

Ressursar under press

**Norges rolle i det nordaustatlantiske
fiskerisamarbeidet**

1946 – 1977

Kjartan Hjermann Døhlie



Masteroppgåve i historie – Historisk-filosofisk fakultet

Historisk institutt

Universitetet i Bergen

Våren 2007

Forord

Etter nesten to år kan eg endeleg sei meg ferdig med masteroppgåva. Det har vore to år prega av hardt arbeid og og til tider mange bekymringar. Då har du vore god å ha Marianne. Takk for at du har støtta meg når tankane om fiskerireguleringane har vore tyngande.

Arbeidet med masteroppgåva har også vore spennande og veldig lærerikt. Det har vist seg å vere eit svært interessant tema. Etter at eg har opna ei dør, har det vore mange nye som har vore spennande å opne. Den største gleden med arbeidet har kanskje vore å sjå at eg faktisk har funne ut ting ingen andre har skreve før meg. Det gir ein god følelse.

Det er mange som må takkast når eg no er ferdig. Først og fremst må eg takke Nils Kolle. Du har vore ein strålende veileidar. Utan deg hadde dette ikkje vore mogleg. Eg må også takke Sigmund Engesæter og Egil Kvammen som har vore til god hjelp i dette arbeidet. Takk til Pål for datakyndig assistanse. Eg må også rette ein stor takk til lærarar og studentar på seminargruppa "På tvers av grenser". Kommentrane og tilbakemeldingane har vore uvurderlege. Thanks to everyone at NEAFC in London. Og sist men ikkje minst, takk til alle medstudentar på master i historie. Eit godt studentmiljø skal ikkje undervurderast.

Bergen, mai 2007.

Kjartan Hjermann Døhlie

Innholdsforteiknelse

Forord

Innholdsforteiknelse

| | |
|---|-----------|
| 1. Innleiing..... | 4 |
| 1.1 Oppgåvetittel og tema..... | 4 |
| 1.2 Hovudproblemstilling..... | 4 |
| 1.3 Delproblemstillingar og oppgåvestruktur..... | 5 |
| 1.4 Avgrensingar..... | 6 |
| 1.5 Definisjonar..... | 6 |
| 1.6 Forskingsstatus og litteratur..... | 7 |
| 1.7 Kjeldeomtale og kjeldekritikk..... | 10 |
| | |
| 2. Historisk bakgrunn..... | 14 |
| 2.1 Innleiing..... | 14 |
| 2.2 Fangstane aukar..... | 14 |
| 2.2.1 Teknologiske endringar..... | 15 |
| 2.2.1.1 Kunstfiber på reiskapsida..... | 16 |
| 2.2.1.2 Akustisk fiskeleitingsutstyr..... | 17 |
| 2.2.1.3 Kraftblokk – ringnota vert utvikla..... | 17 |
| 2.2.1.4 Andre endringar på reiskapsida..... | 18 |
| 2.2.2 Nye aktørar..... | 18 |
| 2.2.3 Nye områder..... | 19 |
| 2.2.4 Forskinga..... | 19 |
| 2.3 Bestandane minkar..... | 21 |
| 2.4 Eit behov for reguleringar..... | 23 |
| 2.4.1 Gordon-Shafer-modellen..... | 23 |
| 2.4.2 Teorien om allmenningens tragedie..... | 24 |
| 2.5 Dei første reguleringane..... | 25 |
| 2.6 Oppsummering..... | 27 |
| | |
| 3. Etableringa av internasjonale fiskeriorganisasjonar for Nordaustatlanteren..... | 28 |
| 3.1 Innleiing..... | 28 |
| 3.2 Internasjonale fiskerireguleringar i Nordaustatlanteren..... | 28 |
| 3.2.1 Den internasjonale overfiskekonvensjonen av 1946..... | 28 |
| 3.2.2 Den permanente kommisjonen 1953-1963..... | 29 |
| 3.2.3 Ein ny avtale blir forhandla fram, den Nordaustatlantiske fiskerikonvensjonen 1959..... | 30 |
| 3.2.4 Kommisjonen for fiske i Nordaustatlanteren. NEAFC 1963-1977..... | 30 |
| 3.3 Problema med dei dei internasjonale fiskerireguleringane i Nordaustatlanteren..... | 31 |
| 3.3.1 Kva kan kallast effektivt?..... | 31 |
| 3.3.2 Problem med Den permanente kommisjonen..... | 32 |
| 3.3.3 Problem med NEAFC..... | 34 |
| 3.3.3.1 Komplisert regelverk..... | 34 |
| 3.3.3.2 Manglande vilje..... | 36 |
| 3.4 Teoretiske tilnærmingar til internasjonale regimer..... | 37 |
| 3.4.1 Substansielle forhold..... | 37 |
| 3.4.2 Den hegemoniske stabilitets-tesen..... | 39 |
| 3.5 Oppsummering..... | 40 |

| | |
|---|-----------|
| 4. Norges rolle i reguleringane av torsk og anna botnfisk..... | 41 |
| 4.1 Innleiing..... | 41 |
| 4.2 Norges mål med fiskerisamarbeidet..... | 41 |
| 4.3 Norge i fiskerisamarbeidet før 1957..... | 42 |
| 4.3.1 Tida før DPK, 1946-1953..... | 42 |
| 4.3.2 Den første tida i DPK, 1953-1957..... | 44 |
| 4.3.2.1 Forsøk på nordisk samarbeid..... | 46 |
| 4.4 Norges vilje til å regulere torsk, 1957-1977..... | 48 |
| 4.4.1 Tida før trepartssamarbeidet – maskevidder..... | 50 |
| 4.4.2 Kampen mot beskyttelsesnota..... | 53 |
| 4.4.3 Tida med trepartssamarbeidet – TAC..... | 55 |
| 4.5 Motiv for norske torskereguleringar..... | 58 |
| 4.5.1 Vitskaplege motiv..... | 58 |
| 4.5.2 Økonomiske motiv..... | 59 |
| 4.5.3 Storpolitisk sovjetisk motstand..... | 60 |
| 4.6 Oppsummering..... | 61 |
| | |
| 5. Norges rolle i reguleringane av sild og andre pelagiske fiskeslag..... | 63 |
| 5.1 Innleiing..... | 63 |
| 5.2 1963 - 1970 – Norge avventar og lite skjer i DPK og NEAFC..... | 63 |
| 5.3 Etter 1970 – Kvoteforhandlingar i og utanfor NEAFC..... | 65 |
| 5.3.1 Atlantoskandisk sild..... | 66 |
| 5.3.2 Nordsjøsil..... | 69 |
| 5.4 Motiv for norsk silderegulering..... | 72 |
| 5.4.1 Vitskaplege motiv..... | 73 |
| 5.4.1.1 Skilnader mellom norske og utanlandske forskarar..... | 73 |
| 5.4.1.2 Kvifor stod norske havforskarar så lenge på sitt?..... | 76 |
| 5.4.1.3 Finn Devold..... | 78 |
| 5.4.2 Økonomiske motiv..... | 81 |
| 5.4.2.1 Internasjonalt..... | 81 |
| 5.4.2.2 Nord-Norge mot Vestlandet – sjark mot trål..... | 83 |
| 5.5 Oppsummering..... | 84 |
| | |
| 6. Eit nytt forvaltningsregime veks fram – Nasjonalisering av fiskeressursane..... | 85 |
| 6.1 Innleiing..... | 85 |
| 6.2 Norge held ut i NEAFC..... | 85 |
| 6.3 Norge og overgangen til 200 mil..... | 87 |
| 6.3.1 Norsk frustrasjon og fiskebestandar i fare..... | 87 |
| 6.3.2 Mot 200 mil på to frontar..... | 88 |
| 6.3.2.1 FN's 3. havrettskonferanse..... | 88 |
| 6.3.2.2 Mot 200 mil i Norge..... | 91 |
| 6.4 Oppsummering..... | 94 |
| | |
| 7. Oppsummering..... | 96 |
| Kjelder..... | 101 |
| Litteratur..... | 102 |

1. Innleiing

1.1 Oppgåvetittel og tema

Tittelen på denne oppgåva er ”Resursar under press – Norges rolle i det nordaustatlantiske fiskerisamarbeidet 1946-1977”. Tittelen tar utgangspunkt i det som er kjerna og beskriv dei viktigaste momenta i oppgåva. Dei levande marine ressursane i Nordaustatlanteren vart etter andre verdskrig sett under press. Dette førte til at det var nødvendig med eit internasjonalt fiskerisamarbeid. Denne oppgåva tek føre seg Norges rolle i dette fiskerisamarbeidet.

Etter andre verdskrig var det ei eksplosiv utvikling i fiskeria både i Norge og i andre europeiske land. Ny teknologi førte til at fartøya og reiskapene vart større og betre. Dette gjorde at fiskarane kunne oppsøkje nye områder og ta større fangstar. Då fangstane tok seg opp etter den ufrivillige fredinga under andre verdskrig, satte dette fart på tanken om at fisket hadde ein innverknad på fangsten. På denne tida hadde landa fiskerigrenser på fire nautiske mils. Det betydde at storparten av havområda var internasjonale og det var fritt fram for fiske. Den permanente kommisjonen (DPK), frå 1953, og Den nordaustatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC), frå 1963, var kommisjonane som regulerte fiskeria i dei internasjonale havområda i Nordaustatlanteren fram til 1977. Eg vil i denne oppgåva sjå på Norges rolle i dette samarbeidet. 1957 var eit vendepunkt i norsk ressursforvaltning. Det året kom forskingsrapporten *The State of The Arctic Cod*. Den opna augene til norske havforskarar, og Norge vart etter kvart ein pådrivar for å få til strengare reguleringar av fiskeria i området.

1.2 Hovudproblemstilling

Den overordna problemstillinga i denne oppgåva vil vere: **Kva rolle spela Norges i dei internasjonale fiskerireguleringane i Nordaustatlanteren mellom 1946 og 1977?** For å sette det heile i perspektiv vil eg gjere greie for fiskerireguleringane i Nordaustatlanteren, og stille spørsmål om desse var så effektive som dei burde vere. Det naturlege steget vidare vil då vere å sjå på ein av aktørane, og korleis denne aktøren takla dei problema som var i fiskerisamarbeidet. Frå 1957 vart Norge ein pådrivar for å regulere torskefiskeria. Eg vil sjå på kvifor Norge i tida mellom 1957 og 1970 var pådrivarar for å regulere torskebestanden, medan dei var motvillige til å regulere sildebestandane strengare. Etter kvart fekk dei norske fiskeristyresmaktene opp augene for at også silda måtte regulerast. Både økonomien, og heile samfunn på Vestlandet og i Nord-Norge var avhengig av at fiskeriressursane vart regulert på

ein effektiv måte. Eg vil sjå på korleis dei norske fiskeristyresmaktene reagerte då dei såg at fiskerisamarbeidet ikkje fungerte og stadig møtte motstand i sine forsøk på regulere dei livsviktige fiskeressursane. Lenge var det ingen alternativ til kommisjonane. Då desse dukka opp i form av økonomiske soner, vart Norge ein pådrivar i havrettsarbeidet i FN. Eg vil til slutt kort sjå på kvifor Norge valde denne linja i overgangen til 200 mils soner.

Det er fleire årsaker til at eg har valgt dette emnet. For det første finnes det relativt lite stoff om temaet. Det er skriva ein del om fiskerisamarbeidet i Nordaustatlanteren, men det er gjort lite vitenskapleg arbeid om Norges rolle i kommisjonane. Ein annan årsak er at forvaltning av fiskeressursar er eit veldig aktuelt tema også i dag. Fisk er ein av dei viktigste norske eksportartiklane, og nordområda er det viktigaste utanrikspolitiske satsingsområdet til den sitjande norske regjeringa. DPK og NEAFC sin manglande effektivitet var på mange måter det som førte til at vi fekk det systemet med 200 mils økonomiske soner som er grunnlaget for internasjonal ressursforvaltningspolitikk i dag.

1.3 Delproblemstilling og oppgåvestruktur

For å finne svar på hovudproblemstillinga, og finne ut kva rolle Norge spelte i fiskerisamarbeidet, må eg stille fleire spørsmål. Kvifor måtte Norge inn i eit internasjonalt fiskerisamarbeid? Korleis fungerte dette samarbeidet? Var Norge ein pådrivar for å få strengare reguleringar? Var det ulike behandling av ulike fiskeslag, og kvifor var det det? Om fiskerisamarbeidet ikkje fungerte, kvifor haldt ein då på så lenge? Kva alternativet hadde Norge?

For å svare på hovudproblemstillinga er det nødvendig å gå tilbake i tid. I **kapittel 2** vil eg kartleggje korleis og kvifor fangstane auka så kraftig som dei gjorde i tida etter andre verdskrig, og kva innverknad dette hadde på ressursen. Eg vil også sjå på nokre teoriar som kan forklarar kvifor ein ikkje klarte å utnytte ein felles ressurs bærekraftig. **Kapittel 3** tek føre seg dei internasjonale fiskerikommisjonane, og gir svar på kvifor desse ikkje var effektive nok og gjekk i oppløysing. Også her vil eg ha nokre teoretiske tilnærmingar. Vart ikkje dei viktigaste fiskerinasjonane sine interesser ivareteke? Var det kompliserte regelverk eller manglande vilje blant fiskeristatane som gjorde at ein ikkje klarte å regulere ressursane godt nok?

I kapittel 4 og 5 tek eg opp det som kjem inn under hovudproblemstillinga. I **kapittel 4** stiller eg spørsmål om korleis Norges rolle var i arbeidet med å regulere torsk og anna botnfisk. I **kapittel 5** stiller eg spørsmål om Norges rolle i reguleringan av sildbestandane og

andre pelagiske fiskesortar. Var det skilnad på kor villig Norge var til å regulere dei ulike fiskebestandane? Kvifor var det i så all skilnad? Var det økonomiske eller vitskaplege grunnar? Og kva var desse årsakene? **Kapittel 6** handlar om alternativet som etter kvart dukka opp. Kvifor var det så aktuelt for Norges med 200 mils økonomiske soner? Korleis var Norges veg mot det nye ressursforvaltningsregimet. I **kapittel 7**, som er avslutningskapittelet, vil eg drøfte mine viktigaste funn og presentere konklusjonar i forskingsarbeidet.

1.4 Avgrensingar

Tidsmessig er oppgåva avgrensa til perioden mellom 1946 og 1977. Dette er naturlege årstal å ta utgangspunkt i. Det hadde vore møter om reguleringar av fiskeressursane både før og under andre verdskrig, men det var først frå 1946 det vart alvor. Då vart Overfiskekonvensjonen underskrive i London. I dei første åra var det møter i ein fast rådgevande komitèe, The Standing Advisory Committy (SAC), og i 1953 var den første kommisjonen, DPK, eit faktum. Perioden vert avslutta med at Norge 1. januar 1977 utvida til 200 mils økonomiske soner. Dei fleste andre kyststatane gjorde det same, og landa fekk eksklusive rettigheter til havområda. Då fall mesteparten av fiskeriressursane under nasjonal kontroll, og NEAFC mista sin dåverande funksjon som reguleringsorgan av dei felles fiskebestandane i internasjonalt farvatn. Kommisjonen gjenoppstod i 1982 for å regulere fiskeria i dei områda som framleis var internasjonale.

I rom er oppgåva avgrensa til Nordaustatlanteren. Dette fell naturleg saman med områda til kommisjonane. DPK sitt område var alle farvatn nord for 48 grader nordlege breidde, og mellom 42 grader vestlig lengde og 32 grader austleg lengde med unntak av Austersjøen og Beltene. NEAFC sitt område var større og strekte seg frå Gibraltar til Barentshavet. Område gjekk så langt vest som austkysten på Grønland. Oppgåva er også avgrensa til å handle om Norge. Norge var ein av dei største fiskeri- og kystnasjonane i Europa, og fungerer godt som eksempel for å vise korleis fiskerisamarbeidet fungerte. Kjeldemateriale om Norge er også lett tilgjengeleg i Bergen og Oslo.

1.5 Definisjonar

Det er to hovudtypar sild som er viktige for norske fiskeri. Den første er **atlanto-skandisk sild**. Den er ei fellesnemning som vart brukt før 1972 for dei tre typane sild norsk vårgytande sild (NVG-sild), islandsk vårgytande sild og islandsk sommargytande sild. Av desse er NVG-silda viktigast for Norge. Den har sitt hovudvekstområde i Barentshavet og utanfor kysten av

Nord-Norge, og gyter, derav namnet, langs norskekysten. Dei har sitt hovudbeiteområdet i Norskehavet. NVG-silda kan utnyttast på tre ulike stadier. Vintersildfisket fiskast på gytegrunnane langs norskekysten, sommerfisket på beitegrunnane nord og aust av Island, og til slutt småsildfisket langs norskekysten og i fjordane. Til **nordsjøsild** reknast sild som vert fiska i sjølve Nordsjøen, i den Engelske kanal og nord til Shetland og Kattegat. Den tilhøyrer ikkje den samme stammen som den atlanto-skandiske silda. Nordsjøsilda vart i den aktuelle perioden beskatta i store deler av desse områda.

Norsk-arktisk torsk har vore den økonomisk viktigaste fiskesorten for Norge. Den er knytt til kontinentalsokkelområda utanfor Nord-Norge, ved Bjørnøya og Spitsbergen og i Barentshavet austover til Novaja Semlja. Den gyter i mars-april, hovudsakeleg i Vestfjorden. Den norsk-arktiske torsken beskattast med trål heile året i Barentshavet og ved Bjørnøya og Spitsbergen. I januar – april drives det fiske etter kjønnsmoden fisk mellom Nordkapp og Lofoten.

The Permanent Commission, Den permanente kommisjonen (DPK), vart ein realitet i 1953 då Overfiskekonvensjonen frå 1946 hadde blitt ratifisert av 12 kyststatar. Kommisjonen kunne regulere fiskeri ved hjelp av minstestørrelser og maskevidder. **The North East Atlantic Fisheries Commission, Den nordaustatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC)**, hadde sitt første møte i 1963 etter at Den nordaustatlantiske fiskerikonvensjonen frå 1959 hadde blitt ratifisert av alle dei 14 nasjonane som hadde signert konvensjonen. Forbetringane frå den forrige kommisjonane var at konvensjonsområdet hadde blitt utvida, no kunne ein også regulere dei pelagiske fiskesortane, og i tillegg til maskevidder og minstemål, regulere utstyr og innføre stengte perioder og områder.

1.6 Forskingsstatus og litteratur

Sjølv om fiskeri har vore ein bærebjelke i Norge så lenge ein kjenner historia, er det først sidan midten av 1960-talet ein kan snakke om fiskerihistoria som eit særige felt innan historievitskapen i Norge. Prosjektet ”De norske fiskeriers historie”, igangsatt ved Universitetet i Bergen på midten av 1960-talet, var eit tidleg forskingsprosjekt på fiskerihistorie. Dette resulterte i Trygve Solhags arbeid om perioden mellom 1815 og 1880. Framhaldet manglar, men det er komt mange viktige bidrag frå andre forskarar etter dette. Mykje av det arbeidet som er gjort, er om motsetningar i norsk fiskeri. Det dreier seg gjerne om fiskarkontroll versus kapitalkontroll, små kystfiskefartøy mot større havgåande båtar,

konvensjonelle reiskaper som garn, line og juksa versus trål og not. Det har handla om fiskarens livsform frå fiskarbonden til trålgasten.¹

For å kunne sei noko om Norge si rolle i fiskerisamarbeidet er det nødvendig å undersøkje den store auken i fangstane etter andre verdskrig, og årsakane til denne massive auken. Dette er omtala i mange ulike verk og artiklar. I mitt arbeid har eg hatt særleg nytte av historikar **Karl Egil Johansen** si bok ”Men der leikade fisk nedi kavet. Fiskarsoge for Hordaland 1920-1990”, frå 1989. I denne boka tek han for seg framveksten av ei moderne fiskarnæring i Hordaland. Johansen skriv om korleis den nye teknologien påverka næringa i dette fylket, som på mange områder stod i spissen i den norske fiskerinæringa. I sin artikkel ”Ein sjølveigande og egalitær norsk fiskarstand? Eigedomstillhøve i dei nord-norske og vest-norske fiskeria” omtalar Johansen skilnadene på dei nord-norske og vest-norske fiskeria. Artikkelen var sentralt då eg skulle beskrive makttilhøva i norsk fiskeripolitikk, og dei økonomiske årsakene til at Norge tidleg var så villige til å regulere torsken, medan det tok så mange år før dei ville regulere silda.

I kapittel to omtalar eg fleire teoriar som forklarar kvifor fisket ikkje lenger kunne halde fram utan reguleringar. Den første er Gordon-Shafer-modellen som blir omtala i **Petter Holm** sin artikkel ”Kan torsken temmes? Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935-1995” frå 1995. Teorien om ”almenningens tragedie”, utarbeid av Garret Hardin og publisert første gong i 1969, er avgjerande for å forklare bakgrunnen i mi oppgåve. ”Almenningens tragedie” har vore sentral i ressursforvaltninga og blir i tillegg til i Holm sin artikkel, også nemnt i mange andre artiklar og bøker.

Ein artikkel som har vore viktig i arbeidet med oppgåva er ”Fiskeriforskning og – forvaltning, et globalt perspektiv” skrive av tidlegare direktør ved Havforskningsinstituttet **Gunnar Sætersdal** i 1989. Sætersdal som var ein sentral aktør i norsk ressursforvaltning, omtalar ikkje berre tidlege teoriar om fiskeriforvaltning som mellom anna ”almenningens tragedie”. Han går også inn på andre emne som er avgjerande å ha kunnskaper om for å kunne kartleggje Norge si rolle i fiskerisamarbeidet. Han grunnar nemleg over kvifor det var behov for internasjonale reguleringar, og korleis dei første reguleringane fungerte. Sætersdal ser også på årsakene til at kommisjonane ikkje fungerte som dei burde. Der går han direkte inn på det som er mi hovudproblemstilling og beskriv Norge si rolle.

Også **Klaus Sunnanå**, omtalar historia til dei internasjonale fiskerikommisjonane. Sunnanå var Fiskeridirektør ein mannsalder og sat ein periode som president i NEAFC. Han

¹ Christensen 1991: 4-7

var difor ein svært sentral person i utforminga av den norske ressursforvaltningspolitikken. Sunnanå behandlar, som Sætersdal, årsakene til at dei internasjonale kommisjonane ikkje fungerte i sitt foredrag ”Administrative og økonomiske problemer i samband med internasjonale reguleringer av fisket” frå 1970. Med sitt norske perspektiv går han rett inn det som er hovudproblemstillinga mi.

Sevaly Sen tek for seg historia til dei internasjonale reguleringskommisjonane i Nordaustatlanteren. Sen var då ho skreiv artikkelen ”The Evelution of High-seas Fisheries Management in The North-East Atlantic” i 1997, tilknytt Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development i Hirtshals. Ho stiller også spørsmålsteikn til kvifor kommisjonane ikkje fungerte. Sen går ikkje inn i Norges rolle, og går difor ikkje direkte inn i mi problemstilling.

Ein anna som skisserer historia til kommisjonane er tidlegare president i NEAFC, **Sigmund Engesæter**. I sin artikkel ”The Importance of ICES in The Establishment of NEAFC” fokuserer han på viktigheita av den internasjonale havforskningsorganisasjonen, ICES, og personar i denne organisasjonen, i etableringa av kommisjonar som skulle regulere fiskeria i dei internasjonale havområda i Nordaustatlanteren.

I artiklane ”Den nye havrettsordenen” og ”Norsk Havrettspolitikk i perspektiv” frå 1976 og 1978 oppsummerar tidlegare havrettsminister **Jens Evensen** norsk og internasjonal havrettspolitikk. Evensen var den mest sentrale politikarane i den norske vegen mot 200 mils økonomiske soner. Han kjem med fleire årsaker til kvifor dei internasjonale organisasjonane som skulle regulere fisket ikkje fungerte. Han omtalar også vegen Norge valgte å ta ut av kommisjonen og ”inn i” 200 mils økonomiske soner.

Statsvitarane **Dag Harald Claes og Olav Schram Stokke** kjem i sin artikkel ”Internasjonale regimer” frå 2001 med teoretiske tilnærmingar til at internasjonale regimer ikkje fungerer. Teoriane til Claes og Stokke er viktig når eg skal sjå på kva som kan seiast å vere effektivt, og for å kunne setje grunnane til at kommisjonane ikkje fungerte i perspektiv. Mellom anna skriv Claes og Stokke om den hegemoniske stabilitets-tesen som omhandlar problema som oppstår om ein viktig aktør ikkje får ivareteke sine interesser i regimet.

Statsvitar **Arild Underdal** si doktoravhandling frå 1980 er den einaste større avhandlinga som går i djubda og beskriv korleis dei internasjonale fiskerikommisjonane fungerte. I ”The Politics of international Fisheries Management. The Case of the Northeast Atlantic” fokuserer Underdal på korleis forhandlingar forgår i internasjonale organ, og bruker NEAFC som eksempel. Sjølv om boka inngåande omtalar NEAFC si historie tek den ikkje spesifikt føre seg Norge si rolle.

I ei masteroppgåve i historie frå Universitetet i Bergen frå 2005 tek **Jorunn Tjoflaat** føre seg norske havforskarar og forvaltarar si rolle i det nye forvaltningsregimet i dei norske fiskeria rundt 1970. Ho har fokus på atlanto-skandisk sild. I delen der Tjoflaat omtalar norsk havforskning, og kvifor det var så stor skilnad i kunnskapene dei hadde om sild og torsk, og kvifor dei så mykje tidlegare var villig til å regulere silda, kjem ho med mange svar som har vore til stor hjelp for meg i mitt arbeid.

Vera Schwach kjem også inn på årsakene til at Norge så mykje seinare var villige til å regulere sild. Dette gjer ho i den omfattande boka "Havet, Fisken og Vitenskapen" frå 2000, som handlar om historia til Havforskningsinstituttet. Boka har vore sentral i store deler av mitt arbeid då den omtalar norsk havforskningshistorie, og forklarar mange av årsakene til at Norge så lenge var meir villig til å regulere torsken enn silda.

Også historikar **Nils Kolle** si omtale av historia til DPK og NEAFC har vore til stor hjelp. Dette gjer han i foredraget "Managing the High Sea Fisheries In the North East Atlantic 1946-1977: A Brief History In The North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) And Its Predecessor, The Permanent Commission." frå 2005. Han går ikkje inn på Norges rolle spesielt. I artiklane "Fiskerigrenseutvidelsen i 1961" og "200-mils sonen blir innført" frå 2002 omtalar han den norske politikken i arbeidet med å utvide fiskerigrensene.

I det sjette bandet av Norsk utanrikspolitikk historie, Oljealder 1965-1995, skriv **Rolf Tamnes** mykje om Norge og vegen til 200 mils økonomiske soner. Etter 40 år med internasjonale møter for å få til internasjonale reguleringar, og 20 år med forsøk på å få regulert dei viktige fiskeriressursane var økonomiske soner vegen å gå.

I si bok "I kamp om havets verdier, Norges Fiskarlags historie" gir **Pål Christensen og Abraham Hallenstvedt** ein god beskrivelse av strukturen i norsk fiskeri. Dei gir også mykje nyttig informasjon om den norske vegen mot 200 mils økonomiske soner.

1.7 Kjeldeomtale og kjeldekritikk

Ei stor utfordring i arbeidet med denne masteroppgåva har vore å finne fram i skogen av ulike kjelder. Eg har måtte finne dei, systematisere dei og bruke dei på ein måte som gjer at dei kan gje svar på mi hovudproblemstilling. I ei oppgåve om eldre historie vil ein vanskeleg kunne bruke kjelder som ikkje har vore sett på før av andre forskarar. I arbeidet med mi oppgåva har eg sett på tusenvis av sider med møtereferat, og notat som ikkje har blitt sett på systematisk og i samanheng av andre historikarar tidlegare. Eg vil her presentere dei kjeldene som har hatt størst betydning for problemstillinga mi.

Sjølv om eg i arbeidet med masteropogåva berre har hatt ei **munleg kjelde** har denne kjelda vore viktig og sentral i forskingsprosjektet. Eg har intervjuja jurist **Egil Kvammen** (1925-) som hadde stillingar som konsulent, byråsjef, underdirektør, spesialrådjevar og konstituert ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet. Han var delegert eller sakkyndig på mange av møta i NEAFC mellom 1964 og 1992. Han var altså ofte til stades og fleire gongar ein av leiarane i den norske delegasjonen, og har difor inngåande kunnskaper om kva rolle Norge hadde i fiskerisamarbeidet i Nordaustatlanteren.

Munnlege kjelder kan delast i to grupper. *Minner* er folks erindringar om eigne erfaringar. *Tradisjon* er overlevert over fleire ledd i samtida eller gjennom generasjonar.² Minnene kjem til uttrykk då informanten hugsar tilbake på kva som skjedde i forkant av og på møtene. Tradisjon kjem til uttrykk då informanten beskriv andre personar. I mitt intervju dreide det seg i hovudsak om minner, men også om tradisjonar. Årsaken til at eg har brukt ei munnleg kjelde er først og fremst fordi det fins levande personar som opplevde møtene i NEAFC. Det har gitt meg moglegheiten til å få førstehandsinformasjon. Med denne metoden kan ein få fakta og infallsvinklar ein ellers ikkje ville fått. Medan møtepapira ofte kun fortel om resultatet, kunne Kvammen fortelje om det som ligg bak møtepapira og referata, vere utfyllande og fortelje om diskusjonane og kva ein eigentleg meinte.

Men det dukka opp problem i arbeidet med dei munnlege kjeldene. Eg hadde store vanskar med å få tak i informantar. Fleire av dei eg kontakte meinte det var så lenge sidan dette hadde hendt, at dei ikkje hugsar noko og at dei difor ikkje kunne hjelpe. Andre hadde lagt det som hadde hendt bak seg, og hadde ikkje lyst til å rippe opp i det som hadde skjedd. Eit problem med munnlege kjelder er den menneskelege hukommelsen. Når mange år har gått kan ting som ikkje skjedde bli "sannheiter". Kanskje ønskjer kjelden å pynte på sanninga for å stille seg sjølv eller andre i eit betre lys eller rettferdiggjere det som vart gjort. Under intervjuet dukka det også opp diverse forstyrrende element som at telefonen og ringeklokka ringte. Dette satte både meg og informanten ut, og gjorde at vi "mista tråden".

Av skriftlege kjelder har **Fiskeridirektoratets arkiv** vore viktig. Arkivet er todelt og fins ved Fiskeridirektoratet og på Statsarkivet i Bergen. Førstnemnte var av liten interesse då det handla om perioden etter 1977. Statsarkivet har materiale frå perioden mellom 1900-1977. Eg har brukt mykje ressursar på materialet på Statsarkivet. Dette er blitt ordna to gongar, i 1985 og 1999, og består for det meste av orginalmateriale. Fiskeridirektoratets arkiv er eit omfattande arkiv. Eg har konsentrert meg om Fiskeridirektørens arkiv og eit underarkiv kalt

² Kjeldstadli 1999: 192

Klaus Sunnanås arkiv. Det vil ikkje overraske meg om det også fins materiale som er interessant for mitt forskingsprosjekt i andre delar av Fiskeridirektoratets arkiv. Men på grunn av dei store mengdene materiale har det ikkje vore råd å studere og systematisere alt. Sjølv om arkivet har blitt rydda, vil eg kalle det noko rotete og uoversikteleg. Klaus Sunnanås arkiv er dels privat, og dels frå hans tid som fiskeridirektør. Her er det internasjonale møtepapir frå DPK og NEAFC, utkast til, og ferdige norske referat, taler og rapportar, avisutklipp og diverse korrespondanse. Arkivet var ikkje fullstendig, og referat og rapportar frå fleire møter var ikkje å finne. Spesielt dei norske rapportane og referata kunne fortelje meg om Norges rolle i fiskerisamarbeidet, og viste seg å vere svært nyttige i arbeidet med oppgåva.

På **Fiskeridepartementets arkiv** har eg funne mykje nyttig materiale. Dette arkivet er også todelt. Det fram til 1974 var å finne på Riskarkivet i Oslo og det frå 1975 var på Fiskeridepartementet. Arkivet inneheld mykje av det same som på Fiskeridirektoratets arkiv. Her kunne eg supplere og finne mykje av det eg ikkje hadde funne hos Fiskeridirektoratet. Eg fekk også tilgang til det som var på Fiskeridepartementet. Der fann eg dei norske rapportane frå tida etter 1974 som ikkje var tilgjengeleg hos Fiskeridirektoratet eller på Statsarkivet. På Fiskeridepartementet måtte ein på førahand seie kva ein trengte før dette vart funne fram. Det var ingen lister over kva som var tilgjengeleg. Sidan eg ikkje fekk sjå på alt som var der, var det vanskeleg å få fullstendig oversikt. Eg kan difor ha missa verdifullt materiale hos Fiskeridepartementet.

Eit siste arkiv som var av stor nytte i mitt arbeid var **NEAFC sitt arkiv** i NEAFC sine kontorer i London. Her var alle de internasjonale møtepapira inbundne og stilt opp kronologisk heilt frå dei første møta i DPK og fram til gamle NEAFC gjekk i oppløysing på slutten av 1970-talet. Arkivet var svært oversiktleg, og det var ingen sak å finne dei aktuelle papira blant titusenvis av sider. Arkivet var fullstendig, og her fann eg alle dei norske memorandumane, alle dei internasjonale rapportane og dei diskusjonane som hadde mest å seie for Norge.

Også **offentlege dokument som stortingsproposisjonar og stortingsmeldingar** har vore viktig i arbeidet med masteroppgåva. Då Stortinget skulle ratifisere konvensjonane vart avtalepapira kopiert til stortingsdokumenta . I dokumenta kunne eg og finne redegjørelser frå ministrane med spørsmål og innlegg frå stortingsrepresentantane. Her kom det fram mykje om korleis norske fiskeristyresmakter tenkte og resonerte før dei kom til dei endelege standpunkta som dei framførte i møtene i kommisjonen.³

³ Jfr. Kjeldelisa bak i oppgåva.

Ved å undersøkje dette arkivmaterialet har eg kunne danne meg eit bilde av kva som var Norge si rolle i det nordaustatlantiske fiskerisamarbeidet. Mykje av kjeldemateriale har ikkje sidetal. Mange av henvisningane er difor ikkje ført opp fullstendig med sideatal.

2. Historisk bakgrunn

2.1 Innleiing

Dette bakgrunnskapittelet tek opp årsakene til at det etter andre verdskrig vart eit behov for internasjonale fiskerireguleringar i Nordaustatlanteren. Kva var årsaken til det sterkt aukande fisket etter 1945? Korleis påverka fangstauken fiskebestandane? Skapte dei auka fangstane eit behov for internasjonale reguleringar? Såg fiskeristyresmaktene dette, og korleis vart i så fall desse første internasjonale reguleringane organisert?

Først i kapittelet vil eg sjå på korleis fangstane auka etter 1945. Deretter vil eg stille spørsmålet om korleis fangstane kunne auke slik dei gjorde. Var det ting som teknologiske endringar, nye aktørar, nye områder og meir sofistikert havforskning som gjorde at fangstane kunne auke? Deretter stil eg spørsmålet om ei auke i fangstane førte til at det vart ei desimering av fiskesortane i Nordaustatlanteren. I den neste delen vil eg spørje om årsakene til at det det var bruk for internasjonale organisasjonar. Til slutt vil eg ta for meg nokre av dei første forsøka på å få til eit internasjonalt fiskerisamarbeid for å regulere fiskeriressursane.

2.2 Fangstane aukar

Med små endringar, både på reiskaps- og båtsida, har dei norske fiskeria opp gjennom århundra i all hovudsak vore eit teknologisk enkelt fiske basert på årlege tilsig av gytemoden torsk og sild til dei kystnære områda. Mot slutten av 1950-talet var framleis om lag 70 prosent av fangstane tekne frå januar til april, det vil sei i dei månadane då vintersildfisket og dei viktigaste torskefiskeria pågjekk.⁴ Den norske fiskaren har opp gjennom århundra hatt relativt små investeringar, og vore ein fiskarbondede som ikkje kunne leve av jorda aleine.

Fiskarbonden har difor vore heilt avhengig av å utnytte dei lokale fiskeria.

