisk utfordring Norge må forholde seg til. Russland protesterer også av og til sterkt på arrestasjoner av russiske fiskefartøy, senest i april 2020 (Zakharova, 2020). Allikevel er inntrykket av den russiske politikken i fiskevernsonen at norsk myndighetsutøvelse i hovedsak aksepteres, fordi den også beskytter russiske fiskerierinteresser (Østhagen, Jørgensen & Moe, 2020). Her ser vi en parallell til interessene på Svalbard for øvrig, slik vi oppfatter dem.

Men i senere år har ytterligere problemkomplekser kommet til. For det første mente Russland i 2015 at noen av de tildelte leteblokkene i Barentshavet i 23. konsesjonsrunde lå på en del av kontinentalsokkelen der Svalbardtraktatens likebehandlingsregler gjelder. Russland protesterte derfor mot at blokkene ble utdelt uten at man ved tildelingen av letelisenser tok Svalbardtraktaten i betraktning (Johnsen, 2015). Russlands reaksjon bærer bud om hvilke kontroverser som kan komme til å utfolde seg dersom leting etter olje og gass i havområdene rundt Svalbard skulle bli mer aktuelt i årene som kommer.

For det andre har snøkrabben gjort sin inntreden på kontinentalsokkelen rundt øygruppen. De to kyststatene i Barentshavet, Norge og Russland, har i fellesskap besluttet å betrakte snøkrabben som en sedentær art, og dermed en kontinentalsokkelressurs. Det er til nå bare nordmenn som har fått lov til å fangste snøkrabbe rundt Svalbard. EU og enkelte av EUs medlemsstater, deriblant Latvia, mener imidlertid at snøkrabben er en fiskeressurs, og at Svalbardtraktaten gir EU-landene rett til å fangste krabbe i området rundt Svalbard. Til protester fra Norge har EU-kommisjonen endog fortsatt å utstede egne snøkrabbekvoter i havet ved Svalbard, senest i desember 2019, hvor 20 lisenser ble utstedt til blant annet polske og latviske båter (Europakommisjonen, 2019). Snøkrabbefangst autorisert av EU kostet rederi og kaptein

på den latviske krabbeskuta *Senator* dyrt i 2019, hvor Norges Høyesterett domfelte dem for fangst av snøkrabbe uten gyldig norsk tillatelse (Høyesterett, 2019). *Senator*-saken har avstedkommet en diskusjon innad i EU om hvor langt man bør gå i å presse Norge. Etter at Norge i 2017 hadde tatt arrest i *Senator* gikk Latvia året etter til søksmål mot EU-kommisjonen og etterlyste ytterligere press fra EU mot Norge (The General Court, 2020). Spania meldte seg til partshjelp for Latvia, men søksmålet for å tvinge EU-kommisjonen til å handle fikk ikke gehør i EU-domstolen, som syntes enig med kommisjonen om at en eskalering av snøkrabbekonflikten med Norge ikke var ønskelig.

Nederlaget i EU-domstolen har imidlertid ikke forhindrede latviske interesser i å forfølge striden om snøkrabben rettslig. I april 2020 ble det kjent at det latviske rederiet som tapte i Høyesterett i 2019, har saksøkt Norge ved Det internasjonale senteret for løsning av investeringstvister (ICSID, 2020). Konkret vil det latviske rederiet forsøke å kreve erstatning fra Norge for tapet de er påført som følge av at de ikke får fangste snøkrabbe ved Svalbard. Med grunnlag i en bilateral investeringsavtale som Norge inngikk med Latvia i 1992 mener latvierne at Norge har ødelagt verdien av investeringer som selskapet har gjort i krabbefisket (Agreement, 1992). Voldgiftspanelet under ICSID kan idømme erstatning, men ikke prøve gyldigheten av Norges rett til å regulere fangsten av krabbe rundt Svalbard.