Utover 1900-talet, og spesielt etter andre verdskrig var det ei sterk auke i fangstane både i Norge og i Nordaustatlanteren. Frå 1920 til 1939 fordobla norske fiskarar det oppfiska kvantum frå omlag ein halv million tonn til ein million tonn.⁵ I 1970 var den totale fangstmengden tatt av norske fiskarar på over 2,7 millionar tonn.⁶ Tabell 1 viser den enorme auken i fangstane i Nordaustatlanteren etter andre verdskrig. Den totale ilandførte mengda

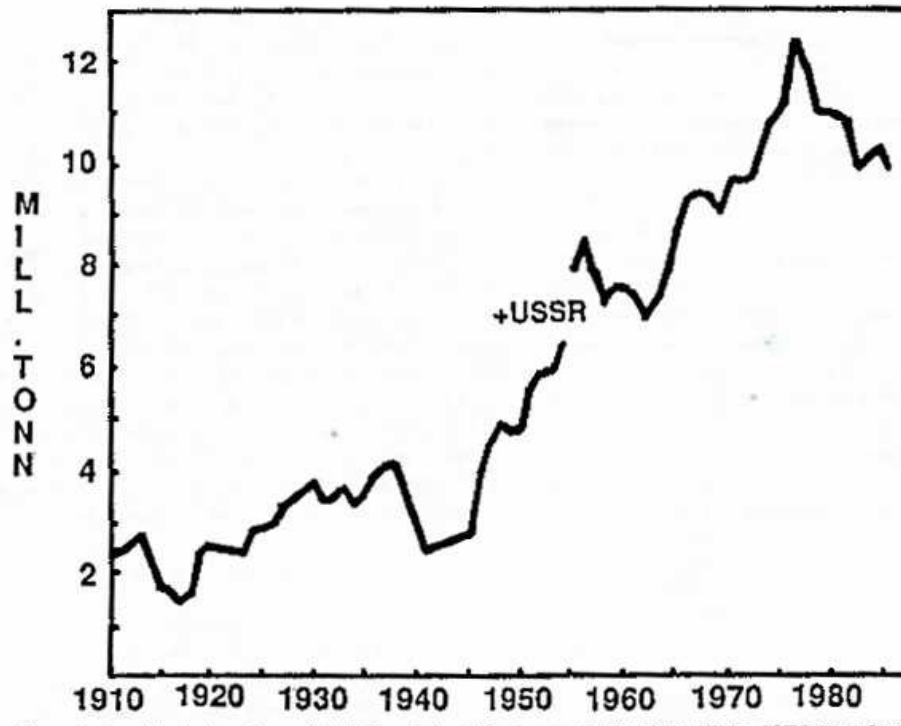
⁴ Johansen 1989: 153

⁵ Fure 1996: 80

⁶ Statistisk sentralbyrå, historisk statistikk: Næringsvirksomhet. Tabell 370

fisk i Nordaustatlanteren var rett etter andre verdskrig på omlag to millionar tonn, medan den nådde ein topp på rundt 12 millionar tonn på midten av 1970-talet.

Tabell 1. Ilandført kvanta av fisk i Nordaustatlanteren, 1910-1985.



Kjelde: Bull.Stat. Teke i frå Sætersdal 1989: 21.

Spesielt i sildefisket var det ei enorm auke. Kring 1960 låg dei norske fangstane på *nordsjøsil* på om lag 180 000 hektoliter per år. Det utgjorde omkring tre prosent av totalfangsten av denne arten. I 1965 var det norske kvantumet på to millionar hektoliter. Året etter var det oppe i 6,5 millionar hektoliter. Norge tok no 40 prosent av totalkvantumet.⁷

2.2.1 Teknologiske endringar

Var det teknologiske nyvinningar som førte til denne kraftige fangstauken i fiskeria i Nordaustatlanteren? Kva slags teknologiske endringar var i så fall dette? Fokuset i denne delen av kapittelet vil vere på dei norske fiskeria. Dette fordi det norske eksempelet tydeleg viser korleis dei teknologiske nyvinningane førte til større fangstar. Norge bygde seg i denne perioden opp til å bli ein av dei største havfiskenasjonane i verda. Andre lands fiskeri hadde

⁷ Johansen 1989: 169

på eit tidlegare tidspunktet enn det norske større, båtar med fleire lønnsarbeidane fiskarar som tok opp store fangstar.

Sjølv om det var endringar i fiskeria frå århundreskiftet og fram til 1950-talet, var dette tekniske nyvinningar som ikkje forandra det kystnære sesongfiskeriet i Norge. Motoren hadde gjort fiskarane meir mobile, og var viktig då den kom inn i dei norske fiskeria rett etter 1900. Overgangen frå landnotefiske til snurpenot få år seinare var også ei viktig teknologisk endring.⁸ Men dei store endringane kom ikkje før utover 1950-talet. Det var fleire sider ved dei teknologiske endringane som påverka fangstauken. Eg vil først ta opp bruken av kunstfiber på reiskapssida, deretter bruken av aukustiske fiskeleitingsutstyr før eg beskriv korleis kraftblokka kom og var med på å føre til overgangen til ringnota. Til slutt tek eg opp andre endringar på reiskapssida, som fiskepumper, kjøletankar og fabrikktrålarar.

2.2.1.1 Kunstfiber på reiskapssida

Det hadde vore små teknologiske utviklingar sidan snurpenota hadde blitt introdusert rundt århundreskiftet. Vidareutviklinga av den var kanskje den viktigaste teknologiske utviklinga i fiskeria. Det første som hendte i etterkrigstida var overgangen frå nøter laga av bomull til nøter av nylon. Ein starta med eksperimentering med bruk av nylon i Norge i 1948, då det vart gjort forsøk med line og linetau av nylon under lofotfisket. Året etter fekk Fiskeridirektoratet laga ein sildetrål av nylon. Skipperen på båten som brukte denne kunne konkludere med at nylontrålen var lettare å taue inn og lettare å arbeide med enn bomullstrålen. Han var dessutan imponert over styrken i den nye trålen. I 1955 gjekk den første snurparen på vintersildfisket med nylonnot. Ein trong verken tørke eller impregnere dei nye nøtene. Nylon var dessutan sterkare, lettare og meir ”fiskeleg”.⁹

Som med alt anna som var nytt, var prisen problemet i starten. Kring 1960 var nylonnota omtrent dobbelt så dyr som ei like stor bomullsnot. Men eigenskapane til nylon gjorde at dei nye nøtene vart laga større. Dermed auka prisen endå meir. På same tid var det problem i sildenæringa. Den atlanto-skandiske sildestammen vart mindre, og ein trong då topp reiskapar for å kunne hevde seg. Etter kvart ville ikkje fiskarane vere med på båtar der det ikkje var nylonnøter. Ein del fekk også nøter av fiskevegnfabrikkane mot pant i nøtene. I

⁸ Snurpenota er ei not som ikkje er landbasert slik landnota er. To notbåtar legg nota rundt fiskestimen. Nota vert deretter snurpa igjen i botnen slik at fisken vert fanga. Ein kunne deretter håve inn fisken.

⁹ Johansen 1989: 156-157 Uttrykket ”fiskeleg” er tatt frå Johansen sin tekst.

1960 var ein femtepart av nøtene laga av nylon. Tre år seinare hadde fire femtepartar nyvinninga, og i 1965 hadde så godt som alle nylonnøter.¹⁰

2.2.1.2 Akustisk fiskeleitingsutstyr

Teknikken med å leite opp fisken vart også meir sofistikert i tida etter andre verdskrig, og var ein viktig årsak til auken i fangstane. Allereie mot slutten av 1940-åra vart ekkoloddet teken i allmenn bruk i dei norske fiskeria.¹¹

Før dette hadde engelskmennene utvikla eit endå meir avansert fiskeleitingsutstyr: sonar eller asdic. Det første brukbare systemet var ferdig allereie i 1928, og vart brukt i det militære til å leite opp ubåtar. Skilnaden frå ekkoloddet var at asdicaen kunne sende ut signaler i fleire retningar. Dette gjorde det mogleg å oppdage fisk både føre og til sides for båten. I 1950 vart asdic installert på det nye havforskningsfartøyet "G.O. Sars". Forsøka var så vellykka at frå midten av 1950-talet kom dei første fiskebåtane etter. Men nyvinninga slo ikkje skikkeleg gjennom før rundt 1960. Effektiviteten og rekkjevidda vart stadig betre, og på slutten av 1960-talet kunne ein få gode registreringar av sild frå 2000-3000 meters avstand.¹²

2.2.1.3 Kraftblokk – ringnota vert utvikla

Kraftblokka var avgjerande i den teknologiske utviklinga.¹³ Kraftblokka vart prøvd for første gong under tunfiskfiske på stillehavskysten på slutten av 1954. Etter kvart spreia nyvinninga seg til Island og Norge, og det vart starta produksjon av blokka i 1959. Kraftblokka førte til ei effektivisering av fisket. Ein kunne redusere mannskapet med sju-åtte mann på dei store snurpenotbåtane. Og viktigare, nøtene kunne gjerast større. Etter få år var nøtene dobbelt så store som når ein drog inn nøtene med handkraft. Ein kunne også flytte notfisket ut i dei opne havområda der dette fisket tidlegare hadde vore svært farleg.¹⁴ Snurpenotfisket med kraftblokk hadde nokre gode sesongar på slutten av 1950-talet.

Kunstfiber og kraftblokk gjorde at ein gjekk over til ei ny type not. Kraftblokkfisket fungerte best når ein hadde ei not som var djupast på midten og infeldt mot botnen. Håvbussen eller tørkestykket, der fisken samlar seg under innhaling, vart flytta frå midten til den eine enden. Denne delen av nota måtte også forsterkast. I tillegg måtte dei fleste gjere

¹⁰ Johansen 1989: 157

¹¹ Ekkoloddet er festa på undersida av båten og sender ut lydbølger. Når desse treff fiskar eller bunnen vert dei reflektert og fanga opp av ein mottakar.

¹² Johansen 1989: 154

¹³ Kraftblokk er ei stor hydraulisk dreve blokk med spor der nota kunne passere når den vart drege opp.

¹⁴ Johansen 1989: 157-158

ombyggingar på båtane.¹⁵ I desember 1961 drog ein norsk delegasjon til Island for å sjå på den nye nota islendingane kalte ringnota.¹⁶ Etter nokre startvanskar fekk nordmennene laga ei not etter islandsk mønster og fisket gav gode resultat. Kring 1963-1964 byrja ordrebøkene til notprodusentane å fylle seg opp. Ringnotfisket vart eit eventyr og fangstane auka kraftig. I 1964 tok norske fiskarar opp rekordkvantumet to millionar hektoliter nordsjøsil. 1,6 millionar hektoliter vart teken med not. I 1965 tok dei opp 6,5 millionar hektoliter nordsjøsil, nesten alt med not.¹⁷

2.2.1.4 Andre endringar på reiskapsida

Også andre nyvinningar effektiviserte dei norske fiskeria. Frå midten av 1960-talet vart sidepropellar teken i bruk. Dette var nyttig i snurpenotfisket der ein hadde store og tunge båtar.¹⁸

Fiskepumper var eit nytt effektiviserande framsteg.¹⁹ Den første norske fiskepumpa vart importert frå Peru i 1962. I 1970 hadde dei mest effektive pumpene ein kapasitet på 4000 hektoliter i timen, det doble av det ein tidlegare normalt hadde klart med håvinga.²⁰

Transport av fisk frå fjerne havområde var eit problem. Løysinga vart kjøletankar. Dette vart prøvd for første gangen i 1966, og i 1971 hadde omkring tredjeparten av makrell- og sildeflåten slike tankar.²¹ Seinare fulgte fabrikktrålarar som var som flytande fabrikkar der ein kunne både fiske og foredle fisken utan at ein trengte å gå i land med fangsten.

2.2.2 Nye aktørar

Ein annan viktig årsak til at det var mogleg å auke fangstane i Nordaustatlanteren så mykje, er at det stadig kom nye aktørar på bana. Det var ikkje berre Norge som i tida etter andre verdskrig utvikla seg til å bli ein havfiskenasjon. Noko eg vil kome tilbake til i punkt 2.2.3.

Fleire nye land, som mellom anna Sovjetunionen, Polen og Aust-Tyskland, bygde opp store havgåande fiskeflåtar. Spesielt Sovjetunionen hadde ein enorm vekst i sin havgåande fiskeflåte etter andre verdskrig. Det var ikkje berre i Nordaustatlanteren dette var tilfellet. Frå omlag 1960 skjedde det og ei utvikling av fiskeria sørover. Det vart då starta med industrielt

¹⁵ Johansen 1989: 158-159

¹⁶ Ringnoten var større enn snurpenta og var forma annleis. Ein hadde ikkje lenger små notbåtar, men ein stor båt som gjekk i ring rundt fisken. Ein kunne deretter snurpe inn nota og håve inn fangsten.

¹⁷ Johansen 160-161

¹⁸ Johansen 1989: 155

¹⁹ Fiskepumpene pumpa fisken frå nota og opp i båten.

²⁰ Johansen 1989: 155

²¹ Johansen 1989: 156

fiske utanfor Peru og på sørvest og nordvest-kysten av Afrika. Andelen av verdsfangsten som vart teken i utviklingslanda nærma seg etter kvart 50 prosent.²²

Tidlegare havrettsminister Jens Evensen skriv at når det gjeld havretten, hadde dei nye statane som stod fram etter andre verdskrig og kravde sin uavhengigheit, eit påtrengande behov for å skape sin eigen nasjonale identitet. Dei framstod med krav som ofte var direkte motstridig mot dei vestlege kolonimaktene doktrinar om utanrikspolitikk og folkerett, og at dette skapte eit stort behov for internasjonale rettsreglar.²³ Evensen viser her til havrett og grenseproblematikken. Mykje tyder på at dette også var tilfellet i fiskeria. Dei nye nasjonane stod fram med nye krav som frå dei gamle fiskerilanda sitt synspunkt framstod som urimelege. Behovet for internasjonale reguleringar vart dermed påtrengande

2.2.3 Nye områder

Dei norske fiskarane hadde allereie i 1890-åra byrja å bevege seg bort frå eigen kyst. Dei byrja då eit ganske betydeleg fiske på makrell på fiskebankane i Nordsjøen. Ti år seinare deltok 150 norske fartøy i det årlege sildefisket ved Island. Men dette fisket var ikkje i nærleiken av å få same betyding som lofotfisket og vårtorskefisket. Til samanlikning deltok det i 1908 20 000 fiskarar på lofotfisket og 27 000 på finnmarksfisket.²⁴ Som tidlegare nemnt var det norske fisket fram til slutten av 1950-åra eit sesongprega kystfiske. Om lag 70 prosent av fangstane vart tekne under dei viktigaste silde- og torskefiska. Med dei teknologiske endringane vart også nye havområde og nye fiskeslag tilgjengelege for dei norske fiskarane. Områder som tidlegare hadde vore for langt unna, eller for verutsett vart no utnytta. Dei større båtane, med kraftigare motorar og betre fangstreiskapar gjorde dette mogleg. Mot slutten av 1950-åra stod fisket i fjerne farvatn for 10-15 prosent av Norges totale kvantum. I 1965 var talet 36 prosent.²⁵ Denne utnyttinga av nye havområder førte naturleg nok til at det totale oppfiska kvantumet auka.

2.2.4 Forskinga

Ein siste årsak til at fangstane auka så mykje, var den stadig meir sofistikerte havforskinga. Utover 1900-talet vart havforskarane både i Norge og internasjonalt betre, og dei leita opp fisken for fiskarane. Allereie i år 1900 vart den viktige forskingsinstitusjonen Havforskningsinstituttet etablert, og seks år seinare kom Fiskeridirektoratet. Frå desse

²² Sætersdal 1989: 33

²³ Evensen 1976: 15

²⁴ Berg 1995: 114-115

²⁵ Johansen 1989: 153

institusjonane vart det gjort mykje for å modernisere og effektivisere fisket i Norge. Med Johan Hjort (1869-1948) som den første fiskeridirektøren smelta rolla som næringsreformator og vitenskapsmann saman. Hjort dominerte scena frå 1890-åra til andre verdskrig, og var den viktigaste havforskarane landet har fostra.²⁶ Han ivra for at fiskarane skulle ta i bruk større båtar og drive havfiske. Gjennom forskinga kom Hjort fram til at fisket ikkje hadde nokon innverknad på bestandane.²⁷ Han meinte ressursen var avhengig av årsklassens talrikdom, og at det var naturlege årsaker til vekslingane i fiskeria. Det var oppvekstforholda som avgjorde om den eine årgangen var betre enn den andre. Hjort si oppfatning om at fisket hadde liten innverknad på bestanden var svært sterk i miljøet rundt Havforskingsinstituttet i Bergen. Dei norske havforskarane som kom etter Hjort fylgde i hans forskningstradisjon. Denne oppfatninga varte heilt til 1950-1960 talet. Eit eksempel på naturlege svingingar er silda som opp gjennom historia hadde kome og gått. Kwart århundre hadde silda kome inn til kysten i 70 samanhengande år før den hadde vore borte i om lag 30 år. Denne svinginga var naturleg og var ikkje skulda overfiske.²⁸

”Fiske Mere” sa Hjort og hadde stor vilje til å setje ideane ut i live. Han var ein sterk pådrivar for moderniseringa av fiskeflåten og fann gyteområde og organiserte navigasjonskurs for fiskarane. Målet var eit industrielt fiske og havfiske, samt bruk av nye reiskapar som mellom anna trål. Hjort var oppteken av produktutvikling og høgare lønnsemd, og på tokt langs kysten presenterte han fangstreiskapar, frysingsmetoder og argumenter for intensivering av fisket av nye fiskeslag som mellom anna ål og flyndre. Etter kvart (like etter 1905) forstod Hjort at den storstilte moderniseringa med store trålarar ikkje passa for den desentraliserte strukturen i Norge, og han forlet dette til reformer av mindre skala.²⁹

Då var det annleis i utlandet. Medan dei norske forskarane var opptekne av naturlege svingingar var britiske forskarar klar over at havet ikkje var utømmeleg. I Storbritannia hadde det lenge vore ein tradisjon for tanken om overfiske. Allereie i 1850-åra hadde britiske forskarar satt spørsmål ved det rådande paradigmet om at havet var utømmeleg. Det var på det tidspunktet velkjent at innsjøar og elvar kunne vere sårbare for overfiske. Rundt 1850 byrja britiske fiskarar å klage på minkande fangstar. Dei meinte den nye teknikken, trålinga, hadde skulda, og det vart ein debatt om det var ein overbeskatning i dei britiske fiska. I 1893 vart det for første gong slått fast vitenskapeleg at det foregjekk overfiske i britiske farvatn. Då

²⁶ Schwach 2000²: 96

²⁷ Schwach 2000¹: 128-129

²⁸ Tjoflaa 2006: 24

²⁹ Schwach 2000²: 98-99

anerkjente ein komitè at det vart fiska for sterkt på fiskebestandane. Rundt århundreskiftet var britiske forskarar av den oppfatninga at havet ikkje var utmømmeleg.³⁰

Utover 1900-talet vaks det også fram eit stadig større og dyktigare internasjonalt havforskingstiljø. I 1902 vart Det internasjonale havforskingrådet, The International Council for the Exploration of the Sea (ICES) etablert. Britiske forskarars uro for overbeskatning av botnfisk i Nordsjøen var ein av årsakene til at rådet vart danna.³¹

Fram til slutten av 1960-talet var hovudoppgåva til dei norske havforskarane å finne fisken for fiskarane, og hjelpe dei å fiske meir fisk. Dei fleste norske forskarane støtta Hjort sin teori om at fangstane ikkje hadde innverknad på bestandane. Etter kvart vart det større skepsis til denne teorien, spesielt i det internasjonale forskingstiljøet. Mellom anna fungerte dei to verdskrigane som store forskingsprosjekt. Då bestandane tok seg opp etter dei ufrivillige "fredingane" av bestandane under krigane, var det mange som meinte at dette beviste at fangstane likevel hadde innverknad på bestandens tallrikdom, og Hjort sin teori mista etter kvart oppslutnad. Til slutt gjekk forskarane frå fiskejakt til fiskevakt. I frå å vere ein jakthund for fiskarane, gjekk forskarane frå slutten av 1960-talet over til å bli ein vakthund og vokta fisken slik at fiskarane ikkje skulle ta opp for mykje og skade bestandane.

2.3 Bestandane minkar

Fangsteksplosjonen i Nordaustatlanteren førte til eit betydeleg press og ei overutnytting av dei levande ressursane i havet. Ei evaluering frå 1975-76 gjort av ICES viste at berre to fiskesorter var underutnytta, ein var fullt utnytta, 28 var overutnytta medan to fiskeslag var uttynna. Det vart altså fiska for hardt på 30 av 33 fiskesortar i Nordaustatlanteren.

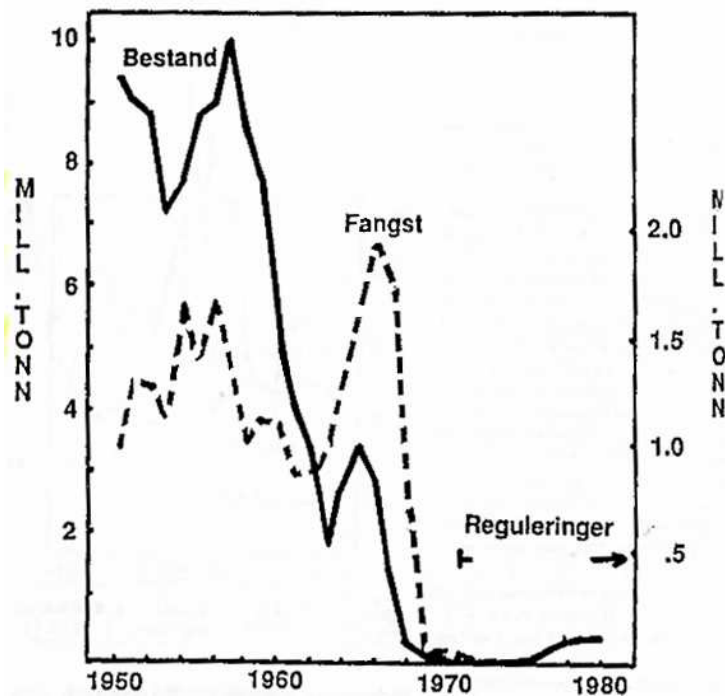
Sildebestandane dei norske fiskarane var så avhengige av vart dramatisk desimert. Norsk vårgytande sild (NVG-sild) fekk problem etter dei eventyrlege åra på slutten av 1950-talet, og nordsjøsilde kollapsa etter at ringnotflåten for alvor byrja å ta store fangstar på midten av 1960-talet.³² Tabell 2 og 3 viser korleis bestanden på dei to sildebestandane gjekk ned i takt med at fangstane gjekk opp.

³⁰ Tjoflaa 2006: 32

³¹ Tjoflaa 2006: 32

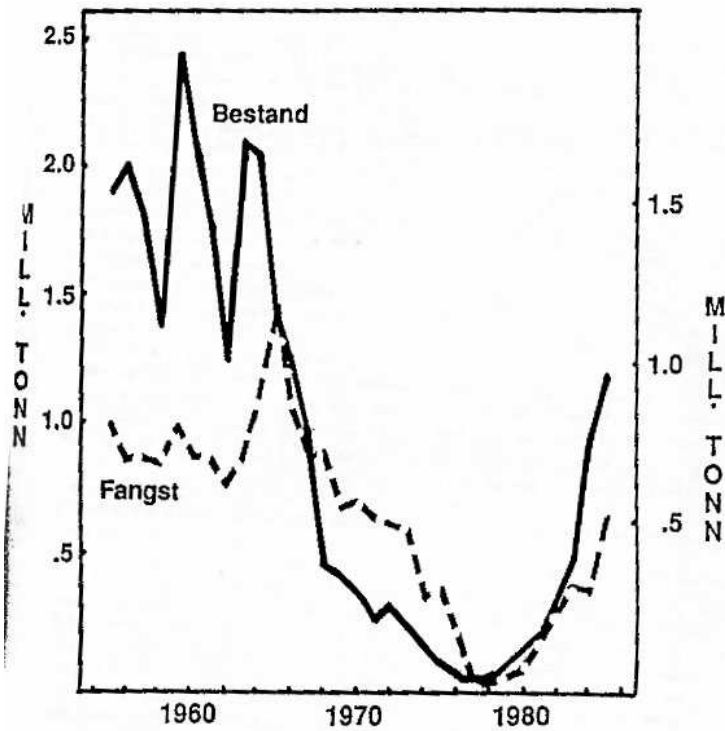
³² Sen 1997: 90 Begrepa er mine oversettingar frå Sen sine uttrykk "underexploited", "fully exploited", "overexploited" og "depleted" som ho har frå ICES.

Tabell 2. Norsk vårgytande sild, tilbakerekna bestandsstorleik og totale fangstar, 1955-1985.



Kjelde: Dragesund. Henta frå Sætersdal 1989: 22.

Tabell 3. Nordsjøisild, tilbakerekna bestandsstorleig og totale fangstar 1955-1985.



Kjelde: ICES. Henta frå Sætersdal 1989: 23.

2.4 Eit behov for reguleringar

Desse tala viser den enorme auken i fangstane, og dei viser at mange fiskeri var under eit betydeleg press som ikkje kunne halde fram utan at det allereie hadde eller til slutt ville føre til at det ville gå ut over ressursen. Men kvifor var internasjonale reguleringar vegen å gå? Mellom anna ved hjelp av ulike teoriar om internasjonal kontroll vil no dette spørsmålet bli prøvd besvart.

Rett etter andre verdskrig var ressursane i hava frie. Den nasjonale kontrollen strekte seg ikkje lenger enn fire nautiske mil frå grunnlinjene. Då fleire bestandar tok seg opp etter ”fiskefredinga” under første verdskrig var dette det første teiknet på at fisket kunne påverke ressursen. På same tid byrja ICES å få meir kunnskap om populasjonen i dei ulike fiskebestamdane.³³ Det vart klart at ein måtte gjere noko om ein framleis skulle kunne drive eit bærekraftig fiske. Dei levande marine ressursane i havet måtte regulerast. Og dei måtte regulerast på eit internasjonalt nivå.

Dåverande havrettsminister Jens Evensen skreiv i 1976 at vi ikkje måtte vere blinde for problema dei teknologiske framstega hadde skapt. Den teknologiske utviklinga hadde gått svært raskt, og i stor grad hadde ein ikkje vore i stand til å tøyse den på ein tilfredstillande måte. Resultatet vart vist i form av overfiske og rovfiske og dermed desimering og utrydding av fleire av fiskebestandane. Teknologien hadde skapt ein situasjon som meir eller mindre hadde løpt løpsk.³⁴ Evensen går så langt som å seie at mennesket var kome til det punkt der det stod i fare for å sjølv bli styrt og beherska av teknikken.³⁵

2.4.1 Gordon-Shaefer-modellen

Fleire teoriar viser at det var nødvendig å regulere fisket på eit internasjonalt nivå. Ein av desse er Gordon-Shaefer-modellen som blir presentert grafisk på neste side. Modellen, som har namnet frå sine amerikanske opphavsmenn, vart utarbeidd på 1950-talet, og vart viktig for moderne ressursforvaltning. Utgangspunktet bygger på ein samanheng mellom fangstinnsats og utbytte i fisket på ein gitt bestand. Ved origo er fangstinnsats, og følgjeleg utbytte null. På same måte vil utbytte gå mot null når fangstinnsatsen er svært stor. Men det er då fordi bestanden vert nedfiska. Mellom desse to ytterpunkta vil bestanden ved eitkvart fangstnivå gje eit stabilt positivt utbytte. Ein stad på utbyttekurva finn vi den fangstinnsatsen som gir det maksimale vedvarande utbytte, MSY (maximum Sustainable Yield).

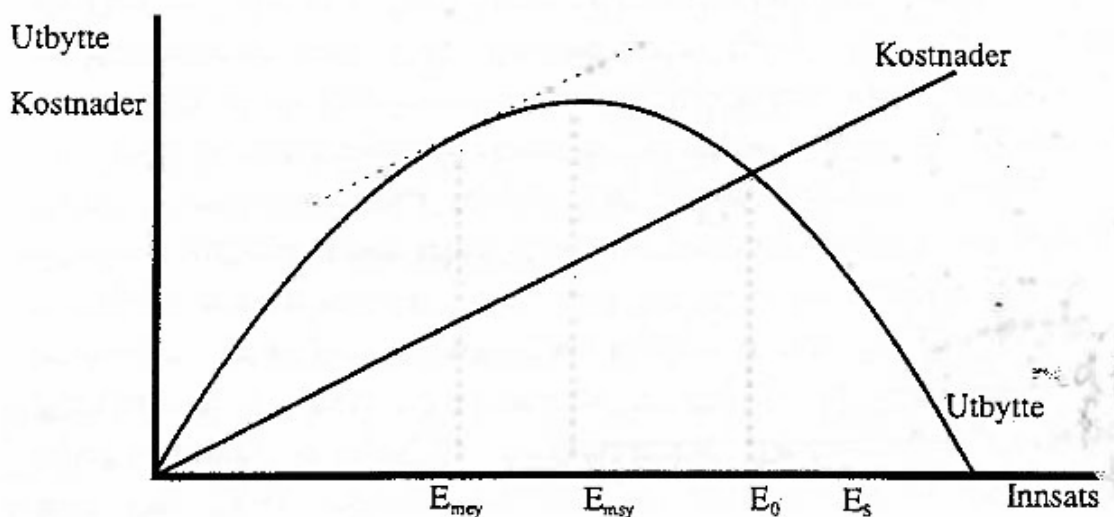
³³ Underdal 1980: 48

³⁴ Evensen 1976: 19-20

³⁵ Evensen 1976: 14

Modellen seier noko om korleis ein bestand vil oppføre seg under beskatning. Men den seier også kor stor fangststigningsraten vil vere under ulike betingelser. Til dette formålet er det forutsett ein lineær kostnadskurve, slik at kostnadene stig jamt med stigande innsats. Ved eit fritt fiske vil fangststigningsraten auke - enten ved at etablerte fiskarar aukar fangstane, eller at det kjem til nye fiskarar - så lenge inntektene overstiger kostnadene. Totalinnsatsen i fisket vil dermed stabilisere seg der inntektene er lik utbytte. Det vil seie E_0 . Sett i frå eit matforsynings synspunkt, der ein søker å få ut mest mogleg protein, vil den ideelle fangststigningsraten vere i E_{msy} . Med eit ønskje om å maksimere ressursrenta vil den ideelle innsatsen vere i det punktet der dei marginale inntektene er lik dei marginale kostnadane, det vil seie i E_{mey} .³⁶

Figur 1. Gordon-Schaefer-modellen



Kjelde: Holm 1995: 128

2.4.2 Teorien om allmenningens tragedie

Teorien om "allmenningens tragedie" vart utvikla av Garret Hardin og vart viktig for utviklinga av fiskeriforvaltninga. Den forklarar nødvendigheita av å regulere det frie havfisket. Hardin, som publiserte teorien i ein artikkel i 1968, skisserer eit eksempel der fleire bønder har oksane sine på eit felles jorde. Kvar bonde vil sjølvsagt ha så mange oksar som mogleg på jordet, men om alle har fleire oksar vil det gå ut over beitet. For å løyse problemet, anbefaler Hardin å innføre statleg eller privat eigedomsrett til allmenningen.³⁷

³⁶ Holm 1995: 128-129

³⁷ Foldvik 1998: 130

Teorien kan overførast til fiskeria. Det ein aktør gjer har innverknad på dei andre aktørane. Om det er fri tilgang til utnytting av ressursane som er "sameigde" fører dette til fullstendig utnytting av ressursane og økonomisk tap. Ein fiskar kan minske maskevidda og slepp dermed ei mindre mengd fisk gjennom maskene. Då vil også dei små fiskane bli teke opp. Fiskaren vil dermed auke fangsten og følgeleg også innteninga. Dei som held fram med å fiske berre på den store fisken vil lide økonomisk og vil etterkvart også byrje å fiske på den små fisken. Dette går ut over ressursen som ikkje klarer å reprodusere seg sjølv, og den vonde sirkelen er i gang. Aktørane veit dei vil tape på dette på lang sikt, men ingen er villige eller har råd til å gjere noko med det fordi dei tapar på kort sikt.³⁸ Fisken er eit kollektivt gode som er opent for alle, og fisken er dermed endå meir sårbar. Alle tenker at om ein sjølv begrensar seg vil andre likevel ta opp den fisken ein sjølv ikkje tek opp. Overlatt til seg sjølv vil alltid fiskaren overbeskatte fiskebestanden.³⁹ Ein måtte derfor ha internasjonale avtaler for å regulere det frie internasjonale havet.

Klarer ein å auke maskeviddene vil meir ung fisk sleppe gjennom. Dei får då sjansen til å reprodusere seg sjølv, og om nokre år vil dette resultere i at det vil vere meir stor fisk. Ein vil då tene på at ein ikkje fiska den lille fisken nokre år tidlegare.

Første verdskrig vart som nemnt ei storstilt freding for fiskesortane i Nordsjøen. Krigen førte til lågare fiskeinnsats som seinare gav høgare fangstrater og meir storfallen fisk. Særleg for rødspette var effekten betydeleg, og dette var viktig i det generelle teoretiske grunnlaget for å kunne kvantifisere virkningane av fisket og forventa utbytte av bestandane. E. S. Russel og Michael Graham var sentrale i denne tidlige utviklinga av teoriar og anvendinga av dei på nordsjøproblemet. Graham sin "Store Lov om Fisket" representerer ein tidlig versjon av "allemeningens tragedie" og seier at uregulerte fisker blir ulønnsomme: "Som følge av økende fiskeinnsats fra forbedret effektivitet og tilførsel av kapital vil industrielle fiskerier overlatt til seg selv utvikle seg i en selvødeleggende prosess mot en marginal tilstand."⁴⁰

2.5 Dei første reguleringane

Fiskerispørsmålet dukka først opp på den internasjonale agendaen for å løyse konflikhtar angående fiskerirettigheiter og jurisdiksjon.⁴¹ Den første internasjonale avtalen som skulle hindre overutnytting av dei levande ressursane i havet var "den internasjonale konvensjonen

³⁸ Underdal 1980: 18-19

³⁹ Holm 1995: 129

⁴⁰ Sætersdal 1989: 21

⁴¹ Underdal 1980: 45

for regulering av maskevidder og minstemål for fisk” også kalt ”Overfiskekonvensjonen”. Den omhandla reguleringar med tiltak som maskevidder og minstemål. Det var britane som tok initiativ til og spelte den viktigaste rolla under konferansen. Avtalen vart signert i London i 1937 av ti europeiske statar.⁴² ICES spelte ein viktig rolle i desse tidlege samankomstane, og ei semje om minstemål i ICES frå 1934 var forløparen til 1937-avtalen.⁴³ ICES var også det rådgjevande vitskapelege organet i alle dei internasjonale avtalene.

På grunn av andre verdskrig vart 1937-avtalen ikkje sett i verk. Under krigen var det møte mellom europeiske statar om fiskeriressursspørsmålet, og i 1946 undertekna 12 land ein ny Overfiskekonvensjon i London.⁴⁴ Andre verdskrig var mentalt viktig, både for fiskerisamarbeida og generelt for andre internasjonale samarbeid. Dei allierte såg at det internasjonale samarbeid fungerte, og mange internasjonale organisasjonar dukka opp i kjølevatnet av andre verdskrigen. Då forskarane såg at bestandane i Nordsjøen tok seg opp under krigen var ein raskt ute for å utnytte den gunstige bestandssituasjonen. Den norske fiskeridirektøren Klaus Sunnanå hadde vore i London under krigen og blitt ”utsett” for dei britiske forskarane sine tankar om at overfiske var mogleg. Igjen var det Storbritannia som inkalte til konferanse og som tilrådde at det skulle inngåast ein internasjonal avtale som i tillegg til å reguler maskevidder også satte eit tak på flåtekapasiteten, altså ei innsatsregulering. Det siste innsatsregulerande punktet, som Gunnar Sætersdal kallar eit radikalt, men høgst føremålsteneleg forslag, vart ikkje godkjent av dei andre landa.⁴⁵ I den samanheng er det viktig å nemne at det var Storbritannia sjølv som hadde den største havgåande fiskeflåten etter andre verdskrig. Framlegget kan dermed ha vore eit forsøk på å stenge dei andre landa ute frå havfiske i Nordsjøen.

Etter at Overfiskekonvensjonen vart underskreve i London i 1946, måtte alle landa ratifisere avtalen før den kunne tre i kraft. Dette var tungvint og tok lang tid. Andre liknande avtaler har blitt sett i verk når eit visst tal land har ratifisert avtalen, og dei andre landa har tiltrådd etter kvart som dei har ratifisert. Det at alle landa måtte ratifisere gjorde at det skjedde fint lite på den internasjonale arenaen før ratifiseringane vart fullført i 1953 og avtalen tredde i kraft i 1954. Då hadde det gått 13 år sidan avtalen først vart vedteke i 1937, og åtte år sidan den endelege avtalen vart underskreve i London i 1946. Matmangel etter andre verdskrig var

⁴² Signert av Belgia, Danmark, Tyskland, Island, Irland, Nederland, Norge, Polen, Sverige og Storbritannia. Fem land signerte ikkje avtalen: Frankrike, Spania, Portugal, Latvia og Finland. Underdal 1980: 48, Sen 1997: 87 og Kollé 2005:4

⁴³ Engesæter u.å.: 2-3

⁴⁴ Signert av Belgia, Danmark, Frankrike, Island, Irland, Nederland, Norge, Polen, Spania, Sverige og Storbritannia. USA møtte med ein observatør. St. meld. nr 29. 1945-46: 56-57

⁴⁵ Sætersdal 1989: 21

kanskje den viktigaste årsaken til at mange land venta i det lengste med å gå inn for fiskerireguleringar.

Eit anna problem som gjorde at prosessen gjekk langsamt var at konvensjonen i seg sjølv inneheldt reguleringar. Forhandlingsfasen vart då tyngre og det vart vanskelegare for landa å ratifisere avtalen.

Då alle landa hadde ratifisert avtalen kunne ein endeleg byrje med internasjonale reguleringar. Då tredde den Permanente Kommissjonen (DPK) i kraft, igjen med rådgjeving i ICES. Landa som hadde ratifisert Overfiskekonvensjonen skulle møtast årleg i DPK og her skulle dei med bakgrunn i konvensjonen fatte effektive regulerande vedtak. Fiskerinasjonane ved Nordaustatlanteren hadde med konvensjonen og DPK eit verktøy til å bli einige om og vedta reguleringar og løyse problema omkring øydsling av fisk og ungfisk i trålen. Sætersdal meiner avtalen truleg hadde vore eit bra reiskap for å løyse mellomkrigstidas problem i fiskeria. Men då DPK var ein realitet i 1953 var ein inne i ei tid med sterkt ekspanderande fiskeri, der nye nasjonar kom til, nye områder vart utforska og det var store framsteg både i fangsteknologi og produktbruk.⁴⁶

2.6 Oppsummering

Etter andre verdskrig var det ei sterk auke i fangstane i Nordaustatlanteren. Denne sterke auken var mellom anna eit resultat av den raske teknologiske utviklinga. På reiskapssida vart det teken i bruk kunstfiber, og akustisk leiteutstyr vart vanleg. Saman med kraftblokka gjorde dette at ringnota kunne gjere sitt inntog, noko som førte til enorme fangster. Nye aktørar kom på bana og nye områder vart utforska. Forskarane vart dyktigare til å finne fisken for fiskarane. Det gjekk som det måtte gå. Det sterke presset på den levande ressursen gjorde at dei fleste fiskesortane vart overutnytta og at mange fiskebestandar vart så godt som oppfiska.

Noko måtte gjerast, og internasjonale reguleringar var den einaste måten til å regulere dei enorme frie havområda. I 1946 vart Overfiskekonvensjonen underskreve, men det skulle endå ta sju år før alle landa hadde ratifisert konvensjonen. Landa kunne då møtast i DPK og hadde med det eit skjelleit til å fatte reguleringar for maskevidde og minstemål for å gjere noko med overfiskeproblematikken i Nordaustatlanteren. Korleis dette gjekk, og problema som møtte fiskerinasjonane i det internasjonale samarbeidet blir teken opp i det neste kapitlet.

⁴⁶ Sætersdal 1989: 21

3. Etableringa av internasjonale fiskerierorganisasjonar for Nordaustatlanteren

3.1 Innleiing

I dette kapittelet vil eg ta opp den vidare utviklinga i dei internasjonale fiskerikommisjonane i Nordaustatlanteren. Med etableringa av Den permanente kommisjonen (DPK) i 1953 hadde fiskerinasjonane fått moglegheit til å kunne regulere fisket i det åpne frie havet. Men kommisjonen hadde sine svakheiter. Kva svakheiter var dette? Korleis fungerte den nye nordaustatlantiske fiskerikommisjonen, The North East Atlantic Fisheries Commission (NEFC)? Skapte kompliserte regelverk eller manglande vilje hos medlemslanda problem? Kan teoriar om internasjonale regimer brukast til å besvare kvifor kommisjonane ikkje fungerte?

Dette kapittelet vil først ta føre seg den historiske utviklinga i dei internasjonale fiskerireguleringane, og byrjar med den nemnte Overfiskekonferansen frå 1946. Deretter vil eg sjå på DPK, den nye 1959-konvensjonen og den påfølgande fiskerikommisjonen NEAFC frå 1963. Den neste delen tek opp problema med kommisjonane. Til slutt vil eg undersøkje om teoriar om internasjonale regimer kan besvare kvifor organsiasjonane ikkje fungerte.

3.2 Internasjonale fiskerireguleringar i Nordaustatlanteren

3.2.1 Den internasjonale overfiskekonvensjonen av 1946

Det var 12 land som skreiv under på den internasjonale overfiskekonvensjonen i 1946.⁴⁷ Allereie under dette første møtet vart det vedteke bestemmelsar om maskevidder og minstemål for fleire fiskeslag. Med små forbetringar bygde desse vedtektene på avtalen frå 1937. Minstemåla på fisk og maskeviddene var blitt større sidan 1937. Storbritannia prøvde også å få dei kontraherande statane med på å minke tonnasjen av større fiskebåtar til 75 prosent av førkrignivået.⁴⁸ Storbritannia hadde på dette tidspunktet, spesielt i Nordsjøen, den største havgåande flåten, og dette var truleg eit forsøk frå britisk side i å hindre dei andre landa i å få ein stor del av fangstane i dei internasjonale havområda.

1946-konvensjonen resulterte i ein fast rådgjevande komite, Standing Advisory Committee (SAC), der ein delegert og ein ekspert frå kvart land skulle møte. SAC hadde to

⁴⁷ Signert av Belgia, Danmark, Frankrike, Island, Irland, Nederland, Norge, Polen, Spania, Sverige og Storbritannia. USA møtte med ein observatør. St. meld. nr 29. 1945-46: 56-57

⁴⁸ Dei kontraherande statane betyr dei statane som har signert avtalen.

møter i 1947. Allereie då vart det slått fast at reguleringane frå 1946 ikkje var gode nok. Det var stor ueinigheit om kva typer reguleringar ein burde ty til, og det viste seg å vere umogleg å komme fram til einigheit om meir effektive reguleringar. Det vart bestemt at kvart land skulle vedta dei reguleringane dei sjølv ønska å gjere. Norge ville innføre eit forbod mot bruk av snurrevad i ein avgrensa periode. Det vart klart at det ikkje var sannsynleg å innføre det britiske framlegget om å minke tonnasjen.⁴⁹ Ingen av reguleringane frå 1946 kunne bli gjennomført før alle landa hadde ratifisert 1946-konvensjonen.⁵⁰

3.2.2 Den permanente kommisjonen 1953-1963

Det tok sju år før Overfiskekonvensjonen frå 1946 vart ratifisert av alle landa. Dei kunne dermed ikkje møtast i DPK før i 1953. Då vart reguleringane frå 1946 iverksett, og kommisjonen sin vidare jobb var å fatte nye bestemmelsar om maskvidder og ilandføringsstørrelsar. Dei kunne fatte beslutningar for eit kommisjonsområde som tilsvarte konvensjonsområdet frå 1946. Det vil seie i farvatn nord for 48 grader nordlege bredde og mellom 42 grader vestlig lengde og 32 grader austleg lengde med unntak av Austersjøen og Beltene. 1946-konvensjonen utelet pelagisk fisk og reker, og DPK kunne dermed ikkje regulere viktige fiskesortar som sild og makrell.⁵¹

Allereie då kommisjonen var eit faktum i 1953, meinte dei fleste medlemslanda at kommisjonen ikkje var tilstrekkeleg for å kunne handtere overfiskeproblematikken i området. Maskeviddebestemmelsar og minstemål var ikkje nok til å sikre levedyktige fiskebestandar. Gjennom heile 1950-talet var det diskusjonar i kommisjonen og det vart gjort forsøk på å få til effektive reguleringar. Men framstega var minimale. Heile perioden kan eigentleg sjåast på som ein status quo-periode der lite eller ingenting hende i arbeidet med å regulere fiskeria i Nordaustatlanteren.⁵² Som nemnt i punkt 2.5 meinte havforskar Gunnar Sætersdal at Overfiskekonvensjonen som DPK bygde på, var eit godt reiskap for å løyse problema i mellomkrigstida, men at den ikkje kunne løyse dei nye problema ein hadde frå midten av 1950-talet med ein stadig veksande havgåande fiskeflåte som tok større og større fangstar.⁵³ Som nemnt vart overfiskeproblematikken verre utover 1950-talet. Det var fiska på stadig fleire fiskesortar. Når den eine tok slutt fann fiskarane nye fiskesortar dei kunne utnytte. Den raske teknologiske utviklinga skapte heile tida nye moglegheiter for fiskarane.

⁴⁹ Meir om Norges rolle i desse møtene i kapittel 4. Engesæter u.å: 11

⁵⁰ St. prop. nr. 31 1948: 2

⁵¹ St. meld. nr. 29 1945-46: 51-52

⁵² Kolle 2005: 7

⁵³ Sætersdal 1989:21

3.2.3 Ein ny avtale blir forhandla fram, den Nordaustatlantiske fiskerikonvensjonen 1959

Det vart altså tidleg klart at ein måtte ha ein ny konvensjon som kunne regulere fiskeria meir effektivt. Den Nordaustatlantiske fiskerikonvensjonen vart underteikna i 1959 av alle dei 14 kyststatane.⁵⁴ Konvensjonsområdet vart utvida, og gjaldt no frå Gibraltarstredet til Barentshavet og alle fisketypar kunne regulerast gjennom den nye avtalen.⁵⁵ Desse utvidingane gjorde at ein kunne fatte vedtak om reguleringar både lenger sør og lenger nord. At desse områda som var utelatt hadde vore eit problem i DPK. No hadde ein også moglegheiten til å regulere dei pelagiske fiskesortane som sild og makrell.⁵⁶ 1959-avtalen gav landa fleire moglegheiter enn 1946-avtalen, og ein kunne fatte vedtak om fleire typer reguleringar. Det vart no opna for stengte soner, stengte områder og reguleringar som hadde med fiskeutstyr å gjere.⁵⁷ Men framleis var det ikkje mogleg å regulere fiskeria ved hjelp av totalkvoter. Dette vart først mogleg i 1973. Ved hjelp av ein ny artikkel kunne landa då fatte kvotereguleringar som endå meir effektivt regulerte fiskerressursane.⁵⁸

Den nye konvensjonen inneheldt i seg sjølv ikkje reguleringar. Alle vedtak om reguleringar skulle fattast i den nye kommisjon, NEAFC. Fordi konvensjonen ikkje inneheldt reguleringar vart det lettare for landa å akseptere avtalen. Dette gjorde at det tok kortare tid å få avtalen ratifisert. Etter fire år hadde alle landa ratifisert den, og dei kunne møtast til det første årlege møtet i NEAFC i 1963.

3.2.4 Kommisjonen for fiske i Nordaustatlanteren. NEAFC 1963-1977

På samme måte som i DPK hadde ein årlege møter i den nye kommisjonen, og på same måte som DPK, kan heller ikkje NEAFC seiast å vere ein ubetinga suksess. Sjølv om dei europeiske statane fatta fleire reguleringar om maskevidder og minstemål, var ikkje desse effektive nok for å redde fiskebestandane. Den første kvotereguleringa til NEAFC vart ikkje vedteke før i juni 1975, berre eit og eit halvt år før organisasjonen slutta å eksistere.⁵⁹ Tidlegare underdirektør og byråsjef i fiskeridepartementet, Egil Kvammen, som var med på fleire møter i NEAFC frå 1963 og utover 1960- og 70-talet, bekreftar i eit intervju med meg at

⁵⁴ Signert av Belgia, Danmark, Frankrike, Tyskland, Island, Irland, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Spania, Sverige, Storbritannia og Sovjetunionen. Sen 1997: 88, Kolle 2005: 8

⁵⁵ Sen 1997: 88

⁵⁶ Sjå meir om problema med DPK i punkt 3.3.

⁵⁷ Kolle 2005: 8

⁵⁸ Report of proceedings frå det ellefte årsmøtet i NEAFC i 1973. NEAFC, London.

⁵⁹ Underdal 1980: 53

NEAFC ikkje var effektivt. Han meiner bestemt at kommisjonen ikkje fungerte. Kvammen seier det hadde lege i saken heilt sidan før andre verdskrig at det internasjonale fiskerisamarbeidet i Nordaustatlanteren ikkje fungerte.⁶⁰

NEAFC heldt fram med å vere ein aktør heilt fram til midten av 1970-talet då 200-mils økonomiske soner vart vanleg i Nordaustatlanteren.⁶¹ Då landa fekk økonomiske soner kom havområda under nasjonal kontroll, og området NEAFC rådde over vart betydeleg mindre. Få år seinare vart det oppretta ein nye nordaustatlantisk fiskerikommisjon, og den dag i dag regulerar NEAFC fiskeria i dei internasjonale havområda i området.⁶²

3.3 Problema med dei dei internasjonale fiskerireguleringane i Nordaustatlanten

Kvifor vart ikkje DPK og NEAFC effektive arenaer for fiskerireguleringar. Var det vanskelege og tunge reglar som gjorde at statane ikkje klarte å semjast, eller var det statane sjølv som ikkje hadde den rette instillinga og ikkje var villige til å gje frå seg nok makt til dei internasjonale fora? Eg vil først ta opp problema som var særeigne for DPK. Deretter kjem forhold som også var problem i NEAFC og nye vanskar som var spesielle for NEAFC. Men aller først vil eg stille nokre spørsmål om effektivitet.

3.3.1 Kva kan kallast effektivt?

Det er tre faglige utfordringar som må overvinnast om eit internasjonalt regime skal kunne kallast effektivt. Den første utfordringa er ein problemdefinisjon. Sjølv om det er definert eit hovudproblem gjennom avtalen, vil det vere fleire utfordringar som også må iveretas. Det er ikkje berre spørsmålet om fiskerireguleringar som var problemet i DPK og NEAFC. Under dette låg andre problem som det vart teke hensyn til då kommisjonen vart oppretta. Grensespørsmål, økonomiske interesser og suverenitetsprinsipp er saker landa måtte tenke på.

Den andre utfordringa er at før det kan gi mening å kalle eit internasjonalt regime effektivt, må det klargjerast om regimet er ein viktig del av årsaka til at aktørane handlar på ein problemløysande måte. Atferdsendingar i Nordaustatlanteren etter at dei regionale kommisjonane vart oppretta kan skuldast heilt andre ting enn kommisjonen sjølv.

⁶⁰ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

⁶¹ Mellom anna utvida Norge til 200-mils økonomiske soner 1. januar 1977.

⁶² Nye NEAFC vart sett i verk 1.mars 1982 på bakgrunn av 1980-konvensjonen. Sen 1997: 92

Den tredje utfordringa set spørsmålsteikn ved kor stort bidraget til problemløysinga må vere for at det skal kunne kallast effektivt?⁶³ Må overfiskeproblemet i Nordaustatlanteren vere heilt borte for at DPK og NEAFC skal kunne kallast effektiv? Er det slik at alle fiskebestandane må vere levedyktige, eller er det nok at tilstanden ikkje vert forverra for å kunne kalle kommisjonane effektive?

3.3.2 Problem med Den permanente kommisjonen

DPK hadde fire hovudsvakheiter. Det er mangel på internasjonal kontroll, den sørlege grensa, manglande moglegheiter til å regulere pelagiske fiskesortar og manglande reguleringsverktøy.

Ein viktig årsak til at DPK ikkje fungerte var dei manglande verktøya for internasjonal kontroll.⁶⁴ Etter at reguleringar vart vedteke i kommisjonen og sett i verk av dei kontrakterande landa var det ingen måtar kommisjonen eller landa effektivt kunne kontrollere fiskefartøya som fiska i det åpne havet. Fiskarane kunne dermed gjere som dei ville, fiske så mykje fisk dei ville i den storleiken dei ønska. I kjeldene finn ein ting som støttar dette synet. Under møtet i 1959 klaga ei rekkje land over at reguleringsbestemmelsane hadde blitt overtrådt av andre lands fiskarar.⁶⁵ Dette vart ikkje retta opp i før den såkalla "Scheme og Joint Enforcement" vart vedteke i 1969. Den gjorde det mogleg for autoriserte inspektørar å inspisere andre lands fartøy og sjekke utstyr og fangstar i det åpne havet. Men framleis var det berre flaggstaten som eventuelt kunne straffe eit fartøy som dreiv overfiske. Det vart heller ikkje alltid gjort.⁶⁶

Det er også blitt hevda at den sørlege grensa som gjekk på 48 grader nordleg breidd var ein grunn til at DPK ikkje fungerte. Franske, spanske og portugisiske fiskarar som fiska sør for denne grensa kom dermed utanfor kommisjonen sin jurisdiksjon.⁶⁷ Dette vart forandra då NEAFC vart ratifisert i 1963. Det er usikkert kor viktig dette forholdet eigentleg var. Det var ikkje store mengder fisk som vart fiska i desse område. Sjølv om Spania ikkje var nokon lilleputt, var dei aktuelle landa ikkje store fiskerinasjonar, og i internasjonal målestokk var området av begrensa betyding.

Det tredje, og kanskje viktigaste problemet, var at den mest truga arten, silda, på dette tidspunktet ikkje kunne regulerast. Både nordsjøsilde og den atlanto-skandiske silda leid

⁶³ Claes og Stokke 2001: 280-281

⁶⁴ Sen 1997: 88

⁶⁵ St. prop. nr. 2 1959-1960: 3

⁶⁶ Sen 1997: 90

⁶⁷ Sen 1997: 88

sterkt av overfiske.⁶⁸ I følgje 1946-avtalen kunne dei kontraherande statane berre regulere bunnfisk. Dei pelagiske fiskesortane som sild og makrell kunne ikkje regulerast. Mindre viktig var det at heller ikkje reker kunne regulerast.⁶⁹ Det vart likevel gjort forsøk på å regulere silda. Frankrike kom med det første framlegget om å regulere nordsjøsilde i DPK i 1963. Russarane som seinare skulle bli den største forkjemparen for sildereguleringar støtta det franske framlegget, og uttrykte sin bekymring også for den nordatlantiske sildestammen. Frå norsk side vart dette avvist med den rettmessige, men skjebnesvangre grunngevinga om at 1946-konvensjonen ikkje gav DPK moglegheiten til å regulere silda.⁷⁰ Dette problemet vart retta opp i, og dei pelagiske fiskebestandane kunne regulerast då den nye kommisjonen trådte i kraft seinare i 1963. På bakgrunn av dei internasjonale og dei norske møtepapira er det ikkje mogelg å seie om Frankrike og Sovjet hadde eit ønskje om å komme med reguleringsframlegg for sild på eit endå tidlegare tidspunkt, og at dei lot ver på grunn av vedtektene i DPK. Med tanke på kor ivrige spesielt Sovjet var i å regulere sild etter at den nye kommisjonen opna for å regulere pelagisk, er det grunn til å tru at dei hadde eit ønskje om å regulere silda også før 1963.

Den fjerde årsaka til at DPK ikkje fungerte var dei manglande reguleringsverktøya. Av kjeldene kjem det fram at 1946-konvensjonen berre gav landa moglegheiten til å regulere det internasjonale fisket på to måtar. Dei kunne regulere maskevidder og bestemme minstemål på fisken. Mellom anna i stortingsproposisjon nummer to frå 1959-1960 blir dette trukke fram som eit viktig problem med DPK. Det hadde vist seg at å kun ha desse to metodane ikkje var tilstrekkeleg til å regulere fisket i Nordaustatlanteren på ein effektiv måte. Problemet hadde vore kjent lenge. Allereie på det første møtet i DPK i 1953 hadde temaet blitt drøfta.⁷¹ Ein måtte ha andre, meir radikale, metodar for å regulere fisket på, for å kunne møte det veksande overfisket. Dåverande fiskeridirektør Sunnanå skriv at det tidleg var klart at det var behov for å utvide samarbeidet ved å gjennomføre ein rekkje nye tiltak. Mellom anna fredningstilltak, freda områder, totalkvoter for fangsten og regulering av fiskeinnstansen, som mellom anna ved begrensing av flåtens tonnasje eller kapasitet.⁷² Fleire av desse tiltaka vart utbetra då NEAFC vart opretta. Det var også andre svakheiter med DPK. Dette er saker som også var problem i NEAFC, og desse blir dermed teken opp i den neste delen av kapitlet.

⁶⁸ Sjå punkt 2.3 for statistikk for overfiske av nordsjøsilde og atlato-skandisk sild.

⁶⁹ Kolle 2005: 7

⁷⁰ Report by the president on the eleventh meeting of the permanent commission, 1963. Utskrift av replikkordskiftet, 1963. NEAFC, London. 11. årsmøte i Den permanente kommisjonen. Rapport fra den norske delegasjonen. Statsarkivet i Bergen, Fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv. Les om kvifor Norge var så motvillige til å regulere silda i kapittel 5.

⁷¹ St. prop. nr. 2 1959-1960: 1

⁷² Sunnanå 1970: 724

3.3.3 Problem med NEAFC

Fleire av dei forholda som hadde vore problematisk med DPK, vart altså retta opp då NEAFC vart etablert i 1963. Grensene vart utvida, og etter 1963 kunne ein regulere pelagisk fisk. Ein hadde då moglegheiten til å gjere noko med det gryande overfiske av sild og makrell. No hadde ein også moglegheiten til å komme med andre meir effektive reguleringsmetoder som tidlegare ikkje hadde vore tillatt i DPK. Men det var framleis fleire problem med NEAFC. Fleire av desse var forhold en ikkje hadde klart å rette opp i i den nye kommisjonen, og hang igjen heilt frå signeringa av 1946-konvensjonen. Denne delen tek opp både gamle problema og nye problem som var spesielle for NEAFC

Først kjem den delen som omhandlar dei kompliserte reglane og prosedyrene som vanskleggjorde arbeidet i NEAFC. Deretter vil eg stille spørsmål om det ikkje var landa sjølv som må stå ansvarleg for at NEAFC ikkje fungerte. Var landa på grunn av interessekonfliktar ikkje villige til å gje i frå seg nok makt til den regionale kommisjonen, slik at NEAFC kunne bli ein effektiv fiskeriregulerande maktfaktor i Nordaustatlanteren?

3.3.3.1 Komplisert regelverk

Den første viktige årsaka til at NEAFC ikkje vart så effektiv som den kunne ha vore, var at NEAFC ikkje fatta endelege reguleringar. På same måte som i DPK var ikkje vedtaka noko meir enn ei tilråding. Etter lange diskusjoner og mange kompromis måtte reguleringane ut til medlemslanda for ”godkjenning”. Om delegasjonane vart einige om ei regulering i NEAFC, var det altså likevel ikkje sikkert medlemslanda ville godta reguleringa til slutt. Det kunne i alle fall ta lang tid før ei reguleringa endeleg vart sett i verk.

Når landa hadde blitt samde om ei tilråding, måtte den gjennom eit komplisert regelverk før den kunne bli ein realitet. Kvar land måtte setje i verk ei tilråding som hadde meir enn to tredjedelars fleirtal. Men statane kunne protestere mot ei tilråding om dei gjorde det innan 90 dagar. Vart dette gjort var ikkje denne staten forplikta til å setje i verk tilrådinga. Om ein ny stat ikkje kunne godta ei tilråding, måtte dette gjerast seinast 30 dagar etter at dei hadde fått melding om at den første staten hadde protestert, eventuelt 60 dagar etter at den første staten protesterte. Om tre eller fleire statar gjekk i mot ei allereie vedteke tilråding blei alle dei andre statane fritekne frå å setje denne tilrådinga i verk.⁷³ I tillegg hadde alle

⁷³ St. prop. nr. 2 1959-1960: Aritkkel 8 s 10-11

kontraherande statar, med 12 måneders varsel, moglegheiten til å seie opp ei regulering når minst to år hadde gått sidan reguleringa var blitt bindande for vedkommande stat.⁷⁴

Reglane i NEAFC gjorde det altså mogleg for ein enkelt stat å velte ei tilråding og hindre den i å bli sett ut i livet som ei regulering. Desse tungvinte prosedyrene gjorde det vanskeleg for NEAFC å komme med tilrådingar. Kommentatorar har skreve at desse protest-prosedyrene var eit teikn på at medlemslanda ikkje var villige til å delegere verkeleg makt om fiskerireguleringar til den regionale kommisjonen.⁷⁵

Men ein må også sjå på regelverket i NEAFC i samband med andre samanliknbare organisasjonar. Egil Kvammen seier at ein etter dåtidas forhold ikkje kan seie at NEAFC hadde eit komplisert regelverk. Han fortel at det ikkje var mogleg å få til betre reglar enn dette.⁷⁶ Det kjenneteiknar også andre internasjonale regimer at det er tryggleiksventilar for landa i tilfelle det skulle knipe. FN og EU er store internasjonale organisasjonar som sjølv i dag blir skulda for å vere for byråkratiske og tungrodde.

Både i DPK og NEAFC var den manglande internasjonale kontrollen eit stort problem. Allereie då NEAFC sine vedtekter vart laga i 1959 var det klart at kontrollen av fartøya i internasjonale farvatn ikkje var god nok. Men heller ikkje då landa skulle einast om ein ny kommisjon klarte dei å få til eit godt nok system for internasjonal kontroll. Kommisjonen måtte nøye seg med å oppfordre medlemstatane til på frivillig basis å motta ein internasjonal inspektør.⁷⁷ Ikkje før i 1969 klarte landa å bli einige om eit system om internasjonal kontroll då "Scheme of Joint Enforcement" vart vedteke.⁷⁸ Men det var også etter 1969 flaggstaten sitt ansvar å eventuelt straffe dei fartøya som hadde fiska for mykje.

Dåverande fiskeridirektør Klaus Sunnanå meinte den ulike strukturen i dei ulike landa var ein viktig årsak til at NEAFC ikkje fungerte. I ei utgreiing frå 1967 kom han inn på nokre av vanskane og årsakane til desse vanskane:

Strukturen i fiskerinæringa er så ulike fra det eine landet til det andre at det kan vere vanskelig å bruke den same forma for fleire land for å verne ein bestand som fleire land fiskar på. Vi her i Norge har i dei internasjonale drøftingane om desse spørsmåla hevda at det mest høvelege ville vere å fastsetje eit totalkvantum for kvar fiskebestand og dele dette kvantumet i kvotar på dei interesserte land. Det blir då det enkelte land si sak gjennom ei nasjonal regulering å dele kvoten på dei einskilde fisararar eller grupper av fiskarar.⁷⁹

⁷⁴ St. prop. nr. 2 1959-1960: 3

⁷⁵ Sen 1997: 88-89

⁷⁶ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

⁷⁷ St. prop. nr. 2 1959-1960: 3

⁷⁸ Sen 1997: 90

⁷⁹ Johansen 1989: 253

Sunnanå peiker også på eit anna problem. Lenge var det ikkje mogleg for langa å gjennom NEAFC vedta reguleringar som regulerte uttaket av fisk. Ein kunne ikkje setje ein Total Allowable Catch (TAC). Det vil seie ein total kvote for ein fiskebestand som medlemslanda deretter kunne dele opp mellom seg. Vedtektene til NEAFC gjorde dette umogleg, og ein kunne ikkje nytte denne effektive metoden før ein ny artikkel vart endeleg ratifisert av alle landa i 1973.⁸⁰ Sunnanå etterlyste dette i 1967, og den nye artikkelen kunne altså ikkje anvendast før i 1973. Dette seier noko om den manglande viljen medlemslanda hadde til å regulere fiskeressursane.

3.3.3.2 Manglande vilje

Kan ein skulde på kronglete vedtekter og prosedyrer når ein skal forklare NEAFC sin manglande suksess? Det er jo medlemslanda som har laga vedtektene? Egil Kvammen meiner som sagt at NEAFC ikkje var dårleg organisert. På spørsmål om det var vilje blant landa til å fatte effektive reguleringar, svarar Kvammen at det var motsetningar og interessekonflikter som gjorde at NEAFC ikkje var effektiv nok.⁸¹

Sildeforekomstane er eit eksempel på ein fiskesort som NEAFC ikkje greide å regulere, og som syner kvifor organisasjonen ikkje fungerte. Allereie mot slutten av 1950-talet sa ICES for første gong i frå til NEAFC om at sildebestandane var i fare. Men landa i NEAFC var for trege med å reagere. Temaet vart diskutert, men nokre land var motvillige til å gjere noko med problemet. I følgje Sevaly Sen var det økonomiske motiv til at det var ein slik motstand. Den offisielle grunnen til desse landa var manglande vitenskaplege bevis.⁸² Ei Ad Hoc studie-gruppe vart danna i 1969 og dei tilrådde å setje ein TAC. Medlemslanda var ikkje villige til å gjere dette. Dei ville kun gå inn for to stengte sesongar i 1971. Dei neste tre åra var det ein stengt sesong per år. Dette hadde minimal effekt. I 1974 var situasjonen til silda så dårleg at medlemslanda var nøydd til å autorisere NEAFC til å regulere gjennom å setje den første TAC'en. Denne TAC'en, som forøvrig var mykje høgare og dermed dårlegare enn det ICES tilrådde, førte til kvotereguleringar i 1974/75. Også dei neste to sesongane vart TAC'en satt høgare enn ICES si tilråding. Landa i NEAFC feila i forsøket på å regulere sildefiskeria. Også for andre fiskesortar vart TAC'en satt høgare enn det ICES tilrådde.⁸³ I kapittel 5, vil eg sjå nærare på omstendene rundt reguleringa av sildebestandane og dei norske motiva for desse

⁸⁰ Report of proceedings frå det ellefte årsmøtet i NEAFC i 1973. NEAFC, London.

⁸¹ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06

⁸² Sen 1997: 90

⁸³ Sen 1997: 90-91

reguleringane. Eg vil då gje svar på kven desse ”nokre landa” var. Land med økonomiske motiv, som skulda på mangelfull forskning når dei ikkje gjekk inn for reguleringar.

Dette eksempelet viser korleis medlemslanda ikkje hadde vilje til å regulere fiskeforekomstane på ein effektiv måte. Ein kan ikkje skulde på tungvinte prosessar åleine når ein skal forklare kvifor NEAFC ikkje fungerte godt nok. Det var medlemslanda som hadde lagd desse prosedyrene som fungerte som ein naudventil. Det var ikkje vilje blant landa til å gjere nok for å redde fiskeforekomstane. Dei økonomiske og politiske motiva veigde høgare enn vilja til å redde fisken. Også Sætersdal støtter dette synspunktet. Han skriv at ”En mulig løsnings på problemet lå ikke i det tekniske men på det moralske planet. De involverte partene var ute av stand til å handle til fordel for felleskapet mot kortsiktige individuelle interesser.”⁸⁴ Sunnanå meiner det var ein engstelse for at dei mektige landa skulle misbruke avtalen for å fremje sine egne lands interesser. Dermed vart det også ein frykt for å overgi for mykje makt til kommisjonane, og kommisjonane innehaldt difor bestemmelsar som skulle gje landa mest mogleg rettigheter og myndigheit når det kom til kva for nye tiltak som skulle gjennomførast.⁸⁵

Problema med fiskerisamarbeidet i Nordaustatlanteren var ikkje eit isolert problem. Sunnanå skriv at vi finn igjen den nevnte engstelsen i alle internasjonale avtaler. Sjølv om dette representerer ei sterk begrensing i avtalens effektivitet, var det også ein nødvendighet for å få avtalen til å fungere.⁸⁶ Under den kalde krigen var den internasjonale arenaen prega av samarbeidsproblem og misstillit. Hovudsvakeheitane i fiskerisamarbeidet reflekterer i stor grad det lave integrasjonsnivået som var gjeldane i dåtidas verdssamfunn.⁸⁷

3.4 Teoretiske tilnærmingar til internasjonale regimer

I denne delen av kapittelet vil eg sjå på teoriar som kan forklare kvifor dei internasjonale regimene ikkje fungerte.

3.4.1 Substansielle forhold

I eit internasjonalt regime representerer dei uskrivne prinsippa og normene den *substansielle* delen av regimet, medan dei nedskrivne reglane og prosedyrane er den *operasjonelle* delen.

NEAFC har tre *substansielle* delar, tre uskrivne reglar som ligg til grunn for at landa skal kunne ha eit samarbeid der dei regulerer dei levande ressursane i Nordaustatlanteren på

⁸⁴ Sætersdal 1989: 22-23

⁸⁵ Sunnanå 1970: 725

⁸⁶ Sunnanå 1970: 725

⁸⁷ Evensen 1978: 23

ein god måte. 1. Landa i Nordaustatlanteren var innstilt på saman å regulere fisket i området slik at ein kunne drive eit økonomisk og bærekraftig fiske. 2. Ressursane skal fordelast på ein spesiell måte som ikkje nødvendigvis er nedskreve, men som er etablert gjennom ei historisk utvikling. 3. Dei ulike landa skal møtast og forhandle fram løysingar for korleis reguleringane skal skje.

Den *operasjonelle* delen veks fram dels gjennom avtaler, dels gjennom praksis. Det faglege grunnlaget vart utarbeidd i ICES, og reglane vart utforma på dei årlege møta i kommisjonane. Den siste delen skjer i handhevinga av desse reglane. Desse substansielle og prosedurale normene regulerar internasjonal samhandling innanfor eit bestemt saksområdet. Desse er ofte nedfeldt i internasjonale avtaler eller sedvanar.⁸⁸ Teorien er at desse forholda må ligge til grunne. Om noko av det grunnleggjande substansielle eller operasjonelle med regimet ikkje er på plass, er det vanskeleg å få organisasjonen til å fungere.

Ein kan heilt klart stille spørsmålsteikn ved den første substansielle delen ved NEAFC. Var alle landa instilt på saman å regulere fisket slik at ein kunne drive eit bærekraftig økonomisk fiske? Eg har tidlegare i oppgåva hevda at landa ikkje var villige til å gje frå seg nok makt til NEAFC. Om eigne økonomiske eller politiske interesser vert viktigare enn å få i stand effektive reguleringar, og landa ikkje er villige til å gje frå seg nok makt, blir ikkje denne første substansielle delen ved NEAFC oppretthaldd.

Det kan også stillast spørsmålsteikn til den tredje substansielle delen. Landa som kravde særeigne rettigheter på grunn av historiske rettigheter eller særeigne forhold som kyststat, fekk ofte dette. Men då landa skulle fordele kvoter var det ofte stor usemje om kor mykje dei historiske forholda skulle gjelde. Det var også usemje om kor mykje ekstra Norge og andre land skulle få på bakgrunn av at dei var kyststatar. Det er blitt hevda av viktige personar i den norske kystforvaltninga, som mellom anna Jens Evensen og Klaus Sunnanå, at kyststatane var i mindretal i kommisjonane, og at havfiskestatenes interesser vart møtt på bekostning av kyststatens.⁸⁹ Dette vert bekrefta i dei undersøkjingane eg har gjort av møteterferata frå DPK og NEAFC. Norge hadde som kyststat store problemar med å få gjennom sine reguleringsframlegg for å beskytte den norsk-arktiske torsken som var så viktig for dei norske fiskarane.⁹⁰

⁸⁸ Claes og Stokke 2001: 270. Claes og Stokke bruker det norsk-russiske fiskerisamarbeidet i Barentshavet i sitt døme.

⁸⁹ Sunnanå 1970: 727 og Evensen 1978: 22-23

⁹⁰ Resultata av desse undersøkjingane vil bli presentert i kapittel 4.

Den tredje substansielle delen vart opretthaldt. Landa møttest i møter, ofte fleire gonger i året for å diskutere for å bli einige om korleis ein skulle regulere fiskeria i området. Om det alltid vart semje om reguleringar er ein annan sak.

Den operasjonelle delen av kommisjonane har allereie vore behandla i dette kapittelet. Det er spørsmålet om det kompliserte regelverket var eit problem for organisasjonen og effektiviteten. Det kompliserte regelverket gav landa mange smutthull til å ikkje inngå avtaler om det vart for varmt under føttene deira.⁹¹

3.4.2 Den hegemoniske stabilitets-tesen

Ein annan teori som beskriv kvifor internasjonale regimer ikkje fungerer og bryt saman er *den hegemoniske stabilitets-tesen*. Den går ut på at når eit internasjonalt regime ikkje lenger ivaretek interessene til den dominerande aktøren, eller den dominerande aktøren ikkje lenger har vilje til å oppretthalde regimet, vil regimet bryte saman.⁹²

I NEAFC og DPK var det ingen ”den store aktøren”. Dei tre største og viktigaste aktørane var Sovjet, Storbritannia og Norge. Den hegemoniske stabilitets-tesen seier altså om regimet ikkje ivaretek interessene til desse tre aktørane, eller om ein eller fleire av desse aktørane ikkje har vilje til å oppretthalde regimet, vil det bryte saman.

På trass av alle problema og all motstanden Norge møtte i kommisjonane, viste landet gjennom heile perioden stor vilje til å regulere fiskeriressursane og til halde fram med fiskerisamarbeidet i Nordaustatlanten. Norge stilte med store delegasjonar leia av personar høgt oppe i det norske fiskerihierarkiet. Men sjølv om dei viste stor vilje til å halde fram i fiskerisamarbeidet er det forhold som støttar den hegemoniske stabilitets-tesen, at dei dominerande aktørane sine interesser ikkje vart ivareteke og at dette førte til at regimet braut saman.

Utover 1970-talet, vart det klart at problemet med overfisket var for stort til at ein kunne halde fram med den typen fiskerisamarbeidet ein hadde. Både den norsk-arktiske torsken og spesielt nordsjøsilde og den atlanto-skandiske silda, som begge var av stor betydning for økonomien og lokalsamfunna langs norskekysten, stod i fare for å bli, eller så var dei allereie så godt som utrydda. Ein klarte ikkje regulere fisket effektivt nok gjennom kommisjonane. Ein kan sei at regimet ikkje klarte å ivareta interessene til Norge som var avhengig av å ha levedyktige fiskestammer. Dette problemet gjaldt også andre fiskerinasjonar.

⁹¹ Sjå punkt 3.3.3.1.

⁹² Claes og Stokke 2001: 276-277

Eit anna eksempel som støtter den hegemoniske stabilitets-tesen er det overnemnte poenget om at havfiskenasjonane sine interesser vart møtt på bekostning av kyststatens. Norge var ein stor kystfiskenasjon der det kystnære fisket var av stor økonomisk og samfunsmessig betydning. Mellom anna var lofotfisket, eit fiske bedreve av kystfiskarar frå store deler av kysten, gjort i små båtar. Når Norge, som ein stor kystnasjon og ein stor fiskerinasjon og dominerande aktør i DPK og NEAFC, ikkje fekk gjennom sine kyststatinteresser, kan dette ha vore ein medverkande årsaka til at regimet kollapsa.