Søksmålet ved ICSID indikerer at *staten* Latvia ikke har tenkt å gjøre alvor av de gjentatte truslene om å saksøke Norge i svalbardspørsmålet ved et internasjonalt tvisteløsningsorgan. Slik det kom fram i saken mellom Latvia og EU-kommisjonen, ser EU klare ulemper ved at Norge trekkes til doms i dette betente spørsmålet, blant annet fordi en slik sak potensielt vil kunne få store diplomatiske konsekvenser. Det er et interessant utviklingstrekk at EU ikke synes villig til å risikere sine ellers gode relasjoner med Norge alene på grunn av spørsmålet om snøkrabbefangst i havet ved Svalbard. Det er dessuten også en rekke prosessuelle utfordringer knyttet til et mulig søksmål i en slik sak: Svalbardtraktaten har ikke egne bestemmelser om tvisteløsning; havrettskonvensjonens tvisteløsningssystem kan ikke brukes;³ EU har ikke partsevne i saker for Den internasjonale domstol (ICJ); Norge vil neppe akseptere voldgift; en dom mellom Norge og en annen stat, for eksempel ved ICJ, vil bare være bindende mellom de direkte involverte statene, men svalbardkonflikten angår mer enn 40 stater.

Selv om de antatte verdiene av olje og gass på sokkelen rundt Svalbard er langt større enn verdien av snøkrabbefangst, er snøkrabben likevel en langt mer besværlig ressurs på kort sikt for Norge. I motsetning til olje og gass er snøkrabben nemlig en levende ressurs, som fordrer at Norge iverksetter forvaltningstiltak fra første dag. Norge kan simpelthen la olje og gass ligge under havets bunn (med

³ Dog er selve spørsmålet om snøkrabben er en sedentær art eller ikke et spørsmål om tolkningen og anvendelsen av havrettskonvensjonen, og hvor tvisteløsningsorganene angitt i konvensjonens Del XV har jurisdiksjon.

mindre Norge skulle bli utsatt for uimotståelig internasjonalt politisk press for å åpne sokkelen rundt Svalbard, noe som virker lite sannsynlig i dag). Snøkrabben, derimot, kan man trolig fra et forvaltningsperspektiv imidlertid ikke la herje fritt. I det øyeblikket Norge åpnet for beskatning av snøkrabben, oppstod spørsmålet om hvorvidt krabben også skal deles med de andre statene som er med i svalbardtraktaten.

Slik Norge har bestemt seg for å regulere snøkrabben – altså med en favorisering av norske borgere – er konsistent med Norges prinsipielle syn på råderetten over ressursene på sokkelen rundt Svalbard. Men politikken er den motsatte av linjen som er blitt valgt i fiskevernsonen der Norge har gitt andre nasjoner tilgang selv om Norge mener å ha eksklusive rettigheter.

Konklusjoner

Norge har suverenitet eller suverene rettigheter i et stort område av Arktis. Norsk politikk og norske posisjoner har vært stabile, men andre lands interesser har økt og omstendighetene endret seg. På selve Svalbard skjer det strukturelle endringer som rokker grunnlaget for norsk politikk, men de berører også andre lands tilstedeværelse og interesse for øygruppen. I havet har ressursbildet endret seg. Uventede hendelser, som snøkrabbens inntreden på sokkelen eller Rogozins besøk, har fått stor oppmerksomhet, og konsekvenser. Men betydningen av slike hendelser avhenger av en kontekst. Kjennskap til konteksten og andre staters interesser vil være en viktig forutsetning for tolkning av konkrete utfordringer for Norge på kort sikt. Men konstant oppdatering av aktørbildet og andre staters interesser vil også være en forutsetning for en fleksibel og fremtidsrettet politikk som bidrar til oppfyllelse av nordområdepolitikken overordnede målsetning om å trygge fred, stabilitet og forutsigbarhet.

Om artikkelen

Artikkelen inngår i prosjektet GEOSEAS: The Geopolitics and Geoeconomics of Maritime Spatial Disputes in the Arctic, finansiert av Norges forskningsråd, prosjekt nr. 302176.

Om forfatterne

Arild Moe er statsviter og seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt. Hans forskning og publikasjoner dreier seg om Russland, energipolitikk og nordområdene.