3.5 Oppsummering

Det internasjonale fiskerisamarbeidet i Nordaustatlanteren starta for fullt rett etter andre verdskrig. 1946-konvensjonen var grunnlaget for at landa kunne møtast i DPK i 1953. Dei første åra vart lite gjort, og det vart tidleg klart at DPK ikkje hadde dei verktøya som skulle til for å effektivt kunne regulere fiskeriressursane. Ein ny konvensjon vart underteikna i 1959, og den resulterte i den nye kommisjonen, NEAFC, i 1963. Sjølv med utvida myndigheiter klarte ikkje NEAFC å bli ein effektiv nok aktør. Eit komplisert regelverk gav kommisjonen liten makt og statane stor fridom, og fungerte som naudventil for statar som var engstlege for sine egne økonomiske interesser og for at dominerande aktørar skulle nytte myndigheiten gitt til kommisjonen til å fremje sine egne lands interesser. Det skorta på det moralske planet, og kortsiktige økonomiske interesser vart viktigare enn å redde fiskebestandane frå kollaps.

Også teoriar kan kaste lys over kvifor kommisjonane ikkje vart ubetinga suksessar. Grunnleggjande forhold, som mellom anna manglande vilje til å regulere, og manglande semje om korleis ein skulle fordele resursane, skapte problemer. I tillegg ivaretok ikkje kommisjonane dei dominerande aktørane sine interesser godt nok. Dei hadde dermed ikkje interesse i å opretthalde arbeidet i kommisjonane, og søkte heller andre løysingar.

Men kva hendte eigentleg i desse kommisjonane, og korleis var Norges rolle i det internasjonale fiskerisamarbeidet i Nordaustatlanteren? Kva andre løysingar var det for Norge å søkje, då dei såg at NEAFC ikkje fungerte? Det er spørsmål som vil bli stilt i dei neste kapitula.

4. Norges rolle i reguleringane av torsk og anna botnfisk

4.1 Innleiing

I dette kapitlet stiller eg spørsmål om rolla til Norge i fiskerikommisjonane i Nordaustatlanteren. Var det skilnader på korleis Norge var innstilt på å regulere ulike fiskesortar? Kva skilnader var i så fall dette? For å svare på dette vil konsentrere meg om dei viktigaste fiskeslaga for norske fiskarar, norsk-arktisk torsk og dei to sildebestanden atlantiskandisk sild og nordsjøsil. Dette kapitlet handlar om torsken, medan kapittel 5 tek føre seg sildereguleringane.

Først i kapitlet kjem ein gjennomgang av Norge si rolle i etableringa av, i dei første åra etter 1946-konvensjonen, og i dei første åra i DPK. Kva var Norge sine mål med samarbeidet, kva saker dominerte dei første møta, og korleis fungerte det nordiske samarbeidet? Deretter stiller eg spørsmålsteikn ved kva som hendte i 1957, som gjorde at Norge forandra sin instilling til korleis ein skulle regulere torsken. Eg vil stille spørsmål ved kva vitenskaplege og økonomiske årsaker som låg til grunn for at Norge handla som dei gjorde i torskereguleringane.

Ein kan ikkje ta for seg alt Norge foretok seg i DPK og NEAFC. Norsk-arktisk torsk, atlantiskandisk silda og nordsjøsil var dei viktigaste fiskebestandane for Norge, både økonomisk og samfunnsmessig. Reguleringa av sild og torsk vart viktig, og saker om desse fiskeslaga vart dei sakene som oftast vart reist av Norge i DPK og NEAFC. Ein kan ikkje sei noko om Norges rolle i dette fiskerisamarbeidet utan å sjå på desse fiskesortane. Forvaltninga av sild og torsk illustrerer også store skilnader i norsk ressursforvaltningspolitikk. Finn ein ut kvifor det var så stor skilnad på korleis Norge regulerte desse fiskeslaga, kan ein også sei mykje om landets rolle i det nordaustatlantiske fiskerisamarbeidet.

4.2 Norges mål med fiskerisamarbeidet

Norske fiskeristyresmakter vart påverka av europeiske havforskarar sine idear og haldningar under opphaldet i London under andre verdskrig. Dei norske fiskeristyresmaktene såg at dei ufrivillige fredingane av fisken under verdskrigane hadde hatt ein positiv verknad på bestandane, og i Europa hadde havforskarane tankar om overfiske. Fisken held seg ikkje i ro. Den kjenner ingen landegrenser og vandrar mellom ulike områder og vart dermed utnytta av ulike lands fiskarar til ulike tider ved ulike områder. Det heldt dermed ikkje å berre vedta

nasjonale reguleringar. Om eit land regulerte sitt fiske, og tok mindre fangstar, kunne ein vere sikker på at den vart fiska av andre statars fiskarar.

Det var ikkje berre fiskerifaglege argument som var viktige då Norge gjekk inn i det internasjonale samarbeidet. Dei første møta var vel så mykje meint for å få orden på fiskefelta.⁹³

I følge jurist Egil Kvammen, som representerte Fiskeridepartementet på mange av møta i NEAFC frå 1964, var hovudfokuset å beskytte kyststatens (Norges) interesser. Han seier i eit intervju med undertekna at Norge tok utgangspunkt i det havforskarane kom med, men at det i byrjinga ikkje var fokus på ressursproblematikken slik det skulle bli seinare. I følge Kvammen var det ingen distriktpolitiske tanker som låg til grunn for utforminga av den norske politikken. Den vart ikkje dreve med ein grunnleggjande tanke om å oppretthalde befolkinga i Nord-Norge.⁹⁴

Det var altså ein blanding av forskarane sine undersøkingar, og kyststatens interesser som låg til grunn for Norge sin politikk i det nordaustatlantiske fiskerisamarbeidet. Ressursproblematikken var ikkje like viktig i starten som den skulle bli seinare, og distriktpolitiske argument telte heller ikkje inn den første tida.

4.3 Norge i fiskerisamarbeidet før 1957

4.3.1 Tida før DPK, 1946-1953

Den internasjonale overfiskekonferansen i London i 1946 bygde på dei tidlegare overfiskekonferansane i 1937 og 1943 som på grunn av andre verdskrig ikkje hadde ført til noko handfast. Under 1946-konferansen vart landa einige om at beskjedne reguleringsmetoder som å regulere storeleiken på maskevidder og minstemål av fisk var dei beste metodane for å løyse problemet med overfiske. Landa vart samde om maskevidder og minstemål som var større enn det dei hadde blitt einige om i 1937 og 1943. Norge var nøgd med at dei hadde blitt større, men allereie i 1946 ivra Norge, Danmark, Sverige og Island for endå høgare minstemål.⁹⁵

I tida etter 1946-møtet og fram mot det første møtet i DPK i 1953, møttest ein delegert og ein ekspert frå kvart av dei interesserte landa i Standing Advisory Committee, Den faste rådgjevande komitéen (SAC), ein komité der landa skulle prøve å bli einige om fleire reguleringar. Fiskeridirektør Brynjulsen møtte som delegert for Norge i det første møtet i

⁹³ Sjø kapittel 2.

⁹⁴ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

⁹⁵ St. meld. nr. 29 1945-46.

SAC.⁹⁶ Storbritannia kom med eit framlegg om å begrense tonnasjen til landa som fiska i Nordsjøen til 70 prosent av førkrigsnivå. Fleire land, inkludert Norge, var sterke motstandarar av dette. Den norske delegasjonen meinte ei fastsetting av tilstrekkeleg høge maskestørrelsar og minstemål burde vere nok til å løyse problemet om overbeskatning. Norge hadde ein prinsipiell motstand mot tonnasjebegrensing og fangstbegrensing, og meinte slike former for reguleringar ville vere ytterst vanskeleg å gjennomføre. Norge peika på at ein tonnasjebegrensing ikkje nødvendigvis er einsbetydande med ein fangstbegrensing: Ein mindre moderne flåte kan fiske meir enn ein større umoderne flåte.⁹⁷

Årsaken til at Storbritannia gjekk inn for ei fangstbegrensing er klar. Fiskeri- og sjøstormakta Storbritannia hadde den største og mest moderne havgåande fiskeflåten i Europa. Med ei tonnasjebegrensing kunne dei hindre andre land i å få innpass til dei rike fiskefelt i Nordsjøen som dei sjølv var den klart største utnyttaren av.⁹⁸

Det var fleire årsaker til at Norge var i mot britane sin tonnasjebegrensing. For det første frykta Norge at fiskeristatistikken for Nordsjøen ikkje var påliteleg. Dei meinte fangstane som vart levert nord for 62 grader ikkje var med i statistikken. Den andre, og viktigaste grunnen var at dei norske fiskeria var midt i ei omlegging frå garn og line til snurrevad og trål. Det var ikkje mogleg å sei kor lang tid denne omlegginga ville ta, og kva dette ville bety for den norske totalfangsten. Norge kunne ikkje gå inn for eit forslag som ville hindre dei i å ta i bruk moderne reiskaper.⁹⁹

I staden for ein tonnasjebegrensing ønskte Norge å auke maskeviddene utover det ein hadde blitt einige om i 1946. Dei meinte det var den enklaste måten å regulere fisket på. Dette vart berre støtta av Danmark. Dei andre landa meinte det ikkje var riktig å auke maskeviddene før 1946-avtalen vart ratifisert av alle, eller eit fleirtalet av landa. Sett i ettertid var det nok smart å ikkje gå inn for strengare reguleringar. Det kunne ført til at det hadde teke endå lengre tid å få alle landa til å ratifisere 1946-konvensjonen.

Resultatet av det første møtet i SAC vart at om ein skulle få til ein overenkomst måtte dette bli på grunnlag av eit britisk framlegg som gjekk ut på at dei enkelte landa sjølv

⁹⁶ Belgia, Danmark, Frankrike, Irland, Island, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Storbritannia og Sverige var representert under det første møtet i SAC i London 20.-25. januar 1947.

⁹⁷ Internasjonal konferanse om forholdsregler mot overbeskatning av fiskebestanden i Nordsjøen m.v. Standing Advisory Committee. Datert 22. februar 1947. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

⁹⁸ Kolle 2005: 6

⁹⁹ Internasjonal konferanse om forholdsregler mot overbeskatning av fiskebestanden i Nordsjøen m.v. Standing Advisory Committee. Datert 5. april 1947. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

iverksette dei reguleringane som passa best for dei.¹⁰⁰ Norge kunne for sin eigen del gå inn for eit forbod mot bruk av snurrevad og trål etter bunnfisk i Nordsjøen frå 15. desember til 15. mars. Norge ønska ikkje å gå saman med Danmark og Sverige om eit felles framlegg om å auke maskevidder og minstemål, men ville heller komme med det sjølvstendige framlegget om ein stengt periode.¹⁰¹ Norge måtte søkje å unngå fangst- og tonnasjebegrensingar, men i eit norske intern-memo kjem det fram at om det var absolutt nødvendig, kunne Norge gå inn for slike reguleringar.¹⁰² Dette viser at Norge var villige til å gå med på ganske mykje for å få til reguleringar. Norge såg viktigheiten i samarbeidet og var villige til å ofre ein del for å få det til. At Norge ikkje nedprioriterte fiskerisamarbeidet vert stadfesta av Egil Kvammen.¹⁰³

Under det andre møtet i SAC i 1947 kom britane med eit nytt framlegg om fangstreduksjon. Dei deltakande landa skulle ikkje ta meir enn 85 prosent av gjennomsnittsfangsten i åra 1936-1938. Den norske delegasjonen kunne ikkje gå med på det, og framhaldt sitt framlegg om at dei ville stenge ein periode for snurrevad og trål i Nordsjøen. Det verkar som om den norske delegasjonen vart overraska over at ingen motsa dette framlegget. Tvert i mot uttrykte Storbritannia ein tilfredsheit med det norske tilbudet. Landa kunne ikkje bli einige om eit felles framlegg, og landa presenterte dei reguleringane dei sjølv kunne stå inne for. Reguleringane skulle setjast i verk når 1946-overenkomsten hadde blitt ratifisert av alle landa.¹⁰⁴

4.3.2 Den første tida i DPK, 1953-1957

Det tok altså sju år før 1946-konvensjonen kunne bli sett ut i live og landa kunne møtast i 1953 i London til det første møtet. På dei første møta i DPK møtte Norge med små delegasjonar. På det aller første møtet var ekspedisjonssjef i Fiskeridirektoratet Johs. Seellæg og direktør på Havforskningsinstituttet Gunnar Rollefsen delegerte. Sakkyndig var kontorsjef i direktoratet Olav Lund.¹⁰⁵ I det andre året var det Rollefsen og fiskeridirektør Klaus Sunnanå

¹⁰⁰ Internasjonal konferanse om forholdsregler mot overbeskatning av fiskebestanden i Nordsjøen m.v. Standing Advisory Committee. Datert 22. februar 1947. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁰¹ Sjå punkt 4.3.3.

¹⁰² Internasjonal konferanse om forholdsregler mot overbeskatning av fiskebestanden i Nordsjøen m.v. Standing Advisory Committee. Datert 5. april 1947. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁰³ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

¹⁰⁴ Internasjonal konferanse om forholdsregler mot overbeskatning av fiskebestanden i Nordsjøen m.v. Standing Advisory Committee. Datert 28. april 1947. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁰⁵ Internasjonal overenkomst av 5. april 1946 om fastsettelse av maskevidden i fiskenøter og minstemål for fisk. Møte i Den faste kommisjon i London 5. – 8. mai 1953. Rapport fra den norske delegasjonen. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

som var delegerte.¹⁰⁶ Dei første åra hadde direktoratet fleire delegerte enn departementet. Delegasjonen handla alltid på bakgrunn av ein instruks frå departementet.

Før det første møtet i DPK i 1953 kom det fram at Storbritannia hadde ei anna oppfatning enn Norge om mandatet til kommisjonen. Dette vart den viktigaste saka for Norge på dei første to møta. Norge meinte mandatet gav kommisjonen moglegheiten til å overvege om og i tilfelle korleis overenkomsten sine bestemmelsar om maskevidder og minstemål burde utvidast og eller endrast. Norge ville ikkje motsetje seg i å delta i uformelle og ubindande samtalar som gjekk lenger enn kommisjonens mandat. Skulle det komme framlegg om å utvide mandatet var Norges posisjon at dette ikkje kunne gjerast på møtet, det måtte vere opp til dei kontraherande regjeringane.

Britane meinte tiltak som maskevidder og minstemål var for smale for eit så stort problem som overfiskeproblemet. Det norske standpunktet vart støtta av Danmark, Sverige og Island. Storbritannia foreslo eit kompromiss som gjekk ut på at ein kunne diskutere og foreslå alle reguleringar, men at det berre var framlegg om maskevidder og minstemål som var forpliktande for landa å gjennomføre. Norge kunne ikkje godta dette då dei meinte det gjekk utover avtalens heimel. Resultatet vart at det var opp til kvart enkelt land å drøfte spørsmålet om kommisjonens mandat.¹⁰⁷

Under det andre møtet i DPK i 1953 ønskte Storbritannia å oprette ein ny kommisjon som ikkje var begrensa til berre å regulere maskevidder og minstemål. Dei uttalte at framlegg fremja av den britiske delegasjonen ikkje skulle ha nokon verkning på ikraftsetjinga av vedtektene av den noverande avtalen, og at denne avtalen og den noverande kommisjonen skulle fungere inntil den eventuelt blei erstatta av ein ny avtale og ein ny kommisjon. Nordmennene såg på dette som ein siger og meinte den britiske delegasjonen med dette hadde akseptert det norske standpunktet. Ein byrja allereie på dette tidspunktet å planlegge møte for å diskutere ein ny konvensjon, og landa vart einige om å møtast hausten 1954 for uforbindande drøftingar om retningslinjer for ein ny konvensjon.¹⁰⁸ Fiskeridirektør Sunnanå bekrefter i ein artikkel frå 1970 at dei allereie frå 1953-1954 gjekk inn i ein ny periode med langvarige drøftingar om å få vedteke ein ny avtale som skulle vere meir tilfredsstillande enn

¹⁰⁶ Møte i den faste kommisjonen i London 5. - 8. mai 1953. Rapport fra den norske delegasjonen. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁰⁷ Møte i den faste kommisjonen i London 5. - 8. mai 1953. Rapport fra den norske delegasjonen. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁰⁸ Møte i den faste kommisjonen i London 3. - 6. november 1953. Rapport fra den norske delegasjonen. 3. møte i Den permanente kommisjonen opprettet i h.t. Londonoverenkomsten av 1946. Rapport fra den norske delegasjonen. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

1946-avtalen.¹⁰⁹ Ein vart som kjent ikkje einige om ein ny konvensjon med utvida mandat før i 1959, og den vart ikkje satt i verk før i 1963 då NEAFC var eit faktum. Ved dei aktuelle arkiva eksisterer det ikkje fleire norske rapportar frå denne perioden. Dei internasjonale papira seier lite om Norges rolle. Det har dermed vore uråd å finne ut korleis Norge stilte seg til denne nye konvensjonen.

Utanom striden om kommisjonens mandat hende det lite av interesse for Norge før *The State of The Arctic Cod* kom ut i 1957. Det vart eit merkeår i den norske historia om fiskerireguleringane i Nordaustatlanten. Denne forskingsrapporten var den første som slo fast at storleiken på fangsten hadde ein innverknad på ressursen. Den opna augene til norske havforskarar og politikarar og fekk dei til å gå inn i forhandlingane i DPK og NEAFC med eit mykje sterkare ønskje om å få til reguleringar av norsk-artisk torsk.¹¹⁰ Dette vil bli teke opp seinare i kapitlet. Først skal eg sjå på dei sporadiske forsøka på å få til eit nordisk samarbeid tidleg på 1950 talet.

4.3.2.1 Forsøk på nordisk samarbeid

I 1950, 1951 og 1952 var det nordiske fiskeriministtermøter. Under møta vart det spesielt gjort forsøk på å få sett konvensjonen og reguleringar som fulgte med, raskare ut i live. Allereie i 1947 hadde det vore eit svensk-dansk ønskje om å få gjennom eit felles framlegg for å få strengare maskestørrelsar og minstemål enn det ein hadde blitt einige om i 1946. Norge diskuterte saka, men det vart lagt bort, og Norge kom seinare med eit eige framlegg. Begrunninga var at det norske fisket i Nordsjøen var så ulikt det danske og det svenske.¹¹¹

Representantar frå Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige møttest til fiskeriministtermøte i Uddevalla i 1950. Dei leiande representantane i den norske delegasjonen var fiskeriminister Reidar Carlsen og fiskeridirektør Klaus Sunnanå. Mellom anna vart moglegheitene for å få alle landa til å ratifisere overfiskekonvensjonen diskutert. Medan Norge og Sverige hadde ratifisert, hadde ikkje Danmark og Island gjort det. Sunnanå gjorde det klart at det var Belgia som hindra konvensjonen i å tre i kraft. Han viste også til fiskerikonvensjonen i Washington, ein konvensjon som skulle tre i kraft når fire av landa hadde ratifisert avtalen. Sunnanå meinte dette var ei god løysing og at ein måtte kontakte engelskmennene for å få deira instilling til å gjere det på denne måten. Det vart og ingått eit

¹⁰⁹ Sunnanå 1970: 724

¹¹⁰ Sjå punkt 4.3.

¹¹¹ Internasjonal konferanse om forholdsregler mot overbeskatning av fiskebestanden i Nordsjøen m.v. Standing Advisory Committee. Datert 5. april 1947. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

vitskapeleg samarbeid i ein sildekomité, eit raudspettesamarbeid og eit sammarbeid om kvalitetskontroll.¹¹²

Det neste nordiske fiskeriministtermøtet vart haldt i Bergen i 1951. Frå dette møtet var Finland, som hadde eit begrensa fiskeri, ikkje med på dei nordiske møtene. Igjen var Carlsen og Sunnanå til stades, og igjen var den viktigaste saka problema med å få alle landa til å ratifisere konvensjonen. Sidan sist hadde Island ratifisert avtalen. Den danske delegasjonen informerte om at dei hadde vanskar med å ratifisere avtalen så lenge Vest-Tyskland ikkje var med. Sunnanå meinte dette var betenkeleg, og at alle landa måtte ratifisere avtalen så raskt som mogleg.¹¹³

Under det neste fiskeriministtermøtet i København i 1952 møtte mellom anna fiskeriminister Peder Holt og Sunnanå. Norge kunne ikkje akseptere det britiske framlegget om å innføre ei kvoteordning for import av fisk til Storbritannia. Norge meinte dette ville vere i strid med OEEC sine liberaliseringsbestemmelser.¹¹⁴ Norge ville ha ein felles nordisk front mot Storbritannia på dette spørsmålet. Sverige støtta dette, medan Island og Danmark helst ville gå i forhandlingar med Storbritannia.

Sunnanå meinte også at liberaliseringsprossesane som følgde av OEEC, med ein full liberalisering, ikkje ville vere til fordel for nokre land. Han meinte det låge prisnivået på fisk dette ville føre til, ville vere negativt, og ønskte å utsette det foreståande møtet i OEEC. Danskane stilte seg meir positive til liberaliseringa, men dei nordiske landa vart einige om å forsøke å få utsatt OEEC-møtet. Det er interessant å sjå at Norge allereie på dette tidspunktet var skeptiske til europeisk integrasjon og nedbygging av tollbarrierer.

I 1951 var det berre Spania som ikkje hadde ratifisert avtalen, noko som vart diskutert. Den danske fiskeriministeren Ree, hadde etter samtaler med vest-tyske fiskeristyresmakter, fått inntrykk av at Vest-Tyskland var klar til å tiltre om dei fekk ei offisiell oppfordring. Landa vart og einige om å oppfordre til ein overgangsperiode på 12 måneder når ein skulle innføre bestemmelsane frå overfiskekonvensjonen. Dei meinte to månader var for kort tid.¹¹⁵

¹¹² Anteckningar frå nordiska fiskeriministtermøtet i Uddevalla den 21. juni 1950. Statsarkivet i Bergen, Fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹¹³ Referat fra møtet mellom de nordiske fiskeriministre holdt i Bergen tirsdag 11. september 1962. Statsarkivet i Bergen, Fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹¹⁴ OEEC, Organisation for European Economic Co-Operation. Vart erstatta av OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (norsk: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) i 1961 med Canada og USA som nye medlemmar. OEEC var ein internasjonal organisasjon av industriland opretta i 1948 for å gjennomføre Marshallhjelpa. Det fulgte med liberaliseringsbestemmelser og tiltak for å få til fri handel og integrering i europa som mellom anna nedbygging av tariffar.
http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1,00.html.

¹¹⁵ Referat af møde mellem de nordiske fiskeriministre afholdt i København den 14. januar 1952. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, klaus Sunnanås arkiv.

I Fiskeridirektoratet sitt arkiv var det ikkje lagra fleire rapportar frå dei nordiske møtene og desse møtene er ikkje nemnt i dei internasjonale papira i London. Det kan ha vore fleire nordiske møter, men desse papira er då ikkje arkivert. Det kan og vere det ikkje var fleire nordiske fiskeriminstermøter. Kvifor vart det i så fall ikkje fleire møter? Fungerte ikkje samarbeidet? Hadde landa for ulike interesser?

I tida etter andre verdskrig var det på fleire områder planar om, og også til tider eit nordisk samarbeid. Passfridom, harmonisering av lover, felles arbeidsmarknad og felles organ som Nordisk råd og Nordisk ministerråd er eksempel å dette. Den felles kulturen, historia, språket og tradisjonane, samt den geografiske nærleiken og det samlande faktumet at dei alle var småstatar gjorde at det var naturleg for dei nordiske, og spesielt dei skandinaviske landa å søkje saman. Men dette var eit samarbeid som i all hovudsak begrensa seg til såkalla "low politics", altså verdagslig politikk, og ikkje "high politics" som forsvar.¹¹⁶ Det var difor naturleg for dei nordiske landa å søkje saman også i fiskeripolitikken.

Men som på mange andre områder var det vanskar for dei nordiske landa å bli einige. Også når det gjaldt fiskeri hadde landa ulike interesser og skilnadane var for store til at eit samarbeid kunne bli fruktbart. Dette kjem mellom anna fram av møtepapira.¹¹⁷ Strukturen på dei norske fiskeria var på denne tida ulik dei svenske og dei danske fiskeria. Til ein viss grad kan ein seia at Norge, spesielt i Nord-Norge, med sitt lite kapitalkrevjande fiske, med sjølveigande fiskarar stod i kontrast til det svenske og danske fisket som i større grad var prega av større båtar med lønnsarbeidande fiskarar. Det at dei nordiske landa "konkurrerte" om dei same ressursane gjorde også samarbeidet vanskeleg. Mellom anna fiska alle dei tre landa på nordsjøisilda. Men Norge fekk også noko nyttig ut av møta. Det vart gjort fleire vedtak som gjorde at dei små nordiske landa kunne stå sterkare saman. Ein fekk også lufta meiningar, drøfta problem og påverka andre land.

4.4 Norges vilje til å regulere torsk, 1957-1977

Ønsket om å regulere torsk var ein av dei to viktigaste sakene for Norge i DPK og i NEAFC. I 1962 forklarte delegasjonsleiar Olav Lund at torskesaka var "a matter of paramount importance and urgency"¹¹⁸ for norske styresmakter og fiskarar. Havforskar Steinar Olsen forklarte på DPK-møtet i 1962 kor viktig torsk var for norske fiskeristyresmakter:

¹¹⁶ Tamnes 2002. (Ingen sidetall. Dette er ein CD.)

¹¹⁷ Internasjonal konferanse om forholdsregler mot overbeskatning av fiskebestanden i Nordsjøen m.v. Standing Advisory Committee. Datert 5. april 1947. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹¹⁸ Replikkordskiftet på det tiande møtet i den permanente kommisjonen, 1962, NEAFC, London.

In the most northern part of Norway, fishing is practically the one and only livelihood, and the cod is, in fact, the backbone of the economy. It is... with great concern that we in Norway have been witnessing the rather unfortunate developments which have taken place in the resources for the arctic fisheries, and we consider the problem... to be one of the most serious and most important ones which have been placed before the Permanent Commission.¹¹⁹

Dei påfølgjande statistikkane syner kor viktig torsk og også sild var for Norge.

Den første statistikken viser kor mykje fisk som vart teken opp i nokre utvalgte år i den aktuelle perioden, og kor stor andel fangsten av torsk og sild var av dette. Det er verdt å merke seg at mot slutten av perioden gjekk sildefisket kraftig ned og andre fiskeslag vart viktigare.

Tabell 4. Fangstar teke av norske fiskarar i tonn.

| År | Torsk | Sild | I alt |
|----------|---------|-----------|-----------|
| 1945 | 119 557 | 508 142 | 716 622 |
| 1950 | 195 602 | 888 718 | 1 278 668 |
| 1955 | 235 850 | 1 132 742 | 1 646 872 |
| 1960 | 213 439 | 688 086 | 1 342 813 |
| 1965 | 187 525 | 1 077 806 | 2 079 324 |
| 1970 | 310 033 | 283 796 | 2 707 214 |
| 1975 (1) | 342 205 | 38 599 | 2 541 506 |

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Historisk statistikk: Næringsvirksomhet. Tabell 370

Den påfølgjande statistikkane viser mengden og verdien av torsk og sild fanga i Norge. Silde er her delt opp i nordsjøsilde og atlanto-skandisk silde.

¹¹⁹ Replikkordskiftet på det tiande møtet i den permanente kommisjonen, 1962, NEAFC, London.

Tabell 5. Fangstar teke av norske fiskarar. Mengde og verdi. Mengde i tonn. Verdi i 1000 kroner.

| År | Torsk | | Nordsjøsild | | Atlanto-skandisk sild | |
|----------|---------|---------|-------------|---------|-----------------------|---------|
| | Mengde | Verdi | Mengde | Verdi | Mengde | Verdi |
| 1945 | 119 557 | 52 996 | - | - | 508 142 | 90 468 |
| 1950 | 195 602 | 98 416 | 3589 | 1111 | 888 718 | 140 343 |
| 1955 | 235 850 | 174 525 | 5083 | 1664 | 1 127 659 | 242 789 |
| 1960 | 251 798 | 186 611 | 16 471 | 5906 | 671 615 | 179 341 |
| 1965 | 187 525 | 242 263 | 604 754 | 206 710 | 473 052 | 147 707 |
| 1970 | 310 033 | 404 080 | 220 882 | 96 434 | 62 914 | 45 687 |
| 1975 (1) | 342 205 | 645 886 | 34 247 | 41 991 | 4352 | 13 547 |

(1) Fra og med 1975 er fangsten oppgitt i tonn rund vekt. Fangstmengden målt i rundvekt er omlag 7-10 prosent høgare enn den målt i råfiskvekt.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Historisk statistikk. Næringsvirksomhet. Tabell 15.3. Utbytte av de viktige fiskeslag.

4.4.1 Tida før trepartssamarbeidet, 1957-1970 - maskevidder

I den første tida etter 1957 stilte Norge med relativt små delegasjonar. Klaus Sunnanå og Olav Lund, som då var underdirektør i Fiskeridirektoratet var gjengangarar som delegerte. Ellers møtte representantar frå Fiskeridepartementet, Norges Fiskarlag, reiarforeiningar, Havforskningsinstituttet, Norges sjømannforbund og ambasadane som sakkyndige. Frå 1966 var regelen at ein frå Fiskeridirektoratet og ein frå Fiskeridepartementet var delegerte. Det var Lund frå direktoratet og Egil Kvammen frå departementet som møtte oftast. Utover 1960-talet vaks delegasjonane. Medan det i 1960 møtte fire, var det frå 1966 vanleg med seks nordmenn i delegasjonen. I 1969, rett før ein verkeleg fekk opp auga for overfiske, auka antallet medlemmer i delegasjonen radikalt. Då møtte heile to delegerte og ti sakkyndige for Norge. Norges Fiskarlag, reiarforeiningane, Fiskeridirektoratet, Fiskeridepartementet, og Havforskningsinstituttet møtte med fleire sakkyndige. I tillegg møtte representantar frå Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske og Norges Elveigarlag.

Første gang Norge viste bekymring for den norsk-arktiske torsken var under det sjette årsmøtet i DPK i 1957. Bakgrunnen var den ferske forskingsrapporten *The State of The Arctic Cod* som var utarbeidd til dette møtet av havforskarane Gunnar Sætersdal og Arvid Hylen ved torskeavdelinga på Havforskningsinstituttet. Norske fiskeristyresmakter hadde fått sett i gong arbeidet på bakgrunn av det dårlege skreifisket tidleg på 1950-talet. Rapporten var basert på

studier av skrei, og må seiast å vere eit vendepunkt i norsk havforskning. Det var den første publikasjonen som markerte at norsk havforskning dreide frå naturlege vekslingar mot overbeskatning som forklaring på bestandsreduksjonen.¹²⁰ Rapporten omtalar fleire faktorar som gjorde at dei norske forskarane uttrykte bekymring for den norsk-arktiske torsken. Skreien, den viktigaste ressursen i Nord-Norge, er vaksen norsk-arktisk torsk som vintermigrerer til norskekysten for å gyte. I følgje rapporten hadde rikdommen av skrei i åra mellom 1952 og 1957 aldri vore så lav sidan dei første statistikkane frå 1866. På kort sikt hadde mengden skrei gått dramatisk ned sidan 1947. Det hadde vore eit skifte frå linefiske på vaksen skrei ved norskekysten, til fiske med trål etter ungtorsk i Barentshavet. Ein viktig årsak til dette var at den russiske fangsten hadde stege frå 170 000 tonn i 1953 til 370 000 tonn i 1957. Nedgangen i det norske skreifiskeriet vart satt i samanheng med den sterke auken i dette ungtorskfisket.¹²¹ Resultatet av møtet var at det vart satt ned ei internasjonal arbeidsgruppe som skulle studere tilstanden til den norsk-arktiske torskestammen.¹²²

I 1958 kom Norge med det første konkrete framlegget om å auke maskevidda for norsk-arktisk torsk i det nordaustlege området. Dei meinte dette effektivt ville sleppe den mindre fisken gjennom maskene. Meir fisk vil då bli vaksen, og dermed få sjansen til å formeire seg. Det norske framlegget gjekk ut på å auke maskeviddene frå 110 mm til 130 mm for trål laga av ikkje syntetiske materiala manila eller sisal, og til 120 mm for såkalla "light trawl". Framlegget vart berre støtta av Storbritannia. Dei andre landa etterlyste klare vitenskaplege bevis, og dei vart einige om å sjå på saka på nytt, med resultat frå den internasjonale arbeidsgruppa, på det neste årsmøtet.¹²³

Då landa møttest i 1960, presenterte arbeidsgruppa for arktiske fiskeri i ICES, beståande av vitenskapmenn frå Storbritannia, Sovjetunionen, Vest-Tyskland og Norge, ein rapport som stadfesta dei norske bekymringane. Rapporten estimerte at ei auke i maskeviddene ville føre til ei auke i den langsiktige fangsten av norsk-arktisk torsk (cod) og truleg også av hyse (haddock). Fleire nasjonar var ikkje nøgde. Sovjet ville finne ut kva verknad eit reguleringsvedtak ville ha på hyse og uer (redfish). Land som Vest-Tyskland, Island og Storbritannia kom med prinsipiell støtte til Norge, men også dei ønskte å avvente for å lære meir om følgjene for andre fiskesortar. Landa vart einige om å sjå på moglegheten for å auke maskeviddene frå og med 1962 på det neste årsmøtet i 1961.¹²⁴

¹²⁰ Schwach 2000: 287

¹²¹ The State of The Arctic Cod, Havforskningsinstituttet, Bergen 1957.

¹²² Report by the president on the sixth meeting of the permanent commission, 1957. NEAFC, London.

¹²³ Report by the president on the seventh meeting of the permanent commission, 1958. NEAFC, London.

¹²⁴ Report by the president on the eighth meeting of the permanent commission, 1960, NEAFC, London.

I eit intervju med Bergens Tidende 11. mai 1960 fortel leiaren for den norske delegasjonen, underdirektør i Fiskeridirektoratet Olav Lund, at det var spørsmåla om ei tilfredsstillande regulering av Nordsjøen, og spørsmålet om ei auke av maskeviddene i det nordaustlege området som var viktigast. Lund legg til at han tykte det var noko ”forstemmande” at det ikkje var mogleg å få gjennom det norske framlegget straks, men at han likevel var optimist:

Jeg tror vi må avfinne oss med at gjennomføringen av slike tiltak vil ta noe tid... Jeg tror likevel jeg tør si at det nå er alminnelig akseptert at en økning i maskevidden må til, om det skal kunne opprettholdes et rimelig utbytte av torskbestanden i de nordlige farvann i fremtiden, og videre at all sannsynlighet taler for at en slik økning vil kunne bli gjennomført – antakelig fra 1. januar 1962.¹²⁵

Og ganske riktig. I 1961 vart det vedteke at maskevidden frå 1. januar 1963 skulle aukas i områdene aust om Greenwich meridianen og nord for 66 grader nord til 120 mm. Sovjet ønskte å gå skrittvis fram, og meinte Norge sitt første framlegg om å auke til 130 mm var for mykje. Korttidstapet for den russiske trålarflåten ville bli for stor med ei så stor auke.¹²⁶ Norge meinte det var eit vitskapeleg grunnlag for å auke til 130 mm, og at russarane sitt korttidstap ville bli relativt større ved å utsetje gjennomføringa av 130 mm.¹²⁷

Ved det neste møtet i 1962 ville Norge utvide til 130 mm, det same som norske fiskarar i området allereie hadde.¹²⁸ Russarane meinte det var for tidlig. Dei var framleis i prosessen med å utvide til 120 mm, og dei hadde behov for meir tid til å gjennomføre utvidinga, og til å studere kva verknad det ville ha. Medlemslanda uttrykte ei forståing for det norske framlegget, og alle vart bedne om å gjennomføre praktiske tiltak slik at ein seinare kunne inføre strengare reguleringar. Norge fekk auka minstemåla på norsk-arktisk torsk og hyse til henholdsvis 31 cm og 34 cm i dei havområda der det var 120 mm maskevidder.¹²⁹

I dei påfølgjande åra prøvde Norge gong på gong å utvide maskeviddene. Sjølv om Norge fekk støtte av den internasjonale arbeidsgruppa var Sovjet i mot. I 1965 sa arbeidsgruppa at med ei auke i maskeviddene på torsk og hyse til 160 mm ville fisket auke så mykje som 25 prosent etter fem til sju år.¹³⁰ I 1963 fekk Norge fjerna skilnaden på syntetisk

¹²⁵ Bergens Tidende, 11. mai 1960.

¹²⁶ Report by the president of the ninth meeting of the permanent commission, 1961. NEAFC, London.

¹²⁷ P.M. 16.10.61 Beskyttelse av fiskebestanden i Nordsjøen og det nordøstatlantiske Atlanterhav. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv. .

¹²⁸ Further increase of the mesh size in the North Eastern Part of the convention area. Memorandum by the Norwegian delegation, tenth meeting of the permanent commission, 1962, NEAFC, London.

¹²⁹ Report by the president of the tenth meeting of the permanent commission, 1962. NEAFC, London.

¹³⁰ Replikkordskiftet på det tredje årsmøtet i NEAFC, 1965. NEAFC, London.

og ikkje-syntetisk trål. Maskevidden i ikkje-syntetisk trål vart auka til 120 mm,¹³¹ og i 1965 vart manilatrål utvida vidare til 130 mm. Dette skulle gjennomførast frå 1. januar 1967.¹³² Dette kan ikkje seiast å vere nokre store sigrar for Norge. Minstemåla for syntetisk trål var framleis på 120 mm, og denne typen trål var i ferd med å ta over.

Norge meinte det ikkje var vitskapelege, men praktiske og økonomiske grunnar til at dei ikkje fekk utvida maskeviddene. Alle landa var jo einige i dei vitskapelege funna som tidlegare hadde blitt presentert.¹³³ Etter 1965 tok det fleire år før den norsk-arktiske torsken på ny vart diskutert i NEAFC. Sidan Norge meinte det var praktiske og økonomiske, og ikkje vitskapelege årsakar for motstanden mot reguleringar, er det grunn til å tru at norske fiskeristyresmakter såg at det ikkje var mogleg å få til effektive vedtak som kunne regulere fisket etter norsk-arktisk torsk i NEAFC. Ein måtte dermed finne løysinga utanfor kommisjonen.

4.4.2 Kampen mot beskyttelsesnota

Å forby bruken av beskyttelsesnot var ei viktig sak for Norge i kampen for å regulere den norsk-arktiske torsken. Beskyttelsesnot vart brukt ved store fangstar i tilfelle trålen skulle bli øydelagt når den låg mot skutesida. Havforskarane i Liaisonkomiteen hadde tidlegare uttalt at bruken av beskyttelsesnot reduserte selektiviteten i trålen.¹³⁴ Mindre fisk, som eigentleg skulle gå gjennom maskene, vart fiska, og effekten av auken av maskeviddene vart ete opp. Beskyttelsesnot vart gjort lovleg i DPK i 1958, gjennom eit førebels vedtak som skulle gjelde til 1961. Dette for å få tak i nok kunnskap om nytten av beskyttelsesnot. Saka om beskyttelsesnot vart prega av mange nedturar for norske fiskeristyresmakter. Allereie tidleg på 1960-talet prøvde Norge å forby, eller i det minste å regulere bruken av beskyttelsesnot. Men den omstridde nota, var med nokre få reguleringar, lovleg heilt fram til NEAFC vart oppløyst i 1977.

Då saka om utvidinga av adgangen til å bruke beskyttelsesnot var oppe første gong i 1961, var Norge i mot. Det var dei også i 1962, 1963 og 1964. Norge gjorde det klart at det var uaktuelt å røyste for ei forlenging, med mindre det kunne påvisast at det var strengt nødvendig. Alle landa var einige i at ein ikkje kunne ha ei beskyttelsesnot som reduserte

¹³¹ Report by the president of the eleventh meeting of the permanent commission, 1963. NEAFC, London.

¹³² Report of proceedings frå det tredje årsmøtet i NEAFC, 1965. NEAFC, London.

¹³³ Memorandum by the norwegian delegation. Increase of minimum mesh size in the north eastern part of the Convention Area, 1965. Statsarkivet i Bergen, Fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹³⁴ Liaisonkomiteen var ein vitskapeleg komitè i ICES som bestod av havforskarar frå fleire land.

betydinga av maskeviddebestemmelsane, men dei andre landa meinte nota var nødvendig for å hindre fiskeposen i å gå i stykker. Norge gjekk kvart år med på kortvarige forlengingar.¹³⁵

I 1965 rapporterte ICES at all bruk av beskyttelsesnot førte til redusert selektivitet, nokre gongar heilt opp til 40 prosent. Men "the flap type" hadde ein mindre effekt enn "a double cod end". Det var også vanskeleg å kontrollere nota til sjøs.¹³⁶ Men sjølv med denne rapporten i ryggen stod Norge åleine som pådrivar for å gjere beskyttelsesnota ulovleg.¹³⁷

Under årsmøtet i 1966 prøvde Norge å forby all beskyttelsesnot som ikkje oppfylte kriterier som mellom anna at nota måtte ha den samme maskevidda som trålen. Sjølv om dei andre landa var einige i at ein ikkje kunne ha nøter som reduserte selektiviteten, møtte nordmennene motbør. Fleire lands delegasjonar ville vente på vitskapelege rapportar. Det same skjedde i 1967 og 1968.¹³⁸

I 1969 prøvde den norske delegasjonen å auke maskeviddene på beskyttelsesnota. Då Norge fekk nei meinte dei at landa ikkje kunne bestemme kva typar beskyttelsesnot som skulle vere lovleg, og at dette måtte regulerast. Det vart no vedteke ei forlenging av adgangen til å bruke ICNAF-typen, mutiple-flap og polsk type fram til 31. desember 1972.¹³⁹

I 1972 foreslo den norske delegasjonen eit totalforbod. Dei kom og med eit subsidiert framlegg om berre å tillate den polske typen som hadde dobbelt så store maskevidder. Berre Sovjet og Portugal røysta for det norske framlegget, og det vart vedteke ei forlenging av den gamle ordninga fram til 31. desember 1975.¹⁴⁰

Også i 1973 og 1974 prøvde Norge å få til eit forbod.¹⁴¹ Då dei ikkje fekk gjennom dette, prøvde dei forby alle andre typar enn polsk type. Ti land røysta for, to mot (Sovjet og Storbritannia) og tre land avstod frå å røyste. Storbritannia meinte framlegget ikkje ville ha noko beskyttelseeffekt. Dei ti landa som røysta for skulle gjennomføre reguleringa som skulle vare i heile 1976.¹⁴² Det var siste gongen Norge prøvde å få gjennom eit forbod mot beskyttelsesnot i NEAFC.

¹³⁵ 9, 10 og 11. årsmøtet i Den permanente kommisjon. Rapport fra den norske delegasjon. Statsarkivet i Bergen, Fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv. Report of proceedings frå det andre møtet i NEAFC 1964. NEAFC, London.

¹³⁶ Replikkordskiftet på det tredje årsmøtet i NEAFC, 1965. NEAFC, London.

¹³⁷ Report of proceedings frå det tredje årsmøtet i NEAFC, 1965. NEAFC, London.

¹³⁸ Report of proceedings frå det fjerde årsmøtet i NEAFC, 1966. Report of proceedings frå det femte årsmøtet i NEAFC, 1967 og report of proceedings frå det sjette årsmøtet i NEAFC, 1968. NEAFC, London.

¹³⁹ Report of proceedings frå det sjuande årsmøtet i NEAFC, 1969. NEAFC, London og rapport fra den norske delegasjonen fra det 7. årsmøtet i NEAFC.

¹⁴⁰ Rapport fra det 10 årsmøte NEAFC. Fiskeridepartementet, Oslo.

¹⁴¹ Report og proceedings frå det ellefte årsmøtet i NEAFC, 1973. NEAFC, London.

¹⁴² Norsk rapport fra det 12.møtet I NEAFC. Fiskeridepartementet, Oslo.

4.4.3 Tida med trepartssamarbeidet, 1970-1977 - TAC

Motstanden mot Norges maskeutvidingsframlegg gjorde at Norge måtte skifte taktikk. Norske fiskeristyresmakter gjekk no inn for få satt ein totalkvote, ein "total allowable catch" (TAC) på norsk-arktisk norsk. Ein TAC er den mengden fisk alle landa kan fiske av eit fiskeslag. Deretter må ein bli einige om kor mykje kvart land skal få fiske av denne totalkvoten.

Etter invitasjon frå Storbritannia møttest representantar frå Norge, Sovjetunionen og Storbritannia til det første trepartsmøtet om norsk-arktisk torsk i London i 1970. Målet med møtet var å drøfte moglegheitene for å etablere ein fangsbegrensing av norsk-arktisk torsk og hyse mellom dei tre landa. Arbeidet måtte gjerast utanfor kommisjonen, fordi NEAFC ikkje hadde ikkje mandat til å setje ein TAC. Ikkje før i 1973 vart mandatet til kommisjonen utvida slik at den kunne setje ein TAC for alle medlemslanda. I instruksen frå departementet kjem det fram at det var viktig for Norge å hindre at andre land auka sitt fiske på norsk-arktisk torsk og hyse vesentleg utover 1967-nivået. På møtet kom det fram at dei tre landa var usikre på kor vesentleg "andre lands" fiske var i dette området, og at dette var noko som måtte klargjerast til det neste møtet. Landa vart einige om at ein TAC måtte baserast på totalfangsten frå 1967. Denne var på 460 000 tonn norsk-arktisk torsk og 43 000 tonn hyse. Det vart også brukt tid på diskusjonar om kvotefordelinga. Landa vart ikkje einige om nokre tal men Norge skulle ha eit tillegg til sin kvote som skulle dekke det kvantumet Norge fiska av kysttorsk.¹⁴³

Dei tre landa møttest på ny i London i 1972. Her kom det fram at andre lands fiske hadde auka kraftig, og at dette fisket i 1970 var på 113 500 tonn. I diskusjonen om kvotefordelinga kom Norge med eit framlegg basert på ein TAC på 660 000 tonn. Norge ville ha sin historiske andel på 230 000 tonn pluss 60 000 tonn for skrei. I tillegg vart kvoten for kysttorsken anslått til 40 000 tonn. Sovjet og Storbritannia var forbausa over at Norge ville ha ein større kvote enn under møtet i 1970. Norge forklarte at det på bakgrunn av dei siste to års utvikling hadde vanskar med å godta sitt eige forslag frå 1970. Landa vart førebels einige om at Norge totalt skulle få mellom 230 000 og 290 000 tonn av ein TAC på 600 000 eller 660 000 tonn.¹⁴⁴

I 1972 rapporterte arbeidsgruppa at den kortsiktige, og kanskje den langsiktige framtida til den norsk-arktiske torsken var avhengig av utnyttinga av den svært rike 1970-årgangen. Norge støtta seg til dette og ville auke maskeviddene til 145 mm for å redde den viktige årsklassen. Storbritannia meinte dette vil føre til store ofringar for nokre medlemsland,

¹⁴³ Kvotereguleringer for arktisk torsk og hyse. – Møte i London 6-7. april 1970.- Rapport fra den norske delegasjonen. Statsarkivet i Bergen. Fiskeridirektoratets arkiv. Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁴⁴ Rapport frå møtet i London 12. og 13. april 1972 om regulering av torskefisket. Fiskeridepartementets Oslo.

medan det norske kystfisket ville vinne på det. Dei ønskte heller ikkje at maskeviddereguleringar skulle tre i kraft før ein vart einig om fangstbegrensinga som ein kunne forvente å få ut av trepartssamtalane. Fleire land, mellom anna Vest-Tyskland og Sovjetunionen, støtta Storbritannia, og meinte at ei auke i maskeviddene burde vere eit supplement til fangstbegrensing.¹⁴⁵ Også i 1973 og i 1974 prøvde Norge å auke maskeviddene. Sovjet og Storbritannia brukte sterke negative ord om framlegget som dei meinte ville føre til store offer for nokre land.¹⁴⁶ I 1974 kom Norge med eit alternativt framlegg som gjekk ut på å auke maskeviddene med 10 mm i staden for 15. 11 land røysta for, og desse skulle gjennomføre reguleringa frå 1. januar 1976.¹⁴⁷ I 1975 prøvde Norge seg med eit ytterlegare framlegg om maskeviddeauke utan å nå fram.¹⁴⁸

I 1973 vart Norge, Storbritannia og Sovjetunionen einige om ein trepartsavtale. Rapporten frå dette møtet var ikkje å finne i dei aktuelle arkiva, og det er dermed uråd å gå i detalj om kva dei vart einige om. NEAFC vart heile vegen informert om kva som skjedde i trepartsmøta. I 1973 informerte dei om at dei tre landa hadde blitt einige om å anbefale sine regjeringar ei kvoteordning for norsk-arktisk torsk for 1974. Då regjeringane endå ikkje hadde godkjent avtalen, gjekk dei ikkje ut med dei spesifikke kvotene.¹⁴⁹ Det er grunn til å tru at einigheiten frå 1973 ikkje var langt unna det ein vart einig om i 1972. I 1973 fekk kommisjonen utvida mandatet, og i 1974 ønskte dei tre landa å avløyse trepartsavtalen med ein kommisjonsavtale for 1975. På denne måten kunne dei regulere det stadig aukande fisket til andre land. Men ein fekk ikkje fatta noko endeleg vedtak.¹⁵⁰

Ved mid-term møtet i 1974 ønskja Sovjet ein betydeleg høgare TAC enn Norge, og landa klarte ikkje komme til einigheit. Russarane meinte forskarane i arbeidsgruppa undervurderte torskestammen. Dei meinte det var uriktig å berre regulere småfisk, og ville innføre stengte områder og perioder.¹⁵¹

Det måtte til slutt eit spesialmøte om norsk-arktisk torsk til for å få til eit kommisjonsvedtak om ein TAC for 1975. Havforskarane hadde sidan det forrige møtet funne

¹⁴⁵ Report of proceedings frå det tiande årsmøtet i NEAFC, 1972. NEAFC, London.

¹⁴⁶ Report of proceedings frå det ellefte årsmøtet i NEAFC, 1973. NEAFC, London.

¹⁴⁷ To land røysta mot og eit land avsto frå å røyste. Spania og Vest-Tyskland som først røysta for, sa etterpå at dei hadde røysta feil, og at dei eigentleg var mot. Presidententen i NEAFC bestemte at røystesultatet skulle stå, men at Spania og Vest-Tyskland slapp å gjennomføre reguleringa om dei ikkje ønskte det. Report of proceedings frå det tolvte årsmøtet i NEAFC, 1974. NEAFC, London.

¹⁴⁸ 135 mm maskevidder for trålnett og 110 mm for seine nett. Report of proceedings frå mid-term møtet i NEAFC november 1975. NEAFC, London.

¹⁴⁹ Rapport frå det 11. årsmøtet i kommisjonen for fiske i det nordøstlige Atlanterhav. Fiskeridepartementet, Oslo.

¹⁵⁰ Report of proceedings frå det tolvte årsmøtet i NEAFC, 1974. NEAFC, London.

¹⁵¹ Report of proceedings frå NEAFC mid-term meeting, november 1974. NEAFC, London.

ut at 1970-årgangen var sterkare enn dei tidlegare hadde trudd, og dei anbefalt ein TAC på 625-650 000 tonn. Norge og Sovjet hadde på førehand samtala, og sjølv om Norge ville ha ein TAC meir på linje med forskarane, hadde dei blitt einige om å setje ein TAC på 800 000 tonn. Etter forhandlingar om fordelinga av kvota fekk Norge og Sovjet 305 000 tonn kvar av ein TAC på 810 000 tonn. Norge fekk i tillegg ein kvote på 40 000 tonn kysttorsk.¹⁵²

Før årsmøtet i 1975 hadde Norge og Sovjet blitt einige om ein TAC på 810 000 tonn for 1976. Begge landa skulle få 305 000 tonn i tillegg til ekstrakvoter for kysttorsken. Det er verdt å merke seg at denne TAC'en var 110 000 tonn høgare enn den MSY TAC'en Liaisonkomitéen hadde sett. MSY står for maximum sustainable yield og betyr det maksimale uttaket av ein spesifikk fiskebestand som vil sikre at denne fiskebestanden ikkje ville bukke under for overfiske. Norge ville ha ein TAC som var nærmare Liaisonkomitéen sin MSY.¹⁵³

Den norske delegasjonen var skuffa over at ein ikkje hadde fått til eit betre samarbeid om reguleringa av den norsk-arktiske torsken. Dei understreka at det var det intensive fisket på ungtorsk som hadde redusert torskebestanden, ikkje skreifisket.¹⁵⁴ Norge kom difor igjen med eit nytt framlegg om å auke maskeviddene. Russarane meinte dei ville tape på dette og at dette ville føre til ulike reglar i ICNAF og NEAFC.¹⁵⁵

Under det ekstraordinære møtet i 1975 vart situasjonen til den norsk-arktiske hysa teke opp som eigen sak. Hysa var for det meste bifangst frå fisket på den norsk arktiske torsken. Liaisonkomitéen meinte at ein med ein TAC på 800 000 tonn torsk for 1976 ville fiske rundt 120 000 tonn hyse. Dei foreslo ein TAC på 100 000 tonn hyse. Den norske delegasjonen var bekymra over at land som hadde fiska opp heile kvoten på norsk-arktisk torsk, haldt fram med å fiske hyse. Etter eit norsk initiativ vart det ulovleg å halde fram med hysefisket etter at torskekvoten vart teken. Landa måtte i tillegg kvar månad rapportere hysefangsten til kommisjonen.¹⁵⁶

NEAFC hadde hatt ein verknad. Som eit resultat av reguleringane hadde den årlege fangsten av norsk-arktisk torsk falle frå 1 100 000 tonn i 1974 til 834 000 tonn i 1975. I 1976 meinte Liaisonkomitéen at ein på grunn av den gode 1970-årsklassen kunne ha ein TAC på 810 000 tonn. På grunn av dårlege eller middels årsklassar tidleg på 1970-talet, måtte TAC'en

¹⁵² Report of proceedings frå NEAFC special meeting, Bergen, January 1975, NEAFC, London.

¹⁵³ Les om MSY i punkt 2.4.1. Report of proceedings frå det trettande årsmøtet i NEAFC, 1975. NEAFC, London.

¹⁵⁴ Rapport fra det 13. årsmøtet i kommisjonen for fiske i det nordøstlige Atlanterhav. Fiskeridepartementet, Oslo.

¹⁵⁵ Det norske framlegget gjekk ut på å frå 1. januar 1977 auke maskevidden på trålar laga av bomull, hamp, plyamide og polyester frå 120 mm til 135 mm og trålar laga av andre materiale frå 130 mm til 145 mm. Report of proceedings frå det trettande årsmøtet i NEAFC, 1975. NEAFC, London.

¹⁵⁶ Report of proceedings frå mid-term møtet i NEAFC november 1975. NEAFC, London.

deretter ned. Dei anbefalte også at ein regulerte norsk-arktisk hyse. Medlemslanda var positive til forslaget frå forskararane. Men på grunn av den internasjonale utviklinga i fiskerijurisdiksjonen og deira posisjon som kyststat ønskte både Norge og Sovjet å auke si kvote med 35 000 tonn. Norge, Sovjet og Storbritannia skulle bli einige om ein TAC og komme tilbake med saka. Men saka kom aldri opp att i NEAFC.¹⁵⁷ Det er grunn til å tru at årsaka til dette er at det etter kvart vart klart at dei fleste landa ville utvide til 200 mil økonomiske soner. Dermed vart kvoteavtalen overflødig.

Men dette stoppa ikkje Norge i å prøve å få auka maskeviddene. Frå 1. januar 1978 ville dei sjølv auke maskeviddene til 135 mm i det området som ville vere i deira økonomiske sone. Norge foreslo at maskevidder burde diskuterast bilateralt. Fleire land var positive og gav uttrykk for sine planer om å auke sine maskevidder, og maskeviddespørsmålet skulle diskuterast på framtidige møter i NEAFC.¹⁵⁸

4.5 Motiv for norske torskereguleringar

Kvifor var Norge så ivrige med å regulere norsk-arktisk torsk? Og kvifor var Storbritannia og spesielt Sovjet så sterkt i mot? Var dei vitenskaplege bevisa så klare eller virka økonomiske og storpolitiske motiv inn?

4.5.1 Vitenskaplege motiv

Norge hadde det internasjonale havforskningsmiljøet på si side i spørsmålet om reguleringa av den norsk-arktiske torsken. Den norske rapporten *The State of The Arctic Cod* frå 1957 sette fart i den internasjonale havforskinga på området. Rapporten dokumenterte det sviktande norske torskefisket, og såg på samanhengen mellom det aukande sovjetiske trålfisket etter ungtorsk i Barentshavet og dei sviktande skreifangstane i Lofoten.¹⁵⁹

I 1957 vart *Den internasjonale arbeidsgruppa for norsk-arktiske fiskeri* sett ned med forskarar frå Storbritannia, Sovjetunionen, Vest-Tyskland og Norge. I 1960 presenterte dei sin første rapport som sa at ei auke i maskeviddene ville føre til ei auke i den langsiktige fangsten av norsk-arktisk torsk og hyse. Men rapporten sa lite om kva verknad ei auke i maskeviddene ville ha på andre fiskesortar.¹⁶⁰ Det var også til tider splid innad i arbeidsgruppa. Sovjetiske

¹⁵⁷ Report of proceedings frå det fjortande årsmøte i NEAFC, 1976 og mid-term motet i November 1976. NEAFC London.

¹⁵⁸ Report of proceedings frå midt-term møtet i NEAFC i november 1976. NEAFC, London.

¹⁵⁹ *The State of The Arctic Cod*, Havforskningsinstituttet, Bergen, 1957.

¹⁶⁰ Report by the president on the eighth meeting of the permanent commission, 1960, NEAFC, London.

havforskarar meinte arbeidsgruppa undervurderte torskestamma, og ville ved fleire høve sette ein høgare TAC enn det forskarane frå dei andre landa ville.¹⁶¹

Om ein samanliknar med norske sildeforskarar, såg norske torskeforskarar tidleg at torskestammen kunne bli påverka av fisket. Ein viktig årsak til dette var at dei norske torskeforskarane kunne byggje på det arbeidet som tidlegare hadde blitt gjort på botnfisk av utanlandske forskarar. Ein annan grunn var at det i praksis var Gunnar Sætersdal (1922-1997) som styrte torskeprogrammet ved Havforskningsinstituttet. Den eigentlege leiaren Gunnar Rollefson (1899-1976) var opteken med andre oppgåver. Jorunn Tjoflaat skriv i si masteroppgåve om sildekollapsen på 1960-talet at Sætersdal vart sett på som ein klårsynt mann som var opteken av overfiske. Han var den første som såg at modellane om forholdet mellom bestand og beskatning som var utvikla i Storbritannia kunne anvendast i Norge. I motsetnad til Finn Devold (1902-1977)¹⁶², som var sjef for sildeprogrammet, innsåg Sætersdal at overfiske kunne skje i kystnære farvatn. Tjoflaat presiserer at Russel sine banebrytande idear om resursforvaltning bygde på forskning på torsk og flyndre og ikkje på sild. Difor var det meir nærliggjande for torskeavdelinga å dra nytte av denne forskinga.¹⁶³ Ein hadde betre metodar for og det var enklare å berekne kor mykje torsk det var i eit området. Det var dermed enklare å få satt ein riktig TAC for torsken.¹⁶⁴ Det kjem meir om skilnadene på torske- og sildeforskarane i kapittel 5, då eg tek opp årsakene til dei norske sildereguleringane.

Dei første åra etter at torskereguleringane var teken opp i DPK vart manglande vitenskaplege bevis brukt som argument for ikkje å regulere torskestammen. Då vitenskapsfronten vart utvida, vart det vanskelegare å bruke dette argumentet. Dermed brukte Sovjet det som kanskje var deira viktigaste argument: Større maskevidder hadde kortsiktige økonomiske konsekvensar for deira fiskeri.

4.5.2 Økonomiske motiv

Også andre forhold enn vitenskaplege bevis vart brukt som argument mot å innføre strengare reguleringar av det norsk-arktiske torskefisket. Kjelder og litteratur gir det grunn til å tru at økonomiske motiv var vel så viktig.

Som kjent bygde både Storbritannia og spesielt Sovjetunionen opp eit stort trålfiske etter ungtorsk i Barentshavet utover 1950-talet. Norske havforskarar såg på dette fisket som

¹⁶¹ Mellom anna Report of proceedings frå NEAFC mid-term meeting, november 1974. NEAFC, London.

¹⁶² Meir om Devold og sildeprogrammet i punkt 5.4.1.

¹⁶³ Tjoflaat 2006: 36-38

¹⁶⁴ Sætersdal 1989: 22

hovudårsaka til at skreifisket hadde hatt ei så negativ utvikling. Ved å auke maskeviddene ville meir av denne småfisken sleppe gjennom. Dette ville føre til dårlegare fangstar for Storbritannia, og spesielt for Sovjetunionen. På møta i NEAFC både i 1972, 1973, 1974 og 1975 brukte Storbritannia og Sovjet økonomiske konsekvensar som argument mot maskeviddeutvidinga. Dei meinte nokre land ville tape på å auke maskeviddene, medan andre ville vinne på det. Russarane meinte det var feil å berre regulere småfisken, og ville innføre stengte områder og perioder, noko som på kort sikt ville minske dei økonomiske kostnadene for russarane.¹⁶⁵

Dei vitskapelege argumenta for å regulere torsken passa godt til det som var økonomisk gunstig for Norge. Ein kan sei det slik at torskebestanden sine interesser var samanfallande med dei norske fiskarane sine interesser. Om meir torsk fekk vekse seg stor i Barentshavet ville meir fisk komme til Lofoten for å gyte, noko som igjen vil gagne det viktige lofotfisket der Norge fiska med line på vasken skrei. Egil Kvammen bekrefter at Norge og Sovjetunionen på dette området hadde heilt motstridande interesser: ”Og det var det jo ein klar motsetning til Sovjetunionen (...) For dei har jo i sine farvatn mindre fisk. Fisk under oppvekst. Derfor er dei interessert i å ha mindre maskevidder enn det vi var.” Kvammen meiner det var motsetningar og interessekonflikter som gjorde at NEAFC ikkje fungerte.¹⁶⁶

Eit argument som talar for at russarane handla svært kortsiktig då dei gjekk mot å regulere den norsk-arktiske torsken er at ei auke i maskeviddene ville føre til at det i løpet av få år ville bli meir vaksen torsk som igjen kunne formeire seg. Dette ville igjen føre til meir ungtorsk som Sovjet kunne fiske på, og dei kunne dermed auke fangsten. Det er difor ikkje tvil om at det på sikt ville gagne det russiske ungtorskfisket om ein regulerte den norsk-arktiske torsken. Ein må difor sjå på moglege storpolitiske årsaker til den sovjetiske motstanden mot å regulere det arktiske torskefisket.

4.5.3 Storpolitisk sovjetisk motstand

Striden om torskereguleringane fant stad under den kaldaste perioden av den kalde krigen. Aust og vest, Sovjetunionen og USA, stod steilt mot kvarandre med utplasserte atomvåpen og atomubåtar som spionerte på kvarandre i havområda utanfor Norge. Kampen om ressursane var hard, og kampen om fiskeressursane var ikkje noko unntak.

¹⁶⁵ Report of proceedings frå NEAFC mid-term meeting, november 1974. NEAFC, London.

¹⁶⁶ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

Det var ikkje marknadskreftene som styrte den kommunistiske politikken til Sovjet, og marknadskreftene styrte dermed heller ikkje kor mykje fisk ein skulle ta opp. Det meste vart bestemt frå sentralt hald i Moskva, og det er ingen grunn til å tru at det var annleis på fiskerifronten. Dei russiske styresmaktene satte ei målsetjing om at det skulle takast opp så eller så mykje torsk. Når kvar fiskar hadde fiska opp kvoten dei hadde fått frå sentralt hald, var det ikkje noko poeng å fiske meir. Men det blir likevel naivt å tru at at eit motiv om økonomisk gevinst ikkje i det heile låg bak dei sovjetiske vurderingane av fiskerireguleringane som vart vedteke.

Det kan ikkje ha vore lett for norske fiskeristyresmakter å kjempe mot den sovjetiske staten. Når ein kvote vart satt frå sentralt hald i Moskva skulle det mykje til for å forandre den. Om Sovjet skulle fiske så eller så mykje i løpet av ein femårsperiode, slutta dei ikkje fordi norske havforskarar var bekymra for torskebestanden. Det var viktig for Moskva å vise musklar mot Vesten. Det er mogleg det fleire gongar var prinsippa og dei langsiktige kommunistiske planane, og ikkje argumenta til havforskarane, som stoppa russarane frå å gå inn for reguleringar.

Eksempelet om Aralsjøen viser kor dårlig det kunnen gå når den kommunistiske sentralmakta hadde bestemt seg for noko. På 1960-talet hadde sovjetiske styresmakter bruk for ferskvatn til jordbruket, og avleia to av elvene som rant ut i den store sjøen som ligg mellom Kasakhstan og Usbekistan. Dette førte til at innsjøen, som ein gong var verdas fjerde største, mista 75 prosent av sitt volum. Det vart ei økologisk katastrofe som gjekk hardt ut over både dyreliv og menneska som budde ved og var avhengig av Aralsjøen.¹⁶⁷

Sjølv om Sovjet var vanskeleg å ha med å gjere, og lite villige til å regulere torsken, er det viktig å poengtere at den sovjetiske delegasjonen ikkje alltid var like tung å arbeide med. Når det kom til silda var saka ei heilt anna enn i forhandlingane om den norsk-arktiske torsken. I forhandlingane om å få til sildereguleringane stod sovjetiske havforskarar i fronten, og forstod lenge før dei norske havforskarane at silda var truga. Sovjetunionen var gjennom heile perioden, i sterk kontrast til Norge, dei største pådrivarane for å få til strengare reguleringar av sildebestandane.¹⁶⁸

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at Norge i den første tida i DPK var ein pådrivar for å få vedteke strengare reguleringar om maskevidder og minstemål. Det var også gjort spede forsøk på å få

¹⁶⁷ Wikipedia.

¹⁶⁸ Sjå kapittel 5.

til eit nordiske samarbeid, utan at det førte til noko meir enn nokre fiskeriministtermøter tidleg på 1950-talet. Elles var tida før 1957 prega av stillstand. I 1957 kom *The State of The Arctic Cod* kom ut og forandra mykje. Det var ein rapport utarbeidd av norske havforskarar som slo fast at fangstane av ungtorsk i Barentshavet hadde ein innverknad på skreifangsten i Lofoten. Dette kunne ha dramatiske konsekvensar for det økonomisk og samfunnsmessig viktige lofotfiske. Rapporten var eit viktig motiv for at Norge skifta standpunkt og vart den sterkaste pådrivaren for å regulere den norsk-arktiske torsken. Norge prøvde, med vekslande hell, å auke maskevidder og innføre forbod mot beskyttelsesnot. Russarane var skeptiske til denne type reguleringar. Auka maskevidder ville føre til drastiske kutt i deira ungtorskfiske. Norge derimot, som dreiv sitt viktigaste fiske på vaksen skrei, ville ikkje bli ramma av større maskevidder. Norske fiskarar ville i staden tene på dette. Til slutt kom Norge fram til avtaler om totalkvoter med Sovjet og Storbritannia utanfor kommisjonen. Mandatet til NEAFC gjorde det i 1973 mogleg å vedta totalkvoter i kommisjonen. Dette gjorde at NEAFC gjekk inn i ein ny meir aktiv fase der dei kunne vedta dei mest effektive reguleringsmetodana, nemleg totalkvoter.

Men korleis var situasjonen når ein kjem til nordsjø- og den atlanto-skandiske silda? Det er i dette kapittelet meir enn antyda at Norge hadde ei ganske anna rolle når ein skulle regulere desse for Norge viktige sildestammane.

5. Norges rolle i reguleringane av sild og andre pelagiske fiskeslag

5.1 Innleiing

Norge var ein pådrivar for å regulere den norsk-arktiske torsken. Men med silda var det ei heilt anna sak. I dette kapittelet vil eg kartleggje Norges rolle i reguleringane av nordsjøsilde og av den atlanto-skandiske silda. Først tek eg opp kva som hendte i arbeidet med å regulere silda, før eg vil sjå på motiva Norge hadde for å handle som dei gjorde. Eg vil sjå både på vitskaplege og økonomiske årsaker.

Saman med torskefisket har fiska etter sildebestandane vore dei viktigaste norske fiskeria. For Norge var dei to viktigaste sildebestandane nordsjøsilde og atlanto-skandisk silde. Atlanto-skandisk silde er ei fellesnemning som vart brukt før 1972 for dei tre typene norsk vårgytande silde (NVG-silde), islandsk vårgytande silde og islandsk sommergytande silde. Av desse er NVG-silda viktigast for Norge. Den har sitt hovudvekstområde i Barentshavet og utanfor kysten av Nord-Norge, og gyter, derav namnet, langs norskekysten. Norske vårgytarar har sitt hovudbeiteområdet i Norskehavet. NVG-silda kan utnyttast på tre ulike stadier. Vintersildfisket fiskast på gytegrunnane langs norskekysten, sommerfisket på beitegrunnane nord og aust av Island og til slutt småsildefisket langs norskekysten og i fjordane.

5.2 1963 - 1970 – Norge avventar og lite skjer i DPK og NEAFC

I 1963 var silde oppe som eigen sak i det nordaustatlantiske fiskerisamarbeidet for første gong. Då uttrykte den franske delegasjonen bekymring for nedgangen i sildefisket i Nordsjøen, og antyda at det var behov for reguleringstiltak som freda område eller begrensa fangstar eller fartøy. Også russarane var bekymra for det dei kallar den nordatlantiske sildestammen.¹⁶⁹ Den norske delegasjonen ønska ei brei behandling av bestandsspørsmåla, og var innstilt på å drøfte dei formene for reguleringar som kunne komme på tale. Men dei meinte det på det dåverande tidspunktet ikkje var hensiktsmessig å peike på ulike reguleringsbestemmelsar. Den norske delegasjon ønska å avvente situasjonen, og etterlyste betre vitskaplege bevis frå ICES før ein kunne gå til eventuelle tiltak. I ein resolusjon uttrykte kommisjonen bekymring for nedgangen i sildebestandane, og etterlyste meir forskning før ein eventuelt kunne gå til tiltak for å beskytte bestanden.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Report by the president on the eleventh meeting of the permanent commission, 1963. Utskrift av replikkordskiftet, 1963. NEAFC, London.

¹⁷⁰ 11. årsmøte i Den permanente kommisjon. Rapport fra den norske delegasjon. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

Ein forskingsrapport om atlanto-skandisk sild var klar til årsmøtet i NEAFC i 1964. Sjølv om det var einigheit om at rapporten ikkje gav grunnlag for umiddelbare reaksjonar, meinte russarane at fisket etter sild i gyteområda, og fisket etter småsild var ein fare for bestandane, og at dei framtidige undersøkingane burde sjå på effekten av reguleringar av dette fisket. Norge meinte ein på forskot ikkje burde komme med reguleringar i ein resolusjon så lenge det ikkje var klarlagt om slike reguleringar var påkrevd.¹⁷¹

I 1965 konkludert den nedsatte arbeidsgruppa i ICES med at det ikkje ville tene fangsten å auke maskeviddene. Ei begrensing av fangsten på liten fisk ville auke fangsten på vaksen fisk, men det var usikkert om minken i fangsten på liten fisk vart veigd opp av auken i fangsten av vaksen fisk. Dei påfølgjande åra etterlyste fleire medlemsland, inkludert Norge, fleire vitenskaplege undersøkingar, og i 1967 vart medlemslanda bedne om å intensivisere forskinga på sild i den nordlege delen av Nordsjøen. Då Liaisonkomiteen i 1968 informerte om dei minkande fangstane av nordsjøsil mellom 1963 og 1967, var det berre russarane som ropte varksu.¹⁷² På bakgrunn av eigne undersøkingar meinte dei at ein måtte regulere fisket etter ”norsk sild”. Haldt ein fram med det same fisket som i 1965, 1966 og 1967 ville bestanden vere vesentleg redusert i 1970. Den norske delegasjonen meinte det var viktig med ei forsvarleg utnytting av dette fisket, men med Liaisonkomite-rapporten frå 1965 i ryggen meinte dei at det ikkje var behov for reguleringar. På bakgrunn av russarne sine undersøkingar vart ICES bedne om å sjå på saka på nytt.¹⁷³

Det er tydeleg at dei norske delegatane på 1960-talet ikkje var særleg bekymra for silda. I dei norske årsmøterapportane vert det nordmennene meiner var dei viktigaste sakene rapportert. Sjølv om sild var oppe som eigen sak, og vart diskutert i årsmøta, står det ingenting om sild i dei norske rapportane frå 1965, 1966 og 1967.

ICES-rapporten som vart lagt fram i 1969 vart ein vekkar. Det hadde vore ei sterk auke i fangstane etter introduksjonen av ringnot i 1963, med ein topp på 1,5 millionar tonn i 1965, og deretter ein sterk nedgang i fangstane til 800 000 tonn i 1968. Det hadde vore fiska langt over MSY, og for å få ein stabil rekruttering måtte fiske godt under 800 000 tonn. Det vart også uttrykt bekymring for den atlanto-skandinavisk sildestamma. Det var satt ned ei

¹⁷¹ 2. årsmøte i NEAFC. Rapport fra den norske delegasjon. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁷² Report of proceedings frå det sjette årsmøtet i NEAFC, 1968. NEAFC, London.

¹⁷³ Report of proceedings frå det tredje årsmøtet i NEAFC, 1965. Report of proceedings frå det fjerde årsmøtet i NEAFC, 1966. Report of proceedings frå det femte årsmøtet i NEAFC, 1967. NEAFC, London. 6. årsmøte i NEAFC. Rapport fra den norske delegasjon. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

arbeidsgruppe for nordsjøsil, og ei for atlanto-skandisk sil. Men fram til og med 1969 vart ingen regulerande vedtak gjort.

Dei internasjonale papira viser at også Norge uttrykte bekymring for sildestammane: ”Experience over the the last few years had convinced them (Norge) that action was now necessary, and indeed urgent.” Men dei norske delegatane måtte konsultere med den heimlege industrien før dei kunne gå til regulerande tiltak: ”They (Norge) had only recently recieved the Liaison Committee’s Report and had had no time to study it or consult their industry, but they were prepared to co-operate in finding ways and means of protecting these stocks”¹⁷⁴

Det kan diskuterast kor bekymra Norge verkeleg var. Det er interessant å sjå at den norske rapporten frå 1969-møtet knapt seier noko om sildefisket. Og det var på eit møte der Norge hadde uttrykt bekymring for sil. I den norske rapporten er diskusjonen om sil beskrevet over to små avsnitt. Først står det at det på møtet vart redegjort for nordsjøsil, og at rapporten som omhandla såkalla ”norsk sil” ikkje vart klar.¹⁷⁵ Rapporten seier og at det vart satt ned to arbeidsgrupper. Den norske rapporten, som skal rapportere om dei viktigaste sakene for Norge, nemner ikkje forskarane og delegasjonane si bekymring for sil, ei bekymring som var framtrudande, og fekk mykje plass i den internasjonale rapporten. Dette seier noko om kor lite alvorleg Norge tok sildepørsmålet på dette tidspunktet, og at Norge i 1969 framleis ikkje såg alvorlet i situasjonen.¹⁷⁶ Kvifor det var slik vil eg ta opp seinare i kapitlet.