Øystein Jensen er seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt og førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge. Han har skrevet flere bøker og fagartikler, hovedsaklig innen havrett.

Referanser

- Agreement. (1992). Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Latvia on the Mutual Promotion and Protection of Investments. Hentet fra <https://www.italaw.com/sites/default/files/laws/italaw11326.pdf>
- Antonsen, Ø. (2014, 25. februar). Åpnet ny gruve. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/apnet-ny-gruve-1.11568647>
- Endr. i forskrift om bortvisning av personer fra Svalbard. (1995). Forskrift om endringer i forskrift 3. februar 1995 nr. 96 om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard (FOR-2016-08-26-1009). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-08-26-1009>
- Europakommisjonen. (2019). ANNEXES to the Proposal for a Council Regulation fixing for 2020 the fishing opportunities for certain fish stocks and groups of fish stocks, applicable in Union waters and, for Union fishing vessels, in certain non-Union waters. Hentet fra <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-483-F1-EN-ANNEX-2-PART-1.PDF>
- Høyesterett. (2019). Høyesteretts dom 14. februar 2019 (HR-2019-282-S). Hentet fra <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2019/februar-2019/hr-2019-282-s.pdf>
- ICSID. (2020). Saksdetaljer. Hentet 20. mai 2020 fra <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/20/11>
- Johnsen, A. B. (2015, 2. mai). Russland protesterer mot oljeboring i Svalbard-sonen. *Verdens Gang*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/K0vne/russland-protesterer-mot-oljeboring-i-svalbard-sonen>
- Justisdepartementet. (1986). *Svalbard* (St. meld. nr. 40 (1985–1986)). Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1985-86&paid=3&wid=c&psid=DIVL1260&pgid=c_0931
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Svalbard* (Meld. St. 32 (2015–2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20152016/id2499962/>
- Jørgensen, J. H. (2010). *Russisk svalbardpolitikk*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Jørgensen, J. H. & Moe, A. (2015, 23. april). Hva vil russerne på Svalbard? *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/GmQq/kronikkserie-om-russland-del-2-hva-vil-russerne-paa-svalbard>
- Lavrov, S. (2020a). Press release on Foreign Minister Sergey Lavrov's message to Norwegian Foreign Minister Ine Eriksen Soreide on the occasion of the 100th anniversary of the Spitsbergen Treaty [offisiell oversettelse], 4. februar 2020. Hentet 5. mai 2020 fra https://www.mid.ru/en/web/guest/maps/no/-/asset_publisher/f4MKo6byouc4/content/id/4019093
- Lavrov, S. (2020b). Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to questions at a roundtable discussion with the participants of the Gorchakov Public Diplomacy Fund in the videoconference format [offisiell oversettelse], 21. april 2020. Hentet 5. mai 2020 fra https://www.mid.ru/en/web/guest/meropriyatiya_s_uchastiem_ministra/-/asset_publisher/xK1BhB2bUjd3/content/id/4103828.
- Moe, A. (2020). Forskningspolitikk på Svalbard. II. Dahl & Ø. Jensen (Red.), *Svalbardtraktaten 100 år*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NRK. (2017, 26. juni). Kun 35 prosent norske studenter på Svalbard [NTB]. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/kun-35-prosent-norske-studenter-pa-svalbard-1.13576083>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping* (Meld. ST. 8 (2019–2020)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20192020/id2678758/>
- Pareto Securities. (2009, 20. mars). *Rådgivning ifm bedriftsøkonomisk gjennomgang av Store Norskes planer for videre kulldrift på Svalbard*. (Sluttrapport til Nærings- og handelsdepartementet). Hentet fra https://www.tv2.no/multimedia/TV2/archive/00812/NHD_Rapport_-_Store_812894a.pdf
- Pedersen, T. (2017). The politics of presence: The Longyearbyen dilemma. *Arctic Review on Law and Politics*, 8, 95–108. <https://doi.org/10.23865/arctic.v8.682>
- Presidenten for den Russiske Føderasjon. (2020, 5. mars). Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года [Grunnlaget for den statlige politikk til den Russiske Føderasjon i Arktis i perioden til 2035]. *Dekret No. 164*. Hentet 5. mai 2020 fra <http://kremlin.ru/acts/news/62947>
- Regjeringsordre. (2016). Nr. 577-r, datert 4. april 2016. О создании Российской научной арктической экспедиции на архипелаге Шпицберген [Om etablering av den vitenskapelige arktiske ekspedisjon på øygruppen Spitsbergen]. Hentet 5. mai 2020 fra <http://government.ru/docs/22548/>