5.3 Etter 1970 – Kvoteforhandlingar i og utanfor NEAFC

1970 markerer eit haldningsskifte for sil i det internasjonale fiskerisamarbeidet i Nordaustatlanten. Havforskarane i ICES slo fast at ein måtte gå hardare til verks, og sjølv om mellom anna Norge framleis ikkje var blant dei ivrigaste til å regulere, var det frå 1970 ei større semje om at ein for å redde bestandane måtte ha ei strengare regulering av sildefisket. Stengde perioder, minstemål og maskeviddereguleringar var dei viktigaste metodene som vart brukt for å regulere fisket. Sidan NEAFC fram til 1973 ikkje hadde mandat til gjere fangstbegrensingar ved hjelp av TAC, vert dei første åra etter 1970 kjenneteikna av at ein i større grad møttest utanfor NEAFC for å bli einige om kvoter. Då reguleringane av atlanto-skandisk sil og nordsjøsil etter 1970 er to ulike historiar, og konsekvent blir behandla kvar for seg, vil dei to sildeypane her bli behandla i to ulike delar.

¹⁷⁴ Replikkordskiftet i det sjuande årsmøtet i NEAFC, 1969. NEAFC, London.

¹⁷⁵ Det er grunn til å tru at det her er snakk om NVG-sil.

¹⁷⁶ 7. årsmøte i NEAFC. Rapport fra den norske delegasjon. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

5.3.1 Atlantoskandisk sild

Arbeidsgruppa for atlanto-skandisk sild presenterte på årsmøtet i 1970 nedslåande resultat. Fangstane på NVG-sild hadde frå ein topp på 1,7 millionar tonn i året i perioden mellom 1964-1967, gått ned til berre 250 000 tonn i 1968, det lågaste talet sidan 1925. Også den norske fangsten av småsild langs norskekysten hadde gått sterkt ned sidan 1960.

Arbeidsgruppa presenterte tre grunnar til dei sviktande fangstane: 1. Dårlig rekruttering sidan 1959-1960 årsklassen. 2. Unormale vandringar av den vaksne stammen og 3. Større fangstar. Mellom anna hadde fisket på den umodne feitsilda gått kraftig opp i 1967-1968, og det var forventa at dette ville verke kraftig inn på rekrutteringa til den vaksne stammen. Arbeidsgruppa anbefalte å setje eit minstemål på 25 cm, redusere fangsten på småsild, og ikkje auke fangstane på den vaksne stammen.¹⁷⁷

Den atlanto-skandiske silda er delt inn i tre typar. Småsild under 20 cm, feitsild mellom 20 og 28 cm og endeleg kjønnsmoden sild over 28 cm. Norge var eit av dei minst reguleringsvillige landa, og var berre villig til å innføre minstestørrelsar for småsild. Norge hadde eit nasjonalt forbod mot fiske av småsild under 20 cm.¹⁷⁸ Dei kunne då halde fram med den tradisjonelle saltsildproduksjonen som dei meinte var ei rasjonell utnytting av feitsilda. Norge viste til forskning som sa at fisket på småsild var mindre skadeleg på stammen fordi den naturlege mortalitetsraten var høgare hos småsilda.

Andre delegasjonar fokuserte på det dei kalte ”den alvorlege, om ikkje katastrofale, situasjonen” til stamma. Sovjetunionen og Island hadde allereie innført stengte områder, forbod mot ulike utstyr og minstemål på 25 og 26 cm. Dei meinte Norge sitt minstemål på 20 cm ikkje hadde noko regulerande effekt. Sidan mesteparten av den fisken under 25 cm som norske fiskarar tok, vart teken innanfor den norske sona, kunne ikkje dette regulerast av kommisjonen. Men Island og Sovjet ønskte ei forsikring om at Norge ikkje ville tillate uregulert fiske av feitsild. Norge ville ikkje senke minstemålet, men opna for vidare kvotereguleringar av feitsild. Sidan kommisjonen ikkje hadde mandat til å etablere kvotereguleringar, avtalte Island, Sovjetunionen og Norge å møtast utanfor NEAFC for å diskutere moglegheitene til å setje ei kvote.¹⁷⁹

Det ser ut til at det i løpet av 1970 gjekk opp eit lys opp for dei norske fiskeristyresmaktene, og at dei då forstod Alvoret i situasjonen til den atlanto-skandiske

¹⁷⁷ Report of proceedings frå det åttande årsmøtet i NEAFC, 1970. NEAFC, London.

¹⁷⁸ Atlanti-scandian herring – report of ad hoc study group. Memorandum by the norwegian delegation til det åttande årsmøtet i NEAFC, 1970. NEAFC, London.

¹⁷⁹ Report of proceedings frå det åttande årsmøtet i NEAFC, 1970. NEAFC, London.

sildestammen. I september utvida Norge forbodet mot fiske av atlanto-skandisk sild til mjøl og olje, til også å gjelde fisk over 20 cm. Norge hadde då eit totalforbod av fangst av atlanto-skandisk sild til mjøl og olje. Fiskeridepartementet uttalte at stammen var så sterkt redusert at det var behov for betydelege begrensingar i fisket for å bygge den opp att.¹⁸⁰

Norge inviterte i 1970 representantar frå Island, Sovjet og Danmark til Bergen for å diskutere ei mogleg fangstbegrensing. Danmark, inkludert Færøyene, kunne på grunn nasjonale lover ikkje gå inn for fangstreduksjonar, og måtte difor trekkje seg. Island og Sovjet ønskte eit totalforbod for 1971. Dette kunne ikkje Norge gå med på. Dei tre landa vart til slutt einige om å begrense fangsten av vaksen NVG-sild til det kvart enkelt land hadde fiska i 1969, og å begrense fangsten av småsild og feitsild til 70 prosent av 1969-fangsten. Avtalen vart satt ut i live 1. januar 1971.¹⁸¹ I forhold til tidlegare år hadde det ikkje vore fiska mykje i 1969. Norge hadde fiska 14 900 tonn kjønnsmoden sild, såkalla vintersild. Sovjet hadde fiska 2700 tonn. Island hadde ingen fangst av småsild, vintersild eller feitsild i 1969, medan Færøyene hadde fiska 2400 tonn. Norge og Sovjet kunne dermed til saman fiske 17 600 tonn vintersild i 1971. Landa kunne lande om lag 30 000 tonn småsild og feitsild, Norge stod for 25 000 tonn.¹⁸²

Det vart også inngått ein liknande trepartsavtale for 1972. Det vart innført eit totalforbod mot fiske av vaksen sild, og fisket av feitsild og småsild vart redusert til 26 prosent av 1969-fangsten. Norge fekk, på grunn av sosioøkonomiske årsaker, halde fram med å fiske eit mindre kvantum av vaksen sild. Avtalen for 1973 var som 1972-avtalen, einaste forandring var at fisket av småsild og feitsild vart redusert til 20 prosent av 1969-fangsten.¹⁸³

Trepartsavtalene vart gjort utanfor NEAFC. Under årsmøta i kommisjonen informerte dei tre landa om kva dei hadde blitt einige om, og resultata blir omtala i rapportane frå møta. Trepartsamarbeidet var eit teikn på at NEAFC ikkje fungerte. Dei mest effektive reguleringsformane, fastsettelse av TAC og fordeling av kvoter mellom landa, måtte gjerast utanfor det viktigaste reguleringsverktøyet i Nordaustatlanteren. Først i 1973 var det mogleg å få avløyst trepartsavtalen med eit vedtak i NEAFC. Storbritannia hadde fått gjennom eit vedtak som gjorde dette mogleg i 1970. Det tok nesten fire år å få ratifisert avtalen, og frå 1973 vart fangstbegrensingane gjort i NEAFC.¹⁸⁴ På mange måter var dette eit vendepunkt i NEAFC si historie. Kommisjonen kunne no ta steget inn i ein meir aktiv fase. NEAFC kunne

¹⁸⁰ St. prp. nr 47. 1970-71.

¹⁸¹ Report of meeting on Atlanto-Scandian Herring, Bergen, 27th – 29th October 1970. NEAFC, London.

¹⁸² Regulering av fisket av atlanto-skandisk sild. – Forhandlinger med Island, Danmark og Sovjetunionen. Rapport fra den norske delegasjonen. Datert 30.10.70.

¹⁸³ Rapport fra 11. årsmøtet i NEAFC. Fiskeridepartementet, Oslo.

¹⁸⁴ Report of proceedings frå det åttande årsmøtet i NEAFC, 1970. NEAFC, London.

spele ei viktigare rolle, der medlemslanda i kommisjonen hadde moglegheiten til å fatte vedtak om fangstbegrensingar som var meir djuptrekkande, og hadde mykje større innverknad på fiskebestandane enn reguleringane om maskeviddestørrelser, minstemål og stengte periodar og områder dei tidlegare hadde vedteke.

Norge var av den oppfatninga at det var viktig å få gjennom ei regulering som gjaldt alle landa i kommisjonen, og ville innføre reguleringa ein hadde blitt einige om i trepartssamarbeidet. Framlegget gjekk gjennom, og frå og med 1974 var alle landa i kommisjonen einige om reguleringa av atlanto-skandisk sild.¹⁸⁵

På årsmøtet i 1974 foreslo Island å forby all fiske på atlanto-skandisk sild. Igjen var Norge ein pådrivar for å oppretthalde eit begrensa fisket, og ville vidareføre den gamle reguleringa med eit små- og feitsildfiske på 20 prosent av 1969-fisket. Andre statar ville ha totalforbod. Landa vart einige om eit kompromiss som gjorde at landa i 1975 kunne fiske 10 prosent av små- og feitsilda dei hadde fiska i 1969.¹⁸⁶

I 1975 slo Liaisonkomitéen fast at det var fiske på umoden sild som hadde ført til at den atlanto-skandiske silda hadde brote saman på slutten av 1960-talet. Det var praktisk talt ingen rekruttering til den kjønnsmodne bestanden etter at årsklassene 1959 og 1961 hadde blitt fullt rekruttert i 1966. Årsklassene 1963, 1964 og 1966 hadde vore av rimeleg styrke men hadde omtrent blitt oppfiska før dei blei kjønnsmodne.¹⁸⁷ Komitéen meinte kommisjonen, utan unntak, måtte gå inn for eit fullstendig forbod av fiske av atlanto-skandisk sild for 1976.¹⁸⁸ Norge ville vidareføre unntaksordninga på 10 prosent av 1969-fangsten frå 1975 også i 1976. Dei ville halde fram med dette innaskjærfsfisket fordi det var viktig for deler av fiskeribefolkninga på Vestlandet og i Nord-Norge. Island og Sovjet var fast bestemt på å ikkje tillate samme unntak for 1976 som for 1975. Dei tre landa vart til slutt einige om eit fullstendig forbod. Men norske fiskarar skulle få ta 500 tonn (5000 hektoliter) innaskjærskvart år. Kommisjonen gjekk einstemmig inn for anbefalinga.¹⁸⁹

Dette var den siste reguleringa som vart fatta av NEAFC. Frå 1. januar 1977 hadde mellom anna Norge utvida til 200 mils soner.

Denne delen av kapittelet viser at sjølv om forskarar og andre land ville ha totalforbod, var Norge ein pådrivar for å oppretthalde eit begrensa fiske på atlanto-skandisk sild. Kvifor var

¹⁸⁵ Report of proceedings frå det ellefte årsmøtet i NEAFC i 1973. Memorandum by the norwegian delegation, atlanto-scandian herring, frå det ellefte møtet. NEAFC, London.

¹⁸⁶ Report of proceedings frå det tolvte årsmøtet i NEAFC i 1974. NEAFC, London.

¹⁸⁷ Rapport fra den norske delegasjonen fra det 13. årsmøtet i NEAFC. Fiskeridepartementet, Oslo.

¹⁸⁸ Report of proceedings frå det trettande årsmøtet i NEAFC i 1975. NEAFC, London.

¹⁸⁹ Report of proceedings frå det trettande årsmøtet i NEAFC i 1975. NEAFC, London, ¹⁸⁹ Rapport fra den norske delegasjonen fra det 13. årsmøtet i NEAFC. Fiskeridepartementets arkiv.

det slik? Var det forskarane sine teoriar som slo gjennom, eller var det økonomiske forhold som gjorde at Norge heilt til kommsjonen gjekk i oppløysing stod så hardt på sitt om å tillate eit begrensa fiske? Eg vil gå djupare inn i denne problemstillinga seinare i kapitlet.

5.3.2 Nordsjøsild

Det stod ikkje betre til med nordsjøsilda. Fangstane hadde i 1968 gått ned til 830 000 tonn, og i 1969 var den heilt nede på 650 000 tonn. Det vart også teke ein stor andel umoden fisk. Forskningsrapporten frå 1970 slår fast at det einaste som kunne redde stamma var å minke fangstane. Mindre maskevidder vart sett på som upraktisk, og arbeidsgruppa meinte både minstestørrelsar, stengte område, stengte sesongar, direkte restriksjonar på fangsten og innføring av kvoter kunne brukast til å regulere nordsjøsilda.

I 1970 vart det klart at det også for nordsjøsilda var ønskeleg å etablere eit kvotesystem for å begrense fangstane. På same måte som med den atlanto-skandiske silda, måtte dette, på grunn av kommisjonens manglande mandatet, gjerast utanfor NEAFC. I mellomtida var det nødvendig med korttidsreguleringar.¹⁹⁰ Dette resulterte i ein stengt periode mellom 20. august og 30. september i 1971 og 1972.¹⁹¹

Norge, Sverige og Danmark prøvde å semjast om eit kvotesystem utanfor NEAFC. Men dei makta ikkje bli samde om kvoter der alle landa ofra like mykje. Ein måtte difor gå tilbake til NEAFC for å bli samde om stengte sesongar og områder for 1972. Det må ha vore eit slag for dei norske fiskeristyresmaktene at dei ikkje greide å bli einige om ein TAC for nordsjøsilda, og at ein måtte gå tilbake til kommisjonen for å semjast om mindre effektive reguleringar. Norge uttalte at det var viktig for dei å regulere dette fisket, og spesielt var det viktig for Norge å regulere den umodne silda.¹⁹²

Fleire land ønskte å stenge fisket mellom anna i juni og juli, og innføre forbod mot det ”ekstravagante” industrielle fisket til mjøl og olje. Norge kunne absolutt ikkje gå med på å stenge juni og juli, då 75 prosent av den norske fangsten vart teke i dette tidsrommet. Norge gjekk inn for minstemål og stenging av dei områda i Nordsjøen der det vart teke mest umoden sild. Landa var einige om å stenge fisket etter nordsjøsild mellom 1. april 1972 og 15. juni 1972 og 1. februar 1973 og 15. juni same år. Eit lite kvantum for konsum og agn, basert på tidlegare fiske, vart haldt utanfor. Kommisjonen uttalte at denne reguleringa ikkje var nok til å

¹⁹⁰ 8. årsmøtet i NEAFC, Rapport fra den norske delegasjonen. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁹¹ Report of proceedings frå det åttande årsmøtet i NEAFC, 1970. NEAFC, London.

¹⁹² Memorandum by the Norwegian Delegation frå det tolvte årsmøtet i NEAFC, Catch Quotas For Herring In The North Sea And Skagerrak. NEAFC, London.

få stamma levedyktig, og landa skulle sjå på moglegheiten for vidare regueringar ved eit seinare høve.¹⁹³ Norge hadde, saman med Danmark, først avstått frå å røyste over denne regueringa. Dei meinte ordninga var ”noko kunstig” og at den ”prefererte de land som hadde hatt et stort fiske for konsum i februar og mars i et av årene 1969-72”¹⁹⁴ Norge kunne ikkje godta untakskvantumet. Regueringa gav Norge 2468 tonn i den første perioden og 1250 tonn i den andre, medan Norge ville ha eit totalkvantum på 6000 tonn.¹⁹⁵ Norge gjekk til slutt inn for regueringa, men ville trekkje seg når avtala om kvotereguleringane med Danmark og Sverige var klar.¹⁹⁶ Dei nordiske landa vart aldri einige, og året etter vart kommisjonsreguleringa utvida til også å gjelde for 1974.¹⁹⁷ Norge gjekk også med på denne regueringa. Dei kalte dette ein gentleman’s agreement i håp om å skaffe seg goodwill til seinare forhandlingar.¹⁹⁸

På grunn av utvidinga av mandatet til kommisjonen kunne medlemslanda under spesialmøtet i 1973 vedta kvotereguleringar i NEAFC. Landa vart einige om at den beste måten å få regulert nordsjø-sild-fisket på var ved å etablere ein TAC. Denne skulle gjelde frå 1. juli 1974 til 30.juni 1975, og måtte vere ein stad mellom 400 000 tonn og 424 000 tonn.¹⁹⁹ Då landa skulle diskutere kvota vidare under spesialmøtet i 1974 ville andre land ha ein TAC på 488 000 tonn. Norge var svært skuffa, og meinte ein så høg TAC ikkje raskt nok ville stabilisere bestanden. Då TAC’en skulle vedtakast på årsmøte i juni, berre dagar før avtalen måtte setjast ut i live, gjekk Norge og Polen hardt ut og nekta å godta den. Norge, som opphavelg ville ha ein TAC på 340 000 tonn, auka etter kvart framlegget sitt til 414 000 tonn. I det lengste kunne Norge strekkje seg til 460 000 tonn. Det kom fram at om Norge sa nei, ville også andre land trekkje seg frå avtalen. Den norske delegasjonen fann då ut at dei i staden måtte fokusere på å få til ein kvote for 1975/76 som var meir i samsvar med dei norske ønskemåla. Norge godtok difor ein TAC på 488 000 tonn der maksimalt 107 000 tonn skulle vere umoden fisk. Norge fekk 100 000 tonn. Norge klarte å få gjennom ein resolusjon som skulle sikre at ein skulle ha ein lågare TAC for 1975/76.²⁰⁰

¹⁹³ Report of proceedings from the extraordinary meeting of the commission on the north sea herring, Moscow 9th – 11th December 1971, NEAFC, London.

¹⁹⁴ Rapport fra 10. årsmøtet i NEAFC. Statsarkivet i Bergen, fiskeridirektoratets arkiv, Klaus Sunnanås arkiv.

¹⁹⁵ Rapport fra ekstraordinært møte i NEAFC desember 1973. Fiskeridepartementet, Oslo.

¹⁹⁶ Replikkordskiftet under spesialmøtet på ministerplan i 1971, NEAFC, London.

¹⁹⁷ Report of proceedings frå det ellefte årsmøtet i NEAFC i 1973.

¹⁹⁸ Rapport fra 11. årsmøtet i NEAFC. Rapport fra ekstraordinært møte i NEAFC desember 1973.

Fiskeridepartementet, Oslo.

¹⁹⁹ Press notice of the special meeting i desember 1973. NEAFC, London.

²⁰⁰ Report of proceedings frå spesialmøtet på sild i NEAFC i mars 1974. Report of proceedings frå det tolvte årsmøtet i NEAFC i 1974. Memorandum by the norwegian delegation frå det tolvte årsmøtet i NEAFC, Catch

Då ein TAC var etablert vart landa samde om at avtalen om dei stengte periodene ikkje lenger skulle gjelde. Det skulle no vere opp til kvart enkelt land å innføre eventuelle stengte periodar.²⁰¹

Liaisonkomitéen sin president sa i 1975 at nordsjøsilda var nær ved å kollapse, og at ein burde vurdere eit utan unntak-forbod mot fiske av nordsjøsild. Fisket i 1974/75-sesongen var på grunn av overestimering av tidlegare årsklassar og overfiske i 1974, det dårlegaste nokon gong. Den totale biomassen var 1. januar 1975 estimert til å vere på 350 000 tonn, med ein vaksen del på 240 000 tonn.²⁰² Liaisonkomitten meinte ein TAC for 1975 ikkje burde overstige 136 000 tonn og 140 000 tonn for 1976. Særleg viktig var det å begrense ungsildfisket.

Norge ønskte eit totalforbod mot fiske til mjøl, ingen eller minimale bifangster av sild, samt ein lav total konsumkvote. Dei ville utvide kvoteperioden til å gjelde frå 1.7.1975 og ut 1976. Dette fekk dei støtte til av dei fleste delegasjonane. Norge sitt framlegg for 18-månadarsperioden var på 200 000 tonn der Norge fekk 46 200 tonn. Til slutt vart det vedteke eit kompromiss med ein TAC på 254 000 tonn der Norge fekk 45 000 tonn. Danmark, Island og Sverige røysta mot. Norge avstod frå å røyste fordi TAC'en var høgare enn Norge sitt framlegg, og fordi delegasjonen ikkje hadde fått tid til å innhente instruks. Det vart ellers, utan protestar vedteke eit forbod mot oppmaling av sild.²⁰³

Sidan Danmark og Island hadde protestert, måtte ein bli einige om ein ny kvote for 1976. Formannen i Liaisonkomitéen meinte kvoten på 254 000 tonn var for høg, at bifangsten måtte regulerast strengt, og at det ikkje burde vere direkte fangst etter nordsjøsild i 1976. Landa som dreiv konsumfangst (i første rekkje Færøyene, Danmark, Sverige, Norge og Island) gjekk ikkje med på full stans i konsumfisket. Medlemslanda vart til slutt einige om ein TAC inkludert bifangstar, i Nordsjøen og Skagerrak, for første halvdel av 1976, skulle vere på 87 000 tonn. Norge fekk 13 000 tonn.²⁰⁴

Då kvoten for resten av 1976 skulle forhandlast fram meinte formannen i Liaisonkomitéen det var nødvendig med eit absolutt forbod mot nordsjøsild både i 1976 og 1977 om ein skulle greie å byggje opp at bestanden. Bifangsten måtte begrensa til det

Quotas For Herring In The North Sea And Skagerrak. NEAFC, London. Rapport fra 12. årsmøte i NEAFC. Fiskeridepartementet, Oslo.

²⁰¹ Report of proceedings frå mid-term møtet i NEAFC i november 1974. NEAFC, London.

²⁰² Report of proceedings frå det trettande årsmøtet i NEAFC i 1975. NEAFC, London.

²⁰³ Rapport fra 13. årsmøte i NEAFC. Fiskeridepartementet sitt arkiv. Oslo.

²⁰⁴ Rapport fra det ekstraordinære møte 11.19.november 1975 i NEAFC. Fiskeridepartementet sitt arkiv. Oslo.

absolutte minimum.²⁰⁵ Norge ville ha ein TAC for heile 1976 på 130 000 tonn, men kommisjonen vedtok til slutt ein TAC på 160 000 tonn der Norge fekk 23 900 tonn.²⁰⁶

Norge var ikkje nøgd med 1976-avtalen, og ville trekkje seg frå den om det ikkje vart ei strengare begrensing av adgangen til ungsild som bifangst, ein svært lav totalkvote for direkte fangst, og ein rimlegare andel til Norge i 1977-kvoten. Storbritannia støtta Norges ønske om ei streng bifangst-regulering. Danmark var, på grunn av usikkerheiten dette ville skape for deira fiskarar, i mot. Norge og Storbritannia la først fram eit framlegg i samsvar med Liaisonkomitéen sitt. Det hadde eit totalforbod på direkte fangst av nordsjøsilde og ei streng bifangstregulering. Danmark kunne ikkje godta den lave bifangsten. I Norge sitt alternative framlegg var TAC'en satt til 81 000 der Norge fekk 17 600 tonn. Danmark og dei andre EF-landa kunne ikkje akseptere det norske framlegget. Saka vart dermed utsett til novembermøtet.²⁰⁷ På dette møtet stod Norge på sitt og landa greide ikkje einast om ein TAC for 1977.²⁰⁸ Det nye regimet med 200-milssoner forandra alt. NEAFC braut saman og det vart gjort bilatterale samtalar.

Medan Norge før 1970 var sinker i reguleringa av silde, var dei etter 1970 plutselig svært villige, og pådrivarar for å få regulert nordsjøsilde. Men Norge hadde vanskar med å få dei andre landa med på ein tilfredsstillande TAC som tillet nordsjøsilde å kunne etablere seg på eit levedyktig nivå. Når det skulle vedtas ein TAC var Norge sitt framlegg som oftast i samsvar med ICES sitt, ein TAC som var mykje lågare enn det som vart den endelege totalkvoten. Norge møtte den eine veggen etter den andre, og nedturane stod i kø. Dette må ha ført til at det vekste fram ein frustrasjon blant dei norske fiskeristyresmaktene. Men Norge hadde ikkje anna å gjere enn å halde fram med å prøve å få til strengare reguleringar i NEAFC. Det var nemleg ingen alternativ til kommisjonen. Då desse alternativa vart reelle var ikkje Norge seine med å gripe dei. Det vil eg kome tilbake til i neste kapittel.

5.4 Motiv for norsk silderegulering

Det var stor skilnad på kor villige Norge var til å regulere torsk og silde. I perioden før 1970 var det Sovjet som ville regulere sildefisket, medan Norge var avventande og etterlyste vitskapelege bevis. Sjølv om Norge forandra haldning etter 1970, var dei heller ikkje då dei mest villige til å regulere den atlanto-skandiske silde. Kvifor var det i perioden før 1970 så stor skilnad på kor villig Norge var til å regulere dei to viktigaste fiskeslagane? For å finne

²⁰⁵ Rapport fra det 14. årsmøtet i NEAFC. Fiskeridepartementet sitt arkiv, Oslo.

²⁰⁶ Report of proceedings frå spesialmøtet på nordsjøsilde i april 1976. NEAFC, London.

²⁰⁷ Rapport fra det 14. årsmøtet i NEAFC. Fiskeridepartementet sitt arkiv, Oslo.

²⁰⁸ Report of proceedings frå mid-term møtet i NEAFC i november 1976. NEAFC, London.

svaret på dette må ein både sjå på skilnadene mellom norsk og utanlandsk havforskning og på norske økonomiske motiv.

5.4.1 Vitskaplege motiv

Gjennom heile perioden var norske havforskarane høgt verdsatt og respektert blant dei norske fiskeristyresmaktene. Ved alle møta i DPK og NEAFC var havforskarar godt representert og dei spelte viktige roller i ulike internasjonale arbeidsgrupper og utval. Kvammen forklarar at målet om å beskytte kyststatens interesser låg til grunn for Norges politikk. Han seier også at det heile vart beteikna som eit fagleg spørsmål, der Fiskeridirektoratet hadde ”hovudoppgåva”, som han kallar det.²⁰⁹ Eit eksempel på korleis havforskarane direkte kunne påverke norsk politikk er det som hendte i kjølevatnet av at forskingsrapporten *The State of The Arcitic Cod* kom ut i 1957. Denne eine rapporten fekk stor innverknad på norsk ressursforvaltingspolitikk, og gjorde at Norge vart den mest torskereguleringsvillige staten i Nordaustatlanteren.²¹⁰ Seinare i oppgåva vil eg sjå på på den leiande havforskar, Finn Devold, og vise kor dominerande og viktig hans meiningar var for utforminga av den norske politikken.²¹¹ Dei norske havforskarane spelte altså ei viktig rolle i utforminga av norsk ressurspolitikk i nordaustatlanteren, og difor er det viktig å kartleggje forskarane si rolle.

I eit halvt hundreår var det den norske havforskinga sin far Johan Hjort sine tankar som låg til grunn for norsk havforskning. Hjort fokuserte først og fremst på sild og torsk, som var dei to viktigaste kommersielle fiskeslaga for norske fiskarar. Den dominerande teorien var at svingingane i bestandane var naturlege. Overfiske, ideen om at menneskets fiske kunne påverke bestandane, var ikkje eit tema. Det var varierende rekruttering som bestemte om ein årsklasse vart god eller dårleg.²¹² I utlandet stod andre tankar i fokus.

5.4.1.1 Skilnader mellom norske og utanlandske forskarar

Spesielt i Storbritannia stod tanken om overfiske sterkt. Heilt fram til 1920-talet var det der stor diskusjon om pålitelegheiten til Hjort sine modellar.²¹³ Frykten for overbeskatning av botnfisk i Nordsjøen var ein av grunnane til at ICES vart etablert i 1902. Det eksisterte altså to skular i det internasjonale havforskingsmiljøet. På den eine sida stod nederlandske, engelske og skotske forskarar, på den andre stod norske forskarar med Johan Hjort i spissen.

²⁰⁹ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

²¹⁰ Sjå punkt 4.5.1.

²¹¹ Sjå punkt 5.4.1.3.

²¹² Tjoflaat 2006: 32

²¹³ Sætersdal 1989: 20

Graham og Russel sine teoriar var viktige for den vidare utviklinga av havforskinga i Europa. Alt i 1893 vart det slått fast vitskapeleg at det føregjekk eit overfiske i britiske farvatn. Dette overfiske kom som eit resultat av ny teknologi. Dampmotorar vart vanleg frå 1880-åra, og raudspettefisket tok seg opp etter at ein byrja å importerte is frå Norge. Ein kunne då bringe fryst fisk på tog til dei store byane. Mange fisksortar, spesielt raudspetta, leid under den nye teknologien. Rundt århundreskiftet var britiske havforskarar av den oppfatninga at havet ikkje var utømmeleg. Denne oppfatninga forsterka seg etter første verdskrig då en opplevde at fisket tok seg opp etter den ufrivillige fredinga mellom 1914-1918.²¹⁴

Utover 1930-talet vaks det fram ei ny gruppe forskarar ved Havforskningsintitutet i Bergen. Særleg tre forskarar var sentrale. Det var leiaren ved instituttet, Gunnar Rollefsen (1899-1977), leiaren for torskeundersøkingane, Jens Eggvin (1899-1989), og leiaren for sildeundersøkingane Finn Devold (1902-1977). Dei var elevar av Hjort, og som sin læremeister fokuserte dei på sild og torsk og utan at overfiske var eit tema. Difor var det i mellomkrigstida framleis ikkje snakk om kva effekt fiske hadde på bestandane.²¹⁵ Dei fleste forskarane meinte dei svingingane ein såg i bestandane og fiskeria var naturlege endringar i utbreiinga og vandringar eller fluktasjonar i rekrutteringa. I følgje Gunnar Sætersdal var det for dei pelagiske artane sild og makrell riktig at fisket ikkje hadde innverknad på bestandane. I alle fall i mellomkrigstida og i den første etterkrigstida. Men etter dei teknologiske endringane som mellom anna utviklinga av ringnota frå slutten av 1950-åra stemmer ikkje dette lenger. Frå då av hadde menneskets fiske innverknad på bestandane.²¹⁶

Det var ein vesensskilnad mellom dei norske og dei utanlandske forskarane. Dei norske forskarane stod mykje nærare fiskarane enn sine utanlandske kollegaer. Heilt frå starten har dei norske forskarane operert som næringsutviklarar, og har heile tida vore i fiskarane si teneste for å auke fangstane.²¹⁷ Norge var det einaste landet der havforskarane vart integrert og fungerte som ein bærebjelke i den almenne næringsforvaltninga.²¹⁸ I England voks havforskarane ut av det zologiske miljøet ved universiteta, og det var ein større avstand mellom forskarane og fiskarane. Årsaka til dei norske fiskarane sin nærleik til forskarane var fiskerias viktigheit for nasjonaløkonomien, og at statseliten ønska å utvikle landets ressursar og næringar. På same tid hadde den norske fiskaren ei sterkare stilling enn sine utanlandske

²¹⁴ Tjoflaat 2006: 32-33. Sjå også kapittel 2.

²¹⁵ Schwach 2000: 233. Meir om ideane til desse forskarane seinare i kapittelet.

²¹⁶ Sætersdal 1989: 22

²¹⁷ Tjoflaat 2006: 29

²¹⁸ Schwach 2000: 10-11

kollegaer. Den norske fiskaren eigde sin eigen båt og fiskereiskap og vart dermed ein maktfaktor i seg sjølv. Sosialt og politisk har dette gjeve norske fiskarar ei sterkare stilling enn deira yrkesbrør i mange andre land. I England fekk ein tidlig eit kapitalistisk fiske med lønnsarbeidane fiskarar. Dette førte til ei sterkare proletalisering og sentralisering til dei store fiskarbyane.²¹⁹

I 1949 vart det for første gong satt i gong felles sildeundersøkingar mellom Danmark, Norge, Sverige, Island og Skotland og i 1957 kom Sovjetunionen med. Utover 1950-talet voks det blant forskarane i ICES fram bekymringar for sildestammen. I 1961 blei det halt eit sildesymposium der to forklaringar kom fram. Norske forskarar meinte det var svikt i årsklassene som var årsaka til den sviktane fangsten. Dei russiske forskarane Marty og Fedorov var einige i dette, men var på same tid bekymra for småsildfisket. Det var til dels heftige diskusjonar om dette fisket i ICES. Russarane meinte fisket på småsild kunne vere årsaken til svikten i bestanden.²²⁰

Eit resultat av sildesymposiumet frå 1961 var opprettinga av ei eiga arbeidsgruppe for atlanto-skandisk sild. Gruppa møttest for første gong i Bergen i 1963 med Finn Devold som leiar. Gruppa var satt saman av land som dreiv fiske på NVG-sild. Det vart arbeidd med biologi, berekning av stammen og kvifor den svikta slik på 1950-talet. Konklusjonen til arbeidsgruppa var at vekslingane i bestandane var naturlege. Gruppa møttest også i 1964 og 1965, før dei hadde eit opphald til 1969, året då bestanden kollapsa. Då hadde gruppa skifa eit viktig standpunkt. Dei meinte at fisket var delvis skuld i den lave mengden av vaksen sild.²²¹

Ei interessant samanlikning er den mellom nedfiskinga av NVG-silda og silda i den sørlege delen av Nordsjøen utanfor East Anglia, på Englands søraustlege kyst. Rundt 1950 såg britiske fiskarar at bestanden var i ferd med å minke. Bestanden som var venta å bli rekruttert og bli ein del av den fiskbare bestanden gjorde ikkje det i 1952 og 1953. To år seinare, i 1955, kollapsa den. Det var ueiningheit om kva som var årsaken til dette. Britiske forskarar meinte menneskeleg påverknad gjennom fiske hadde vore viktig, medan tyske forskarar meinte det var naturlege årsaker til at bestanden minka. Det som hendte med den norske vårgytande bestanden var ei reprise. Russarane meinte det norske småsildfiske var skadeleg for bestanden, medan nordmennene meinte det var naturlege årsaker til at bestanden minka.²²²

²¹⁹ Johansen 1996: 301

²²⁰ Tjoflaat 2006: 38-39

²²¹ Tjoflaat 2006: 39

²²² Tjoflaat 2006: 40

Tjoflaat skriv i si masteroppgåve at ho trur dei norske forskarane vart påverka av møtene i ICES, og at dette gjorde at dei etter kvart fekk større kunnskaper. Men ho skriv og at møta i ICES reint praktisk fekk lite å seie. Den norske vårgytande bestanden braut saman sjølv om den hadde vore tema i organisasjonen. Verken norske eller internasjonale forskarar såg ut til å skjønne alvoret. Først i 1969 vart det trekt fram at fisket kunne ha vore ein grunn til desimeringa av bestanden. Dette på trass av at den sørlege nordsjøbestanden kollapsa så tidleg som i 1955, og at dette hadde vore diskutert på møta. Tjoflaat stiller spørsmålet om ikkje det internasjonale forskningsmiljøet i ICES før burde ha sett samanhengen mellom NVG-silda og slektningane lenger sør?²²³

Det har vore hevda at Norge og Devold hadde ei dominerande rolle i ICES sine møter, og bestemte mykje av det negative utfallet. Tjoflaat skriv at Norge la fram mykje materiale og presenterte si meining om silda. Devold var også leiar i arbeidsgruppa fleire gongar. Då russarane tok opp problemet om småsild allereie i 1953, ville ikkje Devold høyre på dette, og stod sterkt på sin vandringsteori.²²⁴

5.4.1.2 Kvifor stod norske havforskarar så lenge på sitt?

Kva var årsaken til at dei norske sildeforskarane så lenge meinte at fisket ikkje hadde ein inverknad på bestanden? Ein viktig årsak var at dei norske forskarane fokuserte på torsk og sild, medan britane fokserte på botnfisk som er meir følsom for overbeskatning. Johan Hjort og hans tradisjon var også viktig. Den norske forskinga sitt mål haldt fram med å vere korleis ein kunne hente ut meir fisk for fiskarane. Ein såg ikkje overfiskeproblemet før det var for seint.²²⁵

Allereie utover 1950-talet fekk dei norske torskeforskarane opp auga for at havet ikkje var utømmeleg. *The State Of The Arctic Cod* frå 1957 var den første publikasjonen som markerte ei dreining i norsk havforskning frå naturlege svingingar til overbeskatning som årsaken til sviktande bestandar. Det var bekymring for at det sovjetiske fisket på ungtorsk i Barentshavet hadde ein direkte innverknad på det viktige skreifisket i Lofoten.²²⁶ Dette gjorde at den norske delegasjonen i DPK allereie frå 1957 ville regulere den norsk-arktiske torsken og at dei var den mest aktive parten i arbeidet for å regulere det arktiske torskefisket.

²²³ Tjoflaat 2006: 41

²²⁴ Sjå punkt 5.4.1.3. Tjoflaat 2006: 41

²²⁵ Tjoflaat 2006: 34

²²⁶ Schwach 2000: 287. Sjå punkt 4.5.

Desse uttalelsane til avisa Fiskaren frå den leiande norske forskaren på nordsjøsilde viser kor langt på etterskot dei norske forskarane var, og korleis dei skifta meining mot slutten av 1960-talet:²²⁷

1967: ”*Biologisk set er ikkje sildebestanden i Nordsjøen overbeskatta.*”

1968: ”*Det er likevekt mellom rekruttering og oppfisket kvantum... Men samtidig må en også tilføye at sildebestanden i Nordsjøen aldri har vært utsatt for så hard beskatning, og at bestanden sannsynligvis aldri har vært så liten*”

1969: ” *Kvantumet har gått ned år for år etter at det norske snurpenotfisket tok til. Bestanden var før den tid i biologisk jamvekt, større enn i dag og med fleire årsklasser. Men etter 1964 har vi hausta meir enn det kom til . Bestanden har minka etter kvar.*” (21. april)

”*Bare internasjonale reguleringer kan redde bestanden... For oss synes det imidlertid klart at det er overbeskatning som er den viktigste årsaken til den store redusjonen av bestanden de siste årene*” (6. november)²²⁸

Ikkje før mot slutten av 1960-talet hadde forskingssektoren fått innsikt og utvikla metoder som gjorde det mogleg å vurdere bestandane og gjere dei rette anbefalingane, og ikkje før i 1970 reagerte forskarane adekvat ved å anbefale ein 50 prosent reduksjon i fisket.²²⁹

Men kvifor vart ein klar over overfiskeproblematikken så mykje tidlegare med torsken enn med silda? Allereie på midten av 1950-talet fekk idéen om at fisket hadde ein påverking på ressursen gjennomslag i torskeavdelinga.

Sildeavdelinga ved Havforskningsinstituttet var på etterskot. I 1950 var det framleis Johan Hjort sitt paradigmet som rådde i det norske havforskningsmiljøet. Tanken om at sildestammen var sårbar mot fisket hadde endå ikkje vunne fram. Då sildestammen gjekk merkbar tilbake utover 1950-talet trudde forskarane dette dreide seg om svikt i rekrutteringa og svake årsklasser. Tjoflaat har vore i samtaler med forskarar som var aktive på den tida. Dei seier at dei burde sett at noko var i ferd med å skje med sildestammen. Dei såg dei svake årsklassane, men var ikkje klar over at den var så svak. Dei hadde heller ikkje kunnskap om

²²⁷ Johansen skriv ikkje kven denne ”leiande norske forskaren på nordsjøsilde” var.

²²⁸ Johansen 1989: 170

²²⁹ Sætersdal 1989: 22

forhold som mellom anna klimaets påverking av bestanden. Dei hadde kjennskap til at ein art kunne fiskast ned. Men då dette hendte med silda kom det som ei stor overrasking. Forskarane vart overrumpla av dei moglegheitene som var i ringnotflåten.²³⁰

Sættersdal trekk fram at havforskarane ikkje tok effektiviteten til den nye havflåten med i berekningane, og at dei difor seint vart klar over det som var i ferd med å skje. Sildeforskarane brukte metoder berekna på botnfisk då dei skulle berekne storleiken til bestanden på dei pelagiske artane. Dette gav naturleg nok misvisande resultat. I tillegg brukte dei fangstresultat som indikasjon på storleiken til bestanden. Då sildefangstane auka enormt var det ikkje som forskarane trudde på grunn av ein stor bestand. Det var tvert imot på grunn av ein effektiv flåte.²³¹

Havforskarane som forska på torsk kunne byggje på tidlegare arbeid gjort på botnfisk av utanlandske forskarar. Ein annan grunn var at det i praksis var Gunnar Sættersdal, som var oppteken av overfiske, som styrte torskeprogrammet ved Havforskningsinstituttet. Sættersdal var den første som innsåg at dei britiske modellane om forholdet mellom bestand og beskatning kunne anvendast i Norge. I motsetnad til Devold, sjefen for sildeprogrammet, innsåg Sættersdal at overfiske kunne skje i kystnære farvatn. Russel og Graham sine idear bygde på forskning på torsk og flyndre og ikkje på sild, og det var difor meir nærliggjande for torskeavdelinga og dra nytte av denne forskinga.²³² Men burde ikkje tanken om at dette også kunne anvendast på sild ha streifa sildeforskarane? Forskarane hadde også kunnskap om at fiskeintensiteten auka voldsomt på 1950-talet, samstundes som rekrutteringa svikta. Dei fekk og meir kunnskap om småsildefangstane utover 1960-talet. Dei såg dei enorme fangstane, men greip likevel ikkje inn og advarte.²³³

5.4.1.3 Finn Devold

Ein viktig årsak til at ideen om at fisket påverka ressursen ikkje slo gjennom i sildeavdelinga var den dominerande leiaren Finn Devold. Heilt fram til han pensjonerte seg i 1972 argumenterte han med at menneskets fangst ikkje hadde nevneverdig innverknad på sildefisket.²³⁴ Devold må difor ta sin del av ansvaret for det tragiske utfallet for silda.²³⁵ Haldning hans blir godt vist i dette sitatet frå 1965:

²³⁰ Tjoflaat 2006: 35-36

²³¹ Sættersdal 1989: 22

²³² Les om desse teoriane i punkt 2.4.2.

²³³ Tjoflaat 2006: 36-38

²³⁴ Schwach 2000: 291

²³⁵ Tjoflaat 2006: 42

For de peagiske fisker er det sannsynlig at man fremdeles kan øke avkastningen, særlig gjelder dette sild og makrell, hvor man med ringnot og kraftblokk har funnet en langt mer effektiv fiskemetode enn man hadde tidligere. Verken sild eller makrell har hittil vist tegn på overbeskatning.²³⁶

Devold vart fødd i Bergen i 1902 og vaks opp på Sunnmøre, i Steinkjer og i Tromsø. Før fiskeribiologi vart hans virkeområde hadde han ei fortid som fangstmann. I 1935 kom han til Havforsikingsinstituttet (HI), og i 1947 vart han tilsett som leiar på sildeavdelinga på HI. Ei stilling han hadde til han gjekk av med pensjon i 1972.

Devold var interesert i to ting. Sildas vandringsmønster, og eit ønskje om hjelpe fiskarane. Løysinga på gåta om sildas variasjonar kunne løysast om ein lærte å kjenne sildas vandringer, driften av sildeyngel, rekruttering og naturleg dødelegheit.²³⁷ Devold lagde ein teori om dette, ein teori som seinare viste seg ikkje å stemme.²³⁸ Devold var overbevist om at dei dårlege fangstane på 1950-talet var ein del av ein naturleg syklus, og at silda ville komme tilbake ein annan stad.

Devold var oppteken av å vere fiskarens mann, og i ei årrekkje drog han på tokt med forskingsfartøyet "G. O. Sars" for å leite opp fisken for dei norske fiskarane. Takka vere denne "sildegjetinga" var det mogleg for fiskarane å ta opp dei enorma fangstane på 1950- og 60-talet. Devold fekk ei stor stjerne hos fiskarane, spesielt på Vestlandet.²³⁹ Devolds enorme popularitet blant fiskarar og andre gjorde at det gjekk lang tid før nokon, det vere seg yngre havforskarar eller fiskeridirektøren, utfordra Devold sitt syn på silderessursane.²⁴⁰

Devold hadde også sine egne idear om småsilda. Han meinte storparten av denne silda vekste opp ute i havet og at småsildefisket som føregjekk i fjordane og i kystnære farvatn difor ikkje var skadeleg for denne stammen. Frå slutten av 1950-talet satte Devolds assistent Olav Dragesund i gang undersøkingar om fordelinga av småsilda. Då undersøkjingane var ferdige mot midten av 1960-talet viste dei at småsilda ikkje fordelte seg etter noko bestemt mønster. Men då var det allereie for seint og bestanden hadde kollapsa. Dragesund seier i eit intervju med Jorunn Tjoflaat at han undervegs i programmet meinte at småsildefisket burde stoppast. Men han hadde vanskar å opponere mot sin eigen sjef. Devold ville berre lytte til folk som hadde den same meininga som han sjølv, og ikkje på dei som meinte at dette fisket

²³⁶ Schwach 2000: 291

²³⁷ Schwach 2000: 290

²³⁸ Devold meinte silda hadde eit vandringsmønster med sykluser på rundt 70 år der den veksla mellom å gyte mellom Båhuslänkysten, Vestlandet og Nord-Norge. Jo seinare ein kom i ein slik syklus jo lenger nord gytte silda. Silda utanfor Båhuslänkysten viste seg seinare å tilhøre nordsjøstammen, ikkje den norske vargytande. Han meinte det var temperaturforholda som bestemte tidspunktet for sildeinnsiget og kor høgt silda låg i vatnet. Tjoflaat 2006: 42

²³⁹ Tjoflaat 2006: 46

²⁴⁰ Schwach 2000: 293

kunne vere skadeleg for bestanden. I kraft av si dominerande stilling la Devold ein dempar på dei kritiske røstane, og fleire av dei som jobba med han har i ettertid sagt at han misbrukte si stilling. Dragesund meiner ting kunne vore annleis om Devold hadde vore meir ærbødig og hatt ein meir åpen instilling til småsildfisket.²⁴¹

I følgje Tjoflaat hadde Devold så godt som full makt over sildeforskinga. Han kunne gå til pressen, fiskarlag osv. utan å høyre med leiinga i Fiskeridirektoratet. Devold hadde også sterk makt over sine tilsette. Om han ikkje la direkte munnkurv på dei, hadde han iallefall sterke føringar på dei tilsette. Det var alltid Devold sjølv som uttalte seg, og i følgje Tjoflaats intervjuobjekt var det kun hans meiningar om silda som kom fram.²⁴²

Også Egil Kvammen var klar på at Devolds hypotese hadde fått stå for lenge. I eit intervju med meg svarer han slik på spørsmål om Devolds filosofi hadde fått råde for lenge: ”Ja, det kan du vel trygt sei.” Men samstundes tør han ikkje sei om Devold sitt syn påverka korleis Norge opptredde i forhold til sild i NEAFC.²⁴³ På trass av det Kvammen seier tør eg på bakgrunn av mine undersøkingar sei at Devold, gjennom si dominerande stilling i sildeavdelinga, hadde stor makt, og mykje å sei for utforminga av norske sildepolitikk i DPK og NEAFC. Eg har tidlegare snakka om havforskarane si dominerande rolle, og korleis torskeforskarane med ein enkel rapport forandra norsk torskereguleringspolitikk.²⁴⁴ Det er ingen grunn til å tru at det var annleis med silda. Devold hadde ei meir dominerande stilling enn sine kolleger i torskeavdelinga, og det er difor grunn til å tru at hans idear hadde meir å seia og større innflytelse enn det leiarane i torskeavdelinga hadde.

Mine undersøkingar av dei internasjonale og norske møtetpapira, har vist at Norge etter 1970 ikkje var like villige til å regulere NVG-sild som nordsjøisild. Småsildfisket var eit fisket på umoden NVG-sild, eit fiske som skulle vise seg å ha ein svært øydeleggjande effekt på den norske vårgytande bestanden. Devold si svært positive haldning til det norske småsildfisket var nok ein årsak til at Norge ikkje var meir villige til å regulere NVG-silda. Devold meinte som nemnt heilt til sin avgang i 1972 at det norske småsildfisket i dei kystnære områda og i fjordane ikkje hadde innverknad på bestanden. Han meinte det var store mengdar småsild i hava som gjorde at det norske fisket vart lite i den store samanheng. Dette skulle altså vise seg å ikkje stemme.

Kvammen seier han kan hugse kraftige verbale samanstøyt mellom Devold og fiskeridirektør Klaus Sunnanå allereie tidleg eller på midten av 1960-talet. Så sjølv om

²⁴¹ Olav Dragesund i samtale med Jorun Tjoflaat. Tjoflaat 2006: 43

²⁴² Ola Dragesund og Ole Johan Østvedt i samtale med Tjoflaat. Tjoflaat 2006: 44

²⁴³ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

²⁴⁴ Sjå punkt 5.4.1.

Devold stod sterkt, og det på dette tidspunktet var få om nokon som utfordra hypotesen hans, så var det altså ikkje slik at Devold sine meiningar var vedteke utan nokon form for debatt.²⁴⁵

Som Tjoflaat vil også eg presisere at ein må ha ei kritisk haldning til dei munnlege kjeldene. Vil Dragesund og andre havforskarar gje eit riktig bilde av Devold? Ønskjer dei gjenlevande forskarane med dette å reinvaske seg sjølv? Tjoflaat skriv at samtalanane med dei gjenlevande forskarane var prega av etterpåklokskap, at ein i ettertid ser at ein burde ha stansa fisket tidlegare. Ho presierer at havforskarane ikkje legg skyld på Devold, og at dei alle tar medansvar for det som hende. Tjoflaat seier det tok lang tid å danne seg eit korrekt bilde av Devold.²⁴⁶ Det er viktig å merke seg at intervjuobjekta snakkar om ting som hendte for 30-40 år sidan. Det er ikkje sikkert det alltid er like lett for såpass vaksne karar å hugse kva som hendte for så lenge sidan. Fleire gongar under intervjuet skulda Egil Kvammen på sviktande hukommelse og fleire gongar hadde han vanskar med å seie sikkert om det var slik eller slik.

Devold har fått eit motstridande ettermæle. Han blir først og fremst hugsa som ein fangstmann og ”fiskegjetar” og er framleis populær hos mange fiskarar. Sjølv om teoriane hans viste seg å vere feil er dei også viktige, og ligg til grunn for mykje av dagens forskning. Det at han tok så kraftig feil når det galt småsildfisket og overfiske har gjort ryktet meir frynsete. Det er lett å vere etterpåklok, og Devolds idear må sjåast i samanheng med ein langvarig norsk forskningstradisjon, og han var ikkje aleine med sine meiningar. Det som var så uheldig med at Devold tok så feil var at han hadde ein slik sterk posisjon. Hans ord var lov, og dette var ein viktig grunn til at Norge stilte seg så negativ til å regulere silda og at silda dermed møtte sin tragiske skjebne. Etter samanbrotet i NVG-silda fekk Devold liten innflyting. Til slutt tok Sunnanå sjølv affære når det gjaldt småsildfisket og Devold vart sjalta ut i sitt siste arbeidsår på instituttet.²⁴⁷ Tidlegare i kapittelet har vi sett at det var i 1970, det året Devold vart satt til side, at Norge verkeleg såg ut til å få opp augene og villige til å regulere silda i NEAFC.

5.4.2 Økonomiske motiv

5.4.2.1 Internasjonalt

Vi har tidlegare sett at økonomiske motiv var ein viktig årsak til at Norge var så villig til å regulere den norsk-arktiske torsken. Økonomiske motiv spelte inn også i reguleringa av sildefisket.

²⁴⁵ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

²⁴⁶ Tjoflaat 2006: 43-44

²⁴⁷ Tjoflaat 2006: 45-46

Norges fiske etter småsild var viktig. Sidan tidleg på 1900-talet har Norge fiska på ungsilda. Men utover i det siste tiåret fram mot 1970 eksploderte fangstane. Frå å ha fiska omlag 60 000 tonn ved byrjinga av 1900-talet, steig det til rekordøge 550 000 tonn i 1967.²⁴⁸ Sovjet fiska lite småsild og var først og fremst interessert i storsild til konsum. Dei ønska dermed ikkje at fisken skulle takast opp før den var nådd eit visst stadium. Som vist tidlegare hadde dei dermed ein reguleringspolitikk som var positiv til sildereguleringar. Islendingane var også mot det norske småsildfisket, eit fiske dei ikkje hadde tilgang til før mot midten av 1960-talet. Norge sin småsild gjekk for det meste til sildeolje og sildemjøl, og ein var dermed ikkje avhengig av storleiken på fisken som var teken opp.²⁴⁹ Det var dermed i Norges interesse å opretthalde småsildfisket, medan det var i Islands og Sovjets interesse å avvikle det. Det er i dag ikkje tvil om kva som var sildas beste.

Før 1970 fall ikkje Norges interesser saman med det som var det beste for silda. Kyststaten dreiv eit stort småsildfisket og grunna kortsiktige økonomiske motiv ønskte Norge å halde fram med dette. Sovjet og Island hadde interesser som fall saman med det som var best for sildebestandane. Dei hadde ikkje småsild i sine farvatn og ville dermed minke dette fisket slik at silda kunne vekse seg stor og takast seinare når fisken var i farvatn der russarane og islendingane fiska. Det er interessant å sjå at både når det gjaldt torsk og sild så var det dei som kjempa for stammens interesser som tapte. Det var dei økonomiske argumenta som vog tyngst.

Funn Jorunn Tjoflaat gjorde i arbeidet med si masteroppgåve bekreftar at disputten om småsilda mellom Norge og Sovjet var ein kamp om nasjonale interesser, ikkje berre om havforskarane sine vitskapelege funn.²⁵⁰ Ein usikker Egil Kvammen seier at Norge møtte seg sjølv i døra med silda i forhold til den argumentasjonen dei brukte om torsken. Kvammen er ikkje einig i at Norge ikkje var villig til å regulere sild og viser til trepartsforhandlingane på sild.²⁵¹ Det er då viktig å presisere at trepartssamtalane fann stad etter 1970.

Det var som overnemnt skilnad på kor villig Norge var til å regulere nordsjøsild og NVG-sild i tida etter 1970. Mot midten av 1960-talet vart nordsjøsilda viktigare i reine pengar. Det vil sei at verdien av den nordsjøsilda som vart teke opp var større enn verdien av den NVG-silda som vart teke opp. På den andre sida vart mykje av det norske NVG-fisket teke i norske farvatn. Mellom anna vart det norske småsildfisket teke i norske farvatn. Norge kunne difor i større grad sjølv bestemme kor mykje som skulle fiskast.

²⁴⁸ Tjoflaat 2006: 46

²⁴⁹ Tjoflaat 2006: 48

²⁵⁰ Tjoflaat 2006: 48

²⁵¹ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

5.4.2.2 Nord-Norge mot Vestlandet– sjark mot trål

Det kan vere fleire årsaker til at ein i tida før 1970 ikkje ville regulere sildefisket, medan man var meir villig til å regulere torsken. Ser ein på strukturen i dei norske fiskeria kan ein kanskje finne nokre svar. Tradisjonelt har torskefiskeria vore dei viktigaste i Nord-Norge, og sildefiskeria dei viktigaste på Vestlandet. Dette har naturleg nok fått konsekvensar for reiskapsbruken. På Vestlandet har det blitt gjort store investeringar i store og dyre notbruk.²⁵² Denne reiskapsbruken har også ført til at ein måtte ha større og dyrare båtar på Vestlandet. Både reiskapa og båtane dei nordnorske fiskarane brukte var billigare. Dermed har det i Nord-Norge blitt vanlegare å enten eige sin eigen båt eller gå saman i små partseigerlag, medan den høge prisen har gjort det nødvendig for vestlandsfiskarane å gå saman i større partseigerlag. Denne skilnaden heng igjen også i vår tid.²⁵³ I dag har ein fått reiarlag med lønnsarbeidarar i dei vestlandske fiskeria.

Den ulike eigedomsstrukturen i nord og sør har ført til politiske konsekvensar. I Nord-Norge har ein fått klassemotseninger i fiskarlag. Nord-Norges fiskerforbund, som var skipa i 1915, fekk aldri den slagkrafta som medlemstalet skulle tilseie. På Vestlandet fekk ein ikkje dei same problema. Her hadde arbeiderpartiet mindre sympati, og Venstre var i byrjinga det dominerande partiet.²⁵⁴

Dei enorme sildefangstane å 1950- og 1960-talet førte til at det på Vestlandet samla seg meir pengar på færre hender. I Nord-Norge vart mindre pengar fordelt på fleire hender. Dei store fangstane førte til større investeringar i dyre båtar og reiskaper. Mellom anna var omlegginga til ringnot svært kostbar. Med store investeringar var det ikkje populært å stoppe fisket fordi nokon meiner fisken var i fare. Ein vil gjerne få noko igjen for dei store investeringane ein hadde gjort. Min teori er at eit meir samla Vestland, med større, færre båtar med meir kapital kunne påverke regjeringa til å ikkje gå inn for reguleringar som gjekk ut over dei store fangstane deira.

Perioden mellom 1960-1980 representerer på mange måtar det korporative samarbeidets gullalder i norsk fiskeri. Norges Fiskarlag var den viktigaste forhandlingspartneren til staten. Men det var ”topppolkas partnerskap” som stod for forhandlingane. Fiskarlaget var i seg sjølv ein ”kompromissorganisasjon” med svært sprikande interesser, og ofte betydeleg ueinigheit nedover i organisasjonen. Her var både

²⁵² Johansen 1996: 306

²⁵³ Johansen 1996: 308

²⁵⁴ Johansen 1996: 309

kyst- og havfiskarar, reiarar og mannskap samt alle ulike reiskapsgrupper samla under ein paraply. Professor ved fiskerihøgskulen i Tromsø, Bjørn Hersoug, skriv at ein ser ein klar tendens til at reiarane styrka si stilling i organisasjonen. Dette bidro til at kystfiskarane, og spesielt kombinasjonsfiskarane, blei marginalisert både i organisasjonen og i politikken. Dette skapte splid både innad i Norges Fiskarlag og mellom fiskarlaget og regjeringa.²⁵⁵

På grunn av den ulike strukturen og økonomien i fiskeria på Vestlandet og i Nord-Norge fekk altså vestlandsfiskarane større makt i fiskarlaga. Min teori er altså at dette kan ha gjort til at vestlandsfiskarane hadde innverknad på den norske politikken i DPK og NEAFC. Dei kan ha påverka delegasjonane til å ikkje gå inn for reguleringar av sildeforekomstane. Dette kan ha vore ein årsak til at det tok så lang tid før Norge var villige til å regulere silda, medan dei tidlig ville regulere torsken. Vestlandsfiskarane ville på kort sikt tape på slike sildereguleringar.

5.5 Opsummering

Medan Norge var ein pådrivar for å regulere den norsk-arktiske torsken, var Norge før 1970 svært lite villige til å regulere nordsjøsild og atlanto-skandisk sild. Medan sovjetiske forskarar lenge uttrykte bekymring for sildestammene, såg ikkje norske sildeforskarar, med Finn Devold i spissen, at sildebestandane var i fare. Det ville bety kortsiktige tap, spesielt for vestlandsfiskarane, om dei regulerte sildebestandane. Det økonomiske aspektet kan også ha vore med på å føre til at det vart vanskelegare for forskarar, politikarar og byråkratar å innrømme at dei tok feil. Etter 1970 vart Norge også ein pådrivar for å regulere nordsjøsilda strengare. Framleis var Norge for ei sinke å rekne i reguleringa av NGV-silda.

Det hadde lenge vore klart at kommisjonane i nordaustatlanteren ikkje var i stand til å kontrollere overfisket. Når havforskarane såg at både den norsk-arktiske torsken og sildestammene var i fare for å bryte saman måtte dei til slutt gjere noko. Men kvifor tok det så lang tid? Og kva gjorde dei når dei endeleg handla? Dette er spørsmål eg vil ta opp i det neste kapitlet.

²⁵⁵ Hersoug 2000: 80

6. Eit nytt forvaltningsregime veks fram – Nasjonalisering av fiskeressursane

6.1 Innleiing

Etter kvart vart landa klar over at den manglande effektiviteten til DPK og NEAFC hadde vore medverkande til at fleire fiskebestandar var i ferd med å bryte saman. Då var det ikkje lenger mogleg for Norge å ”beskytte kyststatens interesser”, som Kvammen uttalte det, gjennom kommisjonen. Norge var heilt avhengig av å kunne regulere fiskeria på ein effektiv måte. Om dette ikkje vart gjort kunne dette føre til dramatiske konsekvensar, ikkje berre for fiskebestanden, men også for økonomien og for fiskarar og lokalsamfunn langs kysten. Med alle problemene, og den manglande effektiviteten i NEAFC, kvifor heldt Norge ut så lenge i kommisjonen? Det er det første spørsmålet eg vil svare på i dette kapitlet. Kva veg kunne Norge ta vidare? Kvifor var det så viktig for Norge å ha verdssamfunnet med seg då dei utvida sine fiskerigrenser? Korleis dreiv Norge sitt arbeid i vegen ut av NEAFC og mot det nye forvaltningsregimet, 200 mils økonomiske soner? Det er spørsmåla eg vil stille i den andre delen av kapitlet.

6.2 Norge held ut i NEAFC

Heilt frå starten var Norge ein av dei mest aktive deltakarane i dei internasjonale kommisjonane. Dei var blant landa som kom med flest framlegg til reguleringar, og var aktive i dei ulike forskingsgruppene. Finn Devold var ved fleire anledningar på 1960-talet leiar i arbeidsgruppa for atlanto-skandisk sild. Havforskar Johan Hjort var visepresident i ICES mellom 1920 og 1938 og president frå 1938 til 1948. Fiskeridirektør Klaus Sunnanå var mellom 1957 og 1961 president i DPK.

Dei norske delegatane til kommisjonen var høgt oppe i det norske fiskerisystemet. Dei to delegerte leiarane var som oftast ein frå Fiskeridepartementet og ein frå Fiskeridiraktoratet. Andre gongar var begge dei to delegerte frå direktoratet. Det var ikkje uvanleg at fiskeridirektør Klaus Sunnanå var på møta, og då han gav seg i 1972, deltok også den nye direktøren, Knut Vartdal, på møta. Underdirektør og seinare kontorsjef i Fiskeridirektoratet, Olav Lund, var ofte formann for delegasjonen. For departementet møtte mellom anna personar som ekspedisjonssjef Johs. Sellæg, konsulent Egil Kvammen og byråsjef Kjell Raasok.

I tillegg til dei to med stemmerett bestod den norske delegasjonen ofte av fleire rådgjevarar. Talet på rådgjevarar var aukande ettersom tida gjekk. Under årsmøtet i 1972 møtte Norge med to delegatar og heile 12 rådgjevarar. Norges Fiskarlag var som oftast representert, ofte med fleire representantar. Det same var Norske Trålerederers Forening og Fiskebåtredernes Forbund. Havforskarane var alltid godt representert, ofte med fleire personar. Leiande havforskarar som Steinar Olsen, Arvid Hysten og Gunnar Sætersdal møtte. Også personar frå ambassadane, representantar frå Norsk Sjømannsforbund, Norges Elveeigerlag, Landbruksdepartementet, Utanriksdepartementet og Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske var rådgjevarar på møta.

Dette viser at sjølv om Norge møtte mykje motstand, både i eit tungt regelverk og frå land som ikkje var villige til å regulere fiskeria, så gav dei ikkje opp. Norge stilte med mange høgtstående delegerte og rådgjevarar, og brukte mykje ressursar på dette arbeidet. Egil Kvammen bekreftar at dei internasjonale møtene var viktige og noko som vart prioritert frå norske fiskeristyresmaktens side. Han seier at det etter kvart også vart mykje møteverksemd i forkant av møra.²⁵⁶

I denne oppgåva har eg vist at medlemslanda, på grunn av eit komplisert regelverk, vedteke av nasjonar med ønske om eit tryggleiksnett og som ikkje har lyst til å gje frå seg nok makt, ikkje greide å regulere dei levande ressursane i havet effektivt nok i DPK og NEAFC. Fleire av dei viktigaste sakene for Norge fekk nei og vart nedstemt. Mellom anna har vi sett at heilt frå tidleg på 1960-talet, og heilt fram til kommisjonen gjekk i oppløysing i 1977, prøvde Norge, utan å lykkast, å få vedteke eit forbod mot beskyttelsesnot. Norge prøvde å få vedteke strengare torskereguleringar utan å greie dette, og då Norge rundt 1970 fekk opp augene for at også silda var sårbar, vart Norge også ein pådrivar for å regulere nordsjøsilva.

Havrettsminister Jens Evensen meinte kommisjonane som skulle regulere fiskeressursane viste seg å vere hjelpelause når det gjaldt å takle dei problema dei stod stilt ovanfor.²⁵⁷ Egil Kvammen meiner det heilt sidan dei første konvensjonane vart vedteke før andre verdskrig, hadde låge i korta at det nordaustatlantiske fiskerisamarbeidet ikkje fungerte. Om det er riktig som Kvammen seier, at det allereie på eit så tidlige tidspunkt var klart for dei norske fiskeristyresmaktene at dette fiskerisamarbeidet ikkje fungerte, kvifor var då Norge den mest aktive parten i over 30 år med internasjonalt fiskerisamarbeid i Nordaustatlanteren. I følgje Kvammen var det ein enkel grunn. Det var ikkje nokon annan veg. Det var ingen alternativ.

²⁵⁶ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

²⁵⁷ Evensen 1976: 22

Fisket har til alle tider vore viktig for Norge. For Vestlandet og spesielt Nord-Norge var det absolutt nødvendig å utnytte fiskeriresursane på ein måte som var bærekraftig. Kvammen seier at det ikkje var nokre distriktpolitiske tankar i den norske politikken på 1960-talet. Kvammen hevdar at det viktigaste med fiskerisamarbeidet var å bestytte kyststatens interesser.²⁵⁸ Ein kan trygt sei at det er i kyststatens interesser å oppretthalde fiskeria i Nord-Norge og på Vestlandet. Dermed får ein også eit distriktpolitisk perspektiv. For å oppnå dette haldt det ikkje å regulere dei norske fiskeria. Ein kunne ikkje gå ut av kommisjonane og overlate fisken til seg sjølv. Ein måtte prøve å regulere fiskeria, og ein måtte gjere det på eit internasjonalt plan. Norge hadde difor ingen alternativ til DPK og NEAFC.

6.3 Norge og overgangen til 200 mil

6.3.1 Norsk frustrasjon og fiskebestandar i fare

Det var sterke fiskerimessige forhold som tala for at Norge skulle gå til ei utviding av fiskerigrensene. Ein kunne ikkje halde fram i dei lite effektive reguleringsorgana utan at det ville føre til store konsekvensar for fiskestammene. I Barentshavet var presset frå dei europeiske fiskeflåtene sterkt aukande, eit press som var medverkande til at fleire fiskesbestandar var på randen av samanbrot. Å få regulert fiskeressursane var viktig for økonomien og for heile samfunn på Vestlandet og i Nord-Norge. Befolkninga i dei tre nordligaste fylka hadde på midten av 1970-talet framleis fisket som viktigaste næringsveg.²⁵⁹ Tanken om økonomiske soner sprang ut av kyststatenes behov for å beskytte seg mot den teknologi og det rovfiske dei moderne trålarne representerte.²⁶⁰

Gjennom heile perioden i det internasjonale fiskerisamarbeidet møtte dei norske fiskeristyresmaktene mykje motstand. Både i forsøka på å regulere den norsk-arktiske torsken etter 1957, og med forsøka på å regulere nordsjøsilda etter 1970 var dei norske fiskeristyresmaktene pådrivarar for å få til strengare reguleringar, og gong på gong måtte Norge sjå at dei ikkje fekk gjennom sine framlegg. Som vi har sett var det lenge ingen alternativ til DPK og NEAFC. Med tanke på denne motstanden Norge møtte, og med tanke på kor viktig det var for Norge å få regulert desse ressursane, må det ha vekst fram mykje frustrasjon blant dei norske fiskeristyresmaktene. 20 år med frustrasjon må ha gjort noko med

²⁵⁸ Samtale med Egil Kvammen 21.09.06.

²⁵⁹ Evensen 1976: 41

²⁶⁰ Evensen 1978: 12

viljen til å halde fram med samarbeidet i NEAFC. Tålmodet må etter kvart ha blitt ganske tynnslitt.

Teorien om ”almenningens tragedie” viser at ein ikkje kan forvalte ein felles ressurs på ein bærekraftig måte utan at den vert regulert på ein god nok måte.²⁶¹ Ein måtte skape eigarskap til ressursen for at landa skulle klare å regulere fiskestamman effektivt. Etter kvart byrja dei norske fiskeristyresmaktene å sjå seg om etter andre alternativ, og fleire var av oppfatninga om at økonomiske soner var den beste måten å regulere fiskeria i dei opne hava på. Ein artikkel forfatta i 1976 av dåverande statssekretær i Fiskeridepartementet, Birger Larsen, slår fast at ei utvida norsk fiskerisone ville føre til vesentleg betre reguleringsmoglegheiter for Norge på ei rekke fiskebestandar. Mellom anna for dei viktige bestandane norsk-arktisk torsk og atlanto-skandisk sild. Nordsjøsilde, som gjennom livet vandrar mellom fleire ulike soner, måtte etter utvidinga framleis bli beskatta i samarbeid mellom ulike statar.²⁶²

6.3.2 Mot 200 mil på to frontar

Den første norske utvidinga skjedde då fiskerigrensa blei utvida frå 4 til 12 nautisk mil i 1961.²⁶³ Dette var eit viktig første steg som vart gjort for å beskytte fiskeriressursane langs kysten. Men frå 1. januar 1977 utvida Norge sine økonomiske soner til 200 nautiske mil rundt Fastlands-Norge (875 000 km²), ein fiskevernzone rundt Svalbard kom til i juni 1977 (836 000 km²) og ein fiskerisone ved Jan Mayen i mai 1980 (292 600 km²). I alt vel 2 millionar km², fem gongar meir enn kongerikets landareal.²⁶⁴

Vegen mot 200 mil hadde to frontar. For at Norge skulle kunne gå til ei utviding var det nødvendig med eit folkerettsleg grunnlag. Dette arbeidet vart gjort i FN's havrettskonferansar, der Norge hadde ei aktiv rolle. Den andre fronten var på heimebane. I Norge var det ein stor debatt blant politikarar, fagorganisasjonar, fiskarar, forskarar og byråkratar om og i tilfellet korleis ein skulle utvide fiskerigrensene.

6.3.2.1 FN's 3. havrettskonferanse

Allereie i 1972 var prinsippet om økonomiske soner akseptert i enkelte land i Afrika og i nokre land i Latin-Amerika. Då Island utvida sine fiskerigrensar til 200 nautiske mil i oktober

²⁶¹ Sjå kapittel 2.

²⁶² Larsen 1976: 106

²⁶³ Kalle 2002¹: 6

²⁶⁴ Tamnes 1997: 279-280

1975 var dei første ute i Nordaustatlanteren.²⁶⁵ Men desse utvidingane kom ikkje utan at det skapte store folkerettslige og utansrikspolitiske problem. Frå første stund etterstreba Norge ei multilateral løysing. Dei norske tiltaka skulle ”bygges på kontakt og forhandlinger med de berørte land.”²⁶⁶ Denne hovudlinja vart bestemt allereie av Bratteliregjeringa i 1972, og vidareført av dei påfølgjande Korvald og Bratteliregjeringane.²⁶⁷ Norge og andre land kunne ikkje utvide sine grenser utan ei viss forankring i folkeretten. Dei aktuelle havområdene dreide seg om tilsvarte fem sjudelar av verdas overflate, og einsidige tiltak kunne skape motsetningar og konflikhtar og vere av ei avgjerande hindring for ei meir balansert utvikling av havna. Alternativet til ein havrettskonvensjon var ei utvikling der alle følte seg frie til å gjere det som passa dei, og få ei anarkistisk utvikling av verdshava som ville vere svært uheldig for Norge som fiskeri- og skipsfartnasjon.²⁶⁸ FN’s Havrettskonferanse vart difor viktig for at Norge kunne gjere sitt store havnåm. På denne måten kunne dei redde dei viktige fiskeressursane, og dermed også økonomien og lokalsamfunn på Vestlandet og i Nord-Norge.

I 1974 vart det oppretta eit eige minesterie for havrett og fiskerigrenser. Jens Evensen vart utnemnt til minister. Evensen var jurist og hadde mellom anna vore Norges advokat under fiskerigrensesaka mot Storbritannia. Han kom frå stillinga som ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementets rettsavdeling, og var formann i statens oljeråd. Evensens høgre hand og statssekretær var den unge Arne Treholt. Det at det vart oppretta eit eige departement seier noko om kor viktig denne saka var for den norske regjeringa.