- Statistisk sentralbyrå. (u.å.). Befolkningen på Svalbard. Hentet 5. mai 2020 fra <https://www.ssb.no/statbank/list/befsvsvalbard>
- Statistisk sentralbyrå. (2017, 3. januar). Skifter ut gruvedrift med turisme og forskning. Hentet 5. mai 2020 fra <https://www.ssb.no/svalbard/artikler-og-publikasjoner/Skifter+ut+gruvedriften+med+turisme+og+forskning>
- Svalbardtraktaten. (1920). *Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen*. Gjengitt i *Overenskomster med fremmede stater* (1925), s. 551. Hentet fra <https://www.nb.no/items/15306e2df12d28fda298bde700f4fc00?page=3&searchText=Luigi+Albertini>
- The General Court. (2020). Order of the General Court (Fourth Chamber) 30 January 2020 (Case T-293/18). Hentet fra <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19322934-4743-11ea-b81b-01aa75ed71a1>
- Trellevik, A. (2020, 13. februar). Klart Svalbard-svar fra UD: Går ikke i dialog med Russland om norsk territorium. *High North News*. Hentet fra <https://www.highnorthnews.com/nb/klart-svalbard-svar-fra-ud-gar-ikke-i-dialog-med-russland-om-norsk-territorium>
- UNIS. (2020). About UNIS. Hentet 5. mai 2020 fra <https://www.unis.no/about-unis/>
- Valmot, O. R. (2018, 21. desember). Sporene av hundre års kullgruvedrift på Svalbard skal fjernes. Det koster. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/sporene-av-hundre-ars-kullgruvedrift-pa-svalbard-skal-fjernes-det-koster/454305>
- Ylvisåker, L. N. (2016, 23. september). Sosial dumping i Longyearbyen. *Svalbardposten*. Hentet fra <https://svalbardposten.no/sosial-dumping-i-longyearbyen/19.7587>
- Zakharova, M. (2020). Detention of Borei Russian fishing trawler in the so-called fishery protection zone around Spitsbergen. Pressekonferanse med Russlands utenriksministeriums talskvinne Maria Zakharova 17. april 2020. Hentet 5. mai 2020 fra https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4101166#21
- Østhagen, A., Jørgensen, A. K. & Moe, A. (2020). The Svalbard Fisheries Protection Zone: How Russia and Norway manage an Arctic dispute. *Arctic and North*, 40.

Abstract in English

Svalbard and the Surrounding Ocean Spaces – New Foreign Policy Challenges for Norway?

Developments over the last decade have created new challenges for execution of Norwegian sovereignty over the islands. The radical downsizing of coal mining has been rapid and has affected the composition of the Norwegian community that has become increasingly dominated by tourism, with a large share of the employees being non-Norwegian. Russia's fundamental interests on Svalbard are stable: keeping a presence, aiming for special treatment, but not undermining the Svalbard treaty regime. Frictions with Norwegian authorities are related to Russia's plans to diversify away from increasingly loss-making coal mining into tourism and research support, where Norwegian environmental legislation and restrictions on helicopters are obstacles. The positions of various states on the status of the maritime zones and the continental shelf around Svalbard have not changed much, but the appearance of the snow crab – a sedentary species – on the shelf provoked a legal dispute where the EU reluctantly became involved.

Keywords: Spitsbergen · continental shelf · coal mining · tourism · Russia · snow crab