Det første alvorlege initiativet til å utvikle ein ny og meir tidsriktig havrett blei teke under FNs Hovudforsamling i 1967. Då vart det vedteke ein resolusjon og satte ned ein spesialkomité som skulle utgreie spørsmålet om kven som skulle eige og utnytte dei ressursane som på grunn av ny teknologi hadde openbart seg i havområda. Hovudforsamlinga vedtok i 1972 ein resolusjon som etablerte ”prinsipper for havbunnområdene utenfor den nasjonale jurisdiksjonens grenser”²⁶⁹

I 1970 vart det bestemt at det skulle haldast ein havrettskonferanse. Den første sesjonen vart haldt i Caracas i 1974, og fulgt opp av ein ny i Genève i 1975. Under desse sesjonane vart det gjort viktig førebuande arbeid, og under Genève-møtet byrja konturane av ein moderne havrett for alvor å tre fram i form av eit nytt omfattande internasjonalt lovverk

²⁶⁵ Tamnes 1997: 279

²⁶⁶ Treholt 1976: 196

²⁶⁷ Tamnes 1997: 281

²⁶⁸ Treholt 1976: 199

²⁶⁹ Evensen 1976: 25-26

for hava.²⁷⁰ Det var under Genève-sesjonen dei økonomiske sonene fekk sitt politiske og folkerettslige gjennombrot.²⁷¹ Norge hadde engasjert seg sterkt og stått i sentralt i desse førebauande forhandlingane. For Norge var det viktig å få til ei pakkøløysing med ein omfattande havrettskonvensjon. Tilltak Norge gjorde på heimebane måtte ikkje forstyrre dette arbeidet.²⁷²

Arbeidet vart vidareført og fann mykje av sin ferdige form under sesjonane i New York våren og hausten 1976. Det var to viktige prinsipp som utvikla seg på sesjonane. For det første gav det kyststaten rett til å opprette eit territorialfarvatn, med suverene rettar, på maksimalt 12 nautiske mil. Det viktigaste momentet var likevel prinsippet om økonomiske soner som gav kyststane rett til å opprette 200-mils økonomiske soner dratt frå grunnlinjene. Innanfor desse områdene har landet eksklusive rettar til å utnytte dei levande og minerale ressursane og dermed foreta bevarings- og kontrolltiltak.²⁷³ Desse prinsippa var no å rekne som ein utenrikspolitisk og folkerettslig realitetar.²⁷⁴

Ikkje alle hadde vore like begeistra for dei økonomiske soneprinsippa om eksklusive kyststatsrettigheiter. Det hadde skapt bekymring blant dei store europeiske havfiskenasjonane, som frykta at utviklinga mot større myndigheit til kystnasjonane ville føre til at dei mista moglegheitene dei hadde for å drive eit aktivt fjernfiske. Også ei gruppe kystlause og geografiske vanskelegstilte statar var svært kritiske til økonomiske soner. Norge var oppteken av å arbeide for å finne kompromissløysingar.²⁷⁵

Det var fleire prinsipp som var viktige for å løyse desse problema. Nokre av dei var prinsippa om fri rett til skipsfart, overflyging og legging av undersjøiske kablar innanfor dei økonomiske sonene. Det var også slik at dersom eit land ikkje klarte å fiske det dei meinte var den ”optimale ytelsen av fiskebestanden” innanfor si økonomiske sone skulle den gi andre stater adgang til å fiske den gjenverande delen.²⁷⁶ Det økonomiske soneprinsippet var velegna for Norge. Landet var i tillegg til sine fiskeri- og kontinentalsokkelinteresser, også ein av verdas største skipsfartsnasjonar. Det var difor i Norges interesse å oppretthalde prinsippet om havenes fridom, samstundes som kyststaten fekk utvida sine rettigheiter over ressursane. Dette kunne bevarast gjennom økonomiske soner.²⁷⁷

²⁷⁰ Evensen 1976: 26

²⁷¹ Evensen 1976: 31

²⁷² Treholt 1976: 198-199

²⁷³ Evensen 1976: 29

²⁷⁴ Treholt 1976: 199

²⁷⁵ Evensen 1976: 30-32

²⁷⁶ Evensen 1976: 30-31

²⁷⁷ Evensen 1976: 40

Prinisippet om at kyststaten skulle ha rettigheter til ein del av kontinentalsokkelen som strekte seg utover 200 milssona vart ein av dei vanskelegaste sakene. Her var det to hovudretningar. På den eine sida stod dei fleste i-landa. Dei meinte havbotnregimet som skulle forvalte havbotnen utanfor 200 mil skulle ha begrensa rettigheter. U-landa, støtta av mellom andre Norge og Sverige, ville ha eit havbotnregime med utvida innverknad og mynde overført til ein ny organisasjon – Den internasjonale havbunnorganisasjonen.²⁷⁸

Norges stilling på Havrettskonferansen var sjølvstøtt i stor grad bestemt av landets geografiske lokalisering. For Norge var det viktigast å komme opp med eit bevaringssystem som gjorde at landet med effektive tiltak var i stand til å bevare ressursane og bevare det økonomiske grunnlaget for kystnasjonen.²⁷⁹ Og igjen, dette kunne gjerast gjennom økonomiske soner.

6.3.2.2 Mot 200 mil i Norge

Norge hadde sjeldan stått i fremste rekkje når det gjaldt utviding av nasjonal jurisdiksjon. Slik var det heller ikkje i 1970-åra. På same tid var det ei brei oppfatning i Norge om at fisken og oljen i nord, på same måte som Svalbard, eigentleg var norsk. Norge var difor på vakt mot å bli trengt tilbake, og utnytta dei moglegheitane som kom til å forbedre sin posisjon, gjennom havnåm og landnåm.

Historikar Rolf Tamnes skriv i si bok om norsk utanrikspolitikks historie at det i den norske sjølvforståinga inngjekk element av ein særeigen form for alturisme, som var basert på forestillinga om at norsk nordpolitikk var prega av særleg ”moderasjon og klokskap” kor det vart vist ”hensyn begge vegar”. Det måtte difor vere i alle lands interesse at Norge fekk overlatt både Svalbard og dei store havområda i nord. På den måten kunne man unngå eit ressursbetinga og stormaktpolitisk kappløp. Målet var ikkje å gjere Norge større eller rikare, hevda utanriksminister Knut Frydenlund. Desse norske perspektiva fekk særlig godt rotfeste i EF-kampen tidleg i 1970-åra.²⁸⁰

Frå 1971 og særleg frå 1972 ba nordnorske fiskarlag Norge om å følgje det islandske eksempelet om å einseitig utvide sine fiskerisoner. I mai 1973 oppstod Aksjon Kyst-Norge som i ein kort periode var ein aktiv opinionspådrivar. Aksjonen fekk sterk støtte frå organisasjonar som hadde vore aktive på nei-sida i EF-kampen som Senterpartiet, Sosialistisk Valgforbund og Arbeiderpartiets ungdomsorganisasjon. Dette stilte Arbeiderpartiet i ein

²⁷⁸ Evensen 1976: 33

²⁷⁹ Evensen 1976: 41

²⁸⁰ Tamnes 1997: 252-253

vanskeleg situasjon. Dobbeltheiten i dei norske fiskeria, med vestlandsfiskarar mot ei einssidig utviding, og nordnorske fiskarar for, samt dei nære banda til Arbeiderpartiet gjorde at det drøya før Norges Fiskaralag valte side. Først vinteren 1976 uttrykte organisasjonen misnøye over at utvidinga lot vente på seg.²⁸¹

Det var også fleire forhold som tala mot ei einssidig utviding. Det første poenget var den nemnde respekten for folkeretten. Det var viktig for Norge å gjere ei utviding som vart respektert og annerkjent av berørte statar. Eit anna poeng var at 75 prosent av det norske fisket vart dreve på ressursar som var delt med andre statar, noko som krevde felles ressursforvaltning og gjensidige kvotereguleringar. Dessutan var 20 prosent av det norske fisket dreve ved andre kystar, halvparten av dette vart teke ved Storbritannia sin kyst. Vestlandsfiskarane frykta ei einssidig utviding ville skade dette fisket.²⁸²

Med tanke på Norges plassering med sine viktigaste fiskeri i dei strategisk viktige Norskehavet og Barentshavet mellom dei to supermaktane, kunne ikkje Norge gjere ei einssidig utviding utan å drøfte det med nabolanda. ”Svalbard-passasjen” gjennom Norskehavet og Barentshavet var Sovjetunionens einaste verkelege åpne og isfrie sjøvei ut i Atlanterhavet.²⁸³ Kutter man ei blodåre har dette ikkje berre konsekvenser for denne lekamsdelen, men for heile kroppen. Slik er det også med moglegheiten til fritt å bevege seg i hava. Stoppar man ferdselen i ein sjøveg ville dette få vidtrekkande konsekvensar. Dette kan truge verdsfreden.²⁸⁴ Russarane frykta også eit norsk havnåm ville bidra til auka vestleg engasjement. Ei utviding ville også tvinge grensetvisten med Sovjetunionen på bana.²⁸⁵

EF-landa hadde også eit sterkt kort i ”fiskebrevet” frå 1973, der Norge for å sikre seg marknadstilgang hadde forplikta seg til ikkje å gå til ei einssidig utviding.²⁸⁶

Sovjetunionen var ikkje særleg begeistra for den norske alturismen. Også vestmaktene reagerte negativt på delar av den norske fiskerigrensepolitikken. For Norge vart det viktig å ha vestmaktene i bakhand. Roen i nord måtte sikrast med ”utgangspunkt i alliansen med USA”.²⁸⁷

Når Norge ikkje gjekk til ei einssidig utviding var det også fordi Barentshavet og Nordsjøen i hundreår hadde vore fiskerhav for fleire nasjonar. I ei verd med matmangel og knappheit på ressursane var det ikkje til å unngå at ei utvikling der kyststatane fekk stadig

²⁸¹ Tamnes 1997: 282

²⁸² Tamnes 1997: 282

²⁸³ Evensen 1978: 14

²⁸⁴ Hatlem 1976: 121

²⁸⁵ Tamnes 1997: 283

²⁸⁶ Tamnes 1997: 283

²⁸⁷ Tamnes 1997: 254

større makt og myndigheit ville skape misstru og missunnelse frå dei stater som ikkje ville tene like mykje på den nye utviklinga. I følgje statsekretær i Havrettsdepartementet, Arne Treholt, var det difor ”nødvendig å se utvidelsen av fiskerigrensene i et noe større prespektiv og ikke som et spørsmål om fisk og ressurser alene.”²⁸⁸

Regjeringa venta også med utvidinga fordi dei håpa på eit snarleg gjennombrøt for den nye havretten. Men det var likevel stor splid i Norge om kva linje ein skulle velge. I juni 1973 gav Norge sin tilslutning til prinsippet om økonomiske soner, utan å seie om Norge skulle gå inn for det. I juni 1974 konkluderte sjøgrenseutvalet med at fiskerimessige hensyn tilsa ei ”snarleg” utviding av fiskerigrensene, utan å bestemme nokon spesiell utstrekning.²⁸⁹ Det var diskusjonar om ein skulle utvide til 50 eller 200 mil. Skilnaden var i følgje Tamnes ikkje dramatisk, men marginalt viktig. 52 prosent av totalverdien av norske fiskefangstar var i 1968-73 basert på fiske som fant stad innanfor 12 mil, 17 prosent mellom 12 og 50 mil og 5,5 prosent mellom 50 og 200 mil. Om lag 75 prosent av fangsten kom altså frå heimlege farvatn innanfor 200 mil.²⁹⁰ Saka var vanskeleg for den politisk leiinga som drøfta saka i august – september 1974. På den eine sida stod fiskeriminister Eivind Bolle, som etterlyste ei snarleg utviding til 50 mil og eit signal om 200 milsoner i 1976. På den andre sida stod framfor alt Frydenlund og Evensen som advarte mot at Norge skulle handle på eigen hand.²⁹¹

Regjeringa kom i september 1974 med ei erklæring om Norges fiskerigrensepolitikk. Den gjekk ut på at ein skulle utvide grensen, og gjere det over tre steg. Ein skulle: 1. Innføre trålfrie soner, uansett nasjonalitet. Noko som hadde ei viss forankring i folkeretten. 2. Få til ei utviding av fiskerigrensene til 50 nautiske mil så snart som mogleg i 1975. 3. Norge skulle halde fram med bestrebelsane på å nå fram til ein internasjonal einigheit om 200 mils økonomiske soner gjennom arbeidet i FN's Havrettskonferanse.²⁹²

Norge gjekk inn i forhandlingar med 15 nasjonar om å innføre trålfrie soner. Dei møtte spesielt mykje motstand frå EF-landa. Til slutt fekk Norge gjennom ei avtale om trålfrie soner frå 31. januar 1975. Det andre trinnet på å auke til 50 mil verka stadig mindre aktuelt, då alternativet, 200 milsoner fekk sitt gjennombrøt under Geneve-sesjonen våren 1975.²⁹³

I oktober 1975 bestemte regjeringa at dei uansett utfallet av havrettsforhandlingane i 1976 ville gå inn for soner. Målet var å i 1976 å forhandle med dei berørte statane. I oktober 1976 vart datoen 1. januar 1977 formelt bekrefta. Datoen bekreftar at det var eit sterkt press

²⁸⁸ Treholt 1976: 197

²⁸⁹ Sjøgrenseutvalget var eit ekspertutval satt ned av Regjeringa for å greie ut saka.

²⁹⁰ Tamnes 1997: 252

²⁹¹ Tamnes 1997: 287

²⁹² Treholt 1976: 196

²⁹³ Tamnes 1997: 287-288

på regjeringa om å utvide sonene. I løpet av 1976 klarte Norge å bli einige med dei aktuelle landa og Norge kunne utvide til 200 mils økonomiske soner.²⁹⁴

På same tid som Norge, både i eigne rekker og internasjonalt, arbeida for å få til eit nytt regime, og arbeida for å få ryggdekning i folkeretten til å gå til ei utviding av fiskerigrensene, så jobba dei med å få gjennom fiskerireguleringar i det gamle regimet, nemleg NEAFC. I perioden mellom 1972-1973 til 1977 rei altså Norge to hestar på same tid. Igjen kan ein sei at Norge ikkje hadde noko val. Det var uvisst kor lang tid det ville ta før kystnasjonane kunne utvide fiskerigrensene, og Norge måtte difor arbeide vidare for å få regulert ressursane på ein strengare måte. Dei kunne ikkje ligge på latsida og vente på at dei fekk utvida fiskerigrensene. Det kunne føre til at det såg endå dårlegare ut for fiskebestanden og dermed også for den norske økonomien og den norske kystbefolkninga.

Under det 14. møte i juli 1976 informerte Norge medlemslanda i NEAFC om at dei ville utvide sine soner til 200 nautiske mil og at landet difor ville trekkje seg frå kommisjonen i 1977. Men Norge ville godta dei reguleringar fatta for 1977 som var i Norges interesse. EF-landa ville førebels ikkje gå ut av NEAFC. Norge hadde eit håp om at eit NEAFC som reflekterte kyststatanes nye rettigheter, kunne halde fram med å spele ei viktig rolle. Under møtet vart det satt ned ei arbeidsgruppe som skulle sjå på framtida til NEAFC. Norge hadde ein representant i denne gruppa.²⁹⁵ Under dei påfølgjande møta vart det forhandla fram ein ny konvensjon. Dette resulterte i 1982 i ein ny kommisjon.

6.4 Oppsummering

Dette kapittelet har vist at etter at Norge hadde utvida til 12 mils fiskerigrenser i 1961 ikkje hadde andre alternativ til det rådande regimet. For å redde fiskebestandane som var så viktige for økonomien og samfunnsutvikling i Nord-Norge og på Vestlandet måtte dei halde fram med å arbeide for strengare reguleringar i NEAFC.

Etter kvart dukka det opp eit alternativ i å utvide fiskerigrensene. I Norge vart regjeringa pressa frå fleire hald om å foreta ei einseitig utviding av fiskerigrensene til 50 eller 200 nautiske mil. Men det var viktig for regjeringa å gjere dette i samtaler med andre land. Fullstendig anarki der landa gjorde som dei ønska, ville vere skadeleg både for det norske fjernfisket og for norsk skipsfart. Ei einseitig norsk utviding kunne også skape store utanrikspolitiske problem. Det vart opretta eit eige Havrettsdepartement som skulle arbeide med saka. Med Norge i ei framtrudande klarte landa å bli einig om ein havrettstraktat under

²⁹⁴ Tamnes 1997: 288-289

²⁹⁵ Report of proceedings frå det 14. årsmøtet i NEAFC i juli 1976. NEAFC, London.

FNs havrettskonferansar. Etter 30 år med aktive og til dels reguleringsvillige norske fiskeristyresmakter i lite effektive fiskerkommisjonar, kunne Norge 1. januar 1977 utvide til 200 mils økonomiske soner. Med store deler av det åpne havet og dei store fiskeriressursane under nasjonal kontroll snudde dette det internasjonale reguleringsarbeidet på hovudet.

7. Avslutning

Denne oppgåva har hatt som siktemål å kartleggje Norge si rolle i dei internasjonale fiskerireguleringane i Nordaustatlanteren mellom 1946 og 1977. Formålet med avslutninga er å drøfte dei viktigaste funna eg har gjort i samband med forskingsprosjektet. Aller først vil eg gje svar på hovudproblemstillinga, før eg vil drøfte dei viktigaste nye funna som er gjort i arbeidet med masteroppgåva.

Norge var heilt frå starten av det nordaustatlantiske samarbeidet rett etter andre verdenskrig ivrige, og ønska å innføre strengare reguleringar ved hjelp av å innføre mindre maskevidder og minstemål. I den første tida gjorde dei ikkje dette nødvendigvis fordi dei var bekymra for fiskebestandane. Sjølv om det var tankar om at overfiske var mogleg, hadde desse ikkje slått gjennom i det norske havforskingsmiljøet. Norge ønska nok først og fremst å regulere botnfisken slik at dei sjølv kunne ta større fangstar og auke inntjeninga.

Utover 1950-talet førte Norge vidare den same linja med eit ønske om å regulere den norsk-arktiske torsken. Men no var det litt andre tankar bak reguleringane. Utover 1950-talet hadde det vekse fram ei bekymring for den norsk-arktiske torskebestanden. Fangstane i lofotfiske, som var det viktigaste norske torskefisket, hadde gått ned. Dette var bakgrunnen for eit forskingsprosjekt ved Havforskningsinstituttet som resulterte i rapporten *The State of The Arctic Cod* i 1957. Den viste at det sovjetiske ungtorskfisket med trål i Barentshavet hadde ført til at fisket etter vaksen skrei i Lofotfisket hadde gått dårlegare. Dette forandra norsk ressursforvaltningspolitikk frå å tru på naturlege vekslingar som årsaken til bestandsreduksjonane, til å tru at fisket hadde ein innverknad på ressursen. Frå no av gjekk Norge inn i dei internasjonale reguleringsmøta med eit mål om å hindre at fisket på norsk-arktisk torsk gjekk ut over ressursen.

Det var lenge ei todelt haldning frå norsk side. Medan Norge var ein pådrivar for å regulere torsken, var dei senger i reguleringa av sildebestandane. Ikkje før rundt 1970 åpna Norge augene for at også silda kunne bli påverka av fangstane. Det var vitenskaplege og økonomiske årsaker til at dette tok så lang tid. Mellom anna kunne ikkje sildeforskarane bygge sitt arbeid på tidlegare forskning slik torskeforskarane kunne, og det var vanskelegare å berekne storeleiken på sildeforekomstane i havet. Silda hadde til alle tider vore lunefull, og hadde i syklusar komt og gått ved norskeysten. Det var difor ei sterk haldning i det norske havforskingsmiljøet, med Finn Devold i spissen, om at det var naturlege vekslingar, og ikkje overfiske, som var årsaken til falla i sildebestandane. På Vestlandet hadde fiskarane gjort store investeringar i store båtar og dyrt utstyr. Dette gjorde at det vart vanskeleg å stoppe

fisaket berre fordi utanlandske forskarar ropte varsku. Vestlandsfiskarane stod også sterkt, mellom anna i fiskarlaget, og kunne påverke den norske delegasjonen til å ikkje gå inn for reguleringar som ville skade deira fiske.

Norge prøvde i mange år å regulere torskebestanden, og etter kvart fekk dei altså opp augene for at også silda var sårbar for overfiske. Med så mykje motstand som Norge møtte i fiskerikommisjonane må det ha bygd seg opp ein frustrasjon blant dei norske fiskeristyresmaktene. Norge måtte finne andre meir effektive metodar for å regulere fiskebestandane som var så avgjerande for kystbefolkninga. Då alternativet dukka opp i form av å utvide fiskerigrensene var ikkje Norge seine. Ein eigen havrettsminister vart utnemnt, og Norge vart ein pådrivarar i det internasjonale arbeidet som vart gjort i FN, slik at Norge, med ryggdekning i internasjonal rett, kunne utvide fiskerigrensene. Det heile resulterte i at Norge fekk 200 mils økonomiske soner frå 1. januar 1977.

Dette forskingsprosjektet er det første som har kartlagt Norges rolle i dei nordaustatlantiske fiskerikommisjonane. Gjennom å undersøkje norske og internasjonale møtereferat og rapportar har eg funne ut at Norge tidleg hadde ei todelt haldning til reguleringane av fiskeressursane. Medan Norge tidleg var ein pådrivarar for å innføre strengare reguleringar av den norsk-arktiske torsken, var dei lenge motstandar av å innføre strengare reguleringar av sildebestandane. Frå tidleg på 1960-talet kom det framlegg frå nasjonar som Frankrike og Sovjetunionen om å regulere sildebestandane. Medan desse sakene var blant dei viktigaste, og vart nemnt mest i dei internasjonale møtepapira, har mine undersøkjingar vist at sildesaka fram til 1968 knapt vart nemnt i dei norske møtereferata og møterapportane frå NEAFC. Sjølv i 1969, året då ein ny stor sildeundersøkjing var lagt fram, og Norge i følgje dei internasjonale papira uttrykte bekymring for bestanden, vart sildesaka gøymt bort med berre ein kort omtale i den norske rapporten. Dette viser at regleringane av sild ikkje var blant dei høgst prioriterte sakene til dei norske fiskeristyresmaktene på 1960-talet. Som nemnt i innleiingskapittelet omtalar Sen, Engesæter, Kalle, Underdal, Sætersdal og Sunnanå alle historia til NEAFC. Nokre av dei kjem også kort inn på Norges rolle. Men ingen viser den todelte norske haldninga som eg har omtala i mitt arbeid.

Årsakene til at norske havforskarar tidlegare hadde kjennskap til at torsken var sårbar for overbeskatning enn at silda var det, har blitt beskrevet av andre forskarar som mellom anna Vera Scwach og Jorunn Tjøflaat. Utgivelsen av *The State of The Arctic Cod* i 1957 var eit gjennombrudd som forandra norsk ressursforvaltning. Det var den første norske vitenskaplege artikkelen som slo fast at fisaket hadde ein innverknad på ressursen. Den viste at lofotfiske hadde blitt dårlegare, og at det var det sovjetiske fisaket på ungtorsk i Barentshavet som var

årsaken til dette. Gjennom mine undersøkingar av norske og internasjonale møtepapir frå DPK har eg funne ut at tidspunktet for når *The State of The Arctic Cod* kom ut, korresponderer med då Norge vart oppteken av å regulere den norsk-arktiske torsken i kommisjonen. Det har verken Schwach eller dei andre forskarane vist i sine artiklar eller bøker. Det var under årsmøtet i DPK i 1957 Norge uttrykte bekymring for den norsk-arktiske torskebestanden for første gong. Det var same året som forskingsartikkelen kom ut. Året etter kom Norge med det første konkrete framlegget om å regulere den norsk-arktiske torsken gjennom å auke maskeviddene. Det er difor sannsynleg at utgivelsen av *The State of The Arctic Cod* var ein avgjerande årsak til at Norge vart ein pådrivarar for å regulere den norsk-arktiske torsken. Dette haldt dei fram med å gjere gjennom heile perioden, heilt til dei utvida til 200 mils økonomiske soner i 1977.

Verken Schwach, Sunnanå eller Sætersdal, som har eit norsk perspektiv i si forskning, omtalar dei økonomiske årsakene til at Norge hadde denne todelinga. Både Storbritannia, og spesielt Sovjetunionen, bygde utover 1950-talet opp eit stort trålfiske etter ungtorsk i Barentshavet. Norge ville auke maskeviddene slik at meir av den unge fisken skulle sleppe gjennom maskene. Dette ville naturleg nok føre til at dei britiske og sovjetiske fangstane ville bli mindre. På den andre sida vil meir ungtorsk føre til at meir torsk vil få sjansen til å vekse opp og komme til Lofoten for å gyte. Dette ville auke den norske fangsten og inntjeningane. Eg har gjennom arbeidet med masteroppgåva synt at på dette området var dei norske økonomiske interessene samanfallande med det som var det beste for den norsk-arktiske torskebestanden.

I oppgåva har eg også sett på dei strukturelle og økonomiske skilnadene på Nord-Norge og Vestlandet som ein årsak til todelinga i Norges reguleringsvilje. Mange forskarar har omtalt hovudtrekka i norsk fiskeri som går ut på at ein dreiv eit tradisjonelt torskefiske i Nord-Norge, og eit sildefiske på Vestlandet. Mellom anna skriv Hallenstvedt og Christiansen og Johansen om konsekvensane dette fekk for reiskapsbruken. Medan ein i Nord-Norge har drive fiske med eit tradisjonelt og relativt billig utstyr, har vestlandsfiskarane gjort store investeringar i store båtar og dyrt utstyr som notbruk og kraftblokk. Dette, saman med dei eventyrlege fangstane på 1950- og 60-talet, førte til at mykje pengar vart konsentrert på få hender på Vestlandet. Hersoug er ein av forskarane som meiner dette førte til at reiarane, på bekostning av kystfiskarane, fekk stor makt i fiskarlaget. Eg har i arbeidet med masteroppgåva funne ut at fiskarlaga og reiarlaga hadde fleire delegatar og var ein maktfaktor på dei internasjonale møtene. Med større makt i fiskarlaget, meir makt på få hender, og fiskarar som har gjort store investeringar, har eg sett det som sannsynleg at vestlandsfiskarane

på denne måten fekk større gjennomslag, kunne påverka den norske politikken, og dermed få delegasjonane i NEAFC til å ikkje regulere sildefisket, noko som ville føre til store tap for dei.

Gjennom dette forskingsarbeidet har eg også funne ut at det etter 1970, etter at Norge fekk opp augene for at ein også måtte regulere silda, var stor skilnad på kor villig Norge var til å regulere nordsjøsilde og den atlanto-skandiske silda. Medan Norge for det meste fulgte ICES sine anbefalinga, og ville regulere nordsjøsilde strengare, ønska Norge å oppretthalde eit begrensa fiske på atlanto-skandisk sild som var høgare enn forskarane sine anbefalingar. Eg har i oppgåva grunna over dette, og kome fram til nokre moglege årsaker. Schwach og Tjoflaat har påpeikt Finn Devold si viktige rolle og hans meining om at fangsten ikkje påverka silda. Men dei har ikkje satt det inn i denne samanhengen. Det var nettopp for småsilda, umoden NVG-sild, ein underart av atlanto-skandisk sild, at Devold og dei andre havforskarane ved sildeavdelinga hadde så sterke meiningar. Devold bygde sine teoriar på lange norske havforskartradisjonar, og meinte det norske småsildfisket ikkje hadde innverknad på bestanden. Det skulle vise seg å ikkje stemme. Ein mogleg forklaring på denne tosidigheten kan altså vere at dei norske havforskartradisjonane spelte inn, og førte til at Norge ville oppretthalde eit begrensa fiske etter atlanto-skandisk sild.

Norge var heilt frå byrjinga ein pådrivarar for å regulere den norsk-arktiske torsken, og frå 1970 også ein pådrivarar for å regulere nordsjøsilde. Norge møtte mykje motstand, og dette må ha ført til at det bygde seg opp ein frustrasjon blant dei norske fiskeristyresmaktene. Men det var ingen alternativ til NEAFC. Tamnes og Chrisiansen og Hallenstvedt er nokre av forskarane som viser at då det dukke opp eit alternativ, og ein moglegheit til å utvide fiskerigrensene, greip Norge sjansen og vart ein pådrivarar for å få ein internasjonal aksept for økonomiske soner. Det desse forskarane ikkje har vist, men som eg har funne ut i mitt forskingsprosjektet, er at Norge i den siste tida av NEAFC rei to hestar på same tid. Samstundes som dei norske styresmaktene jobba for å få til eit nytt forvaltningsregime, var dei pådrivararar for å få gjennom fiskerireguleringar i NEAFC. Norge kunne ikkje vente på at alternativet skulle bli ein realitet. Dei visste ikkje kor lang tid dette arbeidet ville ta, og med den dårlege ressursituasjon som var så avgjerande for økonomien og samfunna på Vestlandet og i Nord-Norge, måtte Norge halde fram med arbeidet for å sikre den levande ressursen i havet også for framtidige generasjonar. Det kunne dei berre gjere i NEAFC.

Eg vil konkludere med å sei at medan Norge i det nordaustatlantiske fiskerisamarbeidet var ein pådrivarar for å få til strengare reguleringar av norsk-arktisk torsk, så såg dei ikkje behov for å regulere sildebestandane før i 1970. Denne tosidigheiten i den norske

reguleringspolitikken står igjen som det viktigaste funnet i mitt forskingsprosjekt. Ein tosidigheit kan fortelje oss mykje om norsk fiskeri. Ei masteroppgåve er eit begrensa prosjekt, og ein kan ikkje ta for seg alt. Eg har konsentrert meg om Norges rolle i det internasjonale fiskerisamarbeidet. Eit neste steg som kunne vere spennande å ta, er å gå djupare inn og studere strukturen i norsk fiskeri, norske fiskeriorganisasjonar og norsk fiskeripolitikk og sjå på andre årsaker til denne tosidigheiten i Norges rolle i den internasjonale ressurspolitikken.

Kjelder

Munnlege kjelder:

Samtale med Egil Kvammen 21.09.06. Oslo.

Skriftelge kjelder:

Arkiv:

Fiskeridirektoratets arkiv på Statsarkivet i Bergen: Fiskeridirektørens arkiv, Klaus Sunnanås arkiv

Fiskeridepartementets arkiv på Riksarkivet i Oslo: Hovedarkivet

Fiskeridepartementets arkiv på Fiskeridepartementet.

NEAFC sitt arkiv hos NEAFC sitt kontor i London.

Offentlige dokument:

St. prp.nr. 40. 1938

St. meld. nr 29. 1945-46

St. prp. nr. 31. 1948

St. prp. nr. 2 1959-1960

4. mai 1963. Sak nr. 3

20. mars 1964. Sak nr. 1

14. april 1964. Sak nr. 3

St. prp. Nr.103. 1967-68

20 mars 1970. Sak nr. 3

St. prp. nr 47. 1970-71

Internett:

www.wikipedia.no

http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1,00.html

Litteratur

Berg, Roald: Norge på egen hand. 1905-1920. I: *Norsk utenrikspolitikks historie, bd 2*. Universitetsforlaget; Oslo 1995, s. 111-115

Claes, Dag Harald og Stokke, Olav Schram: Internasjonale Regimer. I: *Normer og makt: innføring i internasjonal politikk, Jan Hovi og Raino Malnes (red.)*. Abstrakt forlag 2001. pp. 269-292

Christensen, Pål: Fiskerihistorie som etterkrigshistorisk forskningsfelt. *Etterkrigshistorisk register, nr2*. Mars 1991 (LOS-senter Notat 91/8)

Christensen, Pål og Hallenstvedt, Abraham: *Kamp om havets verdier – Norges Fiskarlags historie*. Norges Fiskarlag; Trondheim 2005

Dyrvik, Ståle: Fiske og fiskarar i Norge 1700-1920. I: Rogers, John (red.): *Kustbygd i förändring 1650-1950. Familj oeg hushåll i nordiska fiskesamhällen*. Uppsala 1989, s.83-101

Døhlie, Kjartan Hjermann: *Ressursar under press: Internasjonale tiltak til å regulere bruken av levande marine ressursar 1946-1977*. 301-oppgåve hausten 2005. Universitet i Bergen. Upublisert.

Døhlie, Kjartan Hjermann: *Ressursar under press: Norges rolle i dei internasjonale fiskerireguleringane i Nordaustatlanteren 1946-1977*. 303-oppgåve våren 2006. Universitetet i Bergen. Upublisert

Engesæter, Sigmund: *The importance of ICES in the establishment of NEAFC*. www.neafc.org/document/icessymp.htm

Eriksen, Knut Einar; Pharo, Helge: Kald krig og internasjonalisering 1949-1965. I: *Norsk utenrikspolitikks historie, bd 5*. Universitetsforlaget; Oslo 1997, s. 353-380

Evensen, Jens: Den nye havrettsorden. I: Treholt, Arne m.fl.(red.): *Norges Havretts- og ressurspolitikk*. Tiden; Oslo 1976

Evensen, Jens: Norsk havrettspolitikk i perspektiv. I: *Internasjonal politikk, nr.1, 1978, s.7-24*

Foldvik, Bente: *På tokt i Barentshavet*. Landbruksforlaget; Bergen 1998.

Fure, Odd Bjørn: Mellomkrigstid 1920-1940. I: *Norsk utenrikspolitikks historie, bd 3*. Universitetsforlaget; Oslo 1996

Hallenstvedt, Abraham og Dynna, Bjørn: *Fra Skårunge til høvedsmann. Med Norges fiskarlag gjennom 50 år*. Trondheim 1976

Hardin, Garreth: The Tragedy of The Commons. I: *Science* vol. 126

Hatlem, O.B: Internasjonal havrettsordning, sikkerhetspolitiske aspekter. I: Treholt, Arne m.fl.(red.): *Norges Havretts- og ressurspolitikk*. Tiden; Oslo 1976

- Hersoug, Bjørn: Er fiskeripolitikk distriktpolitikk? I: Teigen, Håvard (red.): *Bygdeutvikling. Framvekst og framtidige vegval*. Tapir; Trondheim 2000, s. 67-103
- Holm, Petter: Kan torsken temmes? Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935-1995. I: Eriksen, Erik Oddvar (red.): *Det nye Nord-Norge. Av-hengighet og modernisering i nord*. Bergen 1995, s. 109-142
- Hylen, A og Sætersdal: Beskatning av fiskebestandene i våre nordlige farvann. I: *Fisken og Havet, nr. 3, 1961*. Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt; Bergen 1961, s. 1-7
- Johansen, Karl Egil: *Fiskarsoge for Sogn og Fjordane 1860-1980*. Universitetsforlaget; Bergen, Oslo, Trondheim 1982.
- Johansen, Karl Egil: *Men der leikade fisk nedi kavet. Fiskarsoge for Hordaland 1920-1990*. J.W.; Bergen 1989.
- Johansen, Karl Egil: Ein sjølveigande og egalitær norsk fiskarstand? Eigedomstillhøve i dei nord-norske og vest-norske fiskeria. I: *Heimen*, nr. 4 1996, Trondheim; Landslaget for lokalhistorie, s 301-310.
- Kjeldstadli, Knut: *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Universitetsforlaget, Oslo 1999.
- Kolle, Nils¹: Fiskerigrenseutvidelsen i 1961. I: *Norsk fiskerinæring* 4, 2002
- Kolle, Nils²: 200-mils sonen blir innført. I: *Norsk Fiskerinæring* 5, 2002
- Kolle, Nils: *Managing the High Sea Fisheries In the North East Atlantic 1946-1977: A Brief History In The North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) And Its Predecessor, The Permanent Commission*. Presentert på den niande NAFHA-konferansen, Porto/Aveiro, Portugal 5.-8. desember 2005.
- Kolle, Nils: Fritt hav? Om retten til sjøfiske. I: Bjørnson Øyvind/ Nysæter, Egil/ Uthag, Arve Kjell (red.): *Til debatt. Innlegg ved norske historiedagar 1996. Historisk Institutt, Universitetet I Bergen, 1998, s. 341-352*
- Larsen, Birger: Utvidet fiskerigrense – konsekvenser for fisket i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet. I: Treholt, Arne m.fl. (red.): *Norges havretts- og ressurspolitikk*. Tiden ; Oslo 1976
- Nedkvitne Arnved: Fiske og jordbruk langs kysten fra middelalder til 1800-tall. I: Øye, Ingvill (red.): *Kystliv. Onsdagskvelder i Bryggens Museum*. Bergen 1987, s. 72-88
- Nordstrand, Leiv: *Fiskeridirektøren melder. Fiskeridirektoratet 1900-1975*. Bergen, 2000.
- Pharo, Helge: Liberalisering, teknologisk endring og markedsreguleringer i fiskeriene. I: Bergh, Trond m.fl: *Norge fra u-land til i-land. Vekst og endringslinjer 1830-1980*. Gyldendal; Oslo 1983, s. 71-105

Schwach, Vera¹: *Havet, fisken og vitenskapen. Fra fiskeriundersøkelser til havforskningsinstitutt 1860-2000*. 2000.

Schwach, Vera²: Staten som strateg i fiskeriene. Havforskning, forvaltning og næring 1860-1945. I: Finstad, Bjørn-Petter/ Haland, Anders/ Schwach, Vera (red.): ”... en af Landets betydeligst Næringsveie”. *Rapport fra et seminar ved Norges Fiskerimuseum i Bergen 2. – 3. november 1998*. Universitetet i Tromsø, 2000, s. 88-103

Sen, Sevaly: The evolution of high-seas fisheries management in the north east Atlantic. I: *Ocean & Coastal Management, Vol 35 Nos 2-3*. Elsevier Science Ltd; 1997, s. 85-100

Sunannå, Klaus: Administrative og økonomiske problemer i samband med internasjonale reguleringar av fisket. Foredrag på den 12. Nordiske Fiskerikonferanse i Visby 26. – 28. august 1970 I: *Fiskets Gang nr. 40, 1. oktober 1970*. s. 723-728

Sætersdal, Gunnar: Et globalt perspektiv på fiskeriforskning og –forvaltning. I: *Fiskets Gang*, nr. 2-3, 1989, nr2: s. 19-24, nr. 3: s. 33-37. Fiskeridirektoratet; Bergen.

Tamnes, Rolf: Oljealder 1965-1995. I: *Norsk utenrikspolitikks historie, bd 6*. Universitetsforlaget; Oslo 1997

Tamnes, Rolf: Spenningen mellom den nordsike, den europeiske og den atlantiske orientering i Norges forhold til verden omkring. I: CD: *Semesterfag i Norsk Historie Høsten 2002*. Historisk institutt, Universitetet i Bergen 2002

Tjoflaat, Jorunn: *Fra jakt tilfiskevakt. Forskere og forvaltere i utviklingen av et nytt forvaltningsregime i de norske fiskeriene rundt 1970*. Masteroppgåve i Historie. Universitetet i Bergen hausten 2005

Treholt, Arne: Norsk fiskerigrensepolitikk. I: Treholt, Arne m.fl.(red.): *Norges Havretts- og ressurspolitikk*. Tiden; Oslo 1976

Underdal, Arild: *The Politics of international Fisheries Management. The Case of the Northeast Atlantic*. Universitetsforlaget; Oslo 1980