



# ÚLFLJÓTUR

## VEFRIT

# Nýr samningur um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins

Eftir Arnór Snæbjörnsson, lögfræðing í sjávarútvegsráðuneytið

### Efnisyfirlit

1. Inngangur
2. Aðdragandi samnings og ferli samningaviðræðna
3. Heimildir þjóðaréttar af þýðingu
4. Samningsáherslur Íslands
5. Meginþættir hins nýja samnings
  - 5.1. Samningssvæðið
  - 5.2. Ráðstafanir til bráðabirgða og rannsóknarsamstarf
  - 5.3. Endurskoðun og frekari framkvæmd
  - 5.4. Ákvarðanataka og lausn deilumála
  - 5.5. Þriðju ríki og aðild að samningnum
  - 5.6. Gildistaka samningsins og tímalengd
6. Hugleiðingar um framhaldið

**Ágrip**

Árið 2018 undirrituðu Íslendingar samning við átta önnur ríki og Evrópusambandið um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður Íshafsins. Samningurinn byggir á alþjóðalögum um fiskveiðar, styðst við varúðarnálgun til að takmarka fiskveiðar í atvinnuskyni og hvetur til samstarfs í hafrannsóknunum. Í greininni er sagt frá bakgrunni samningsins og efni hans lýst með hliðsjón af samningsáherslum Íslands.

**Abstract**

In 2018 the Government of Iceland signed an agreement with eight other States and the European Union to prevent unregulated commercial fishing on the high seas in the central Arctic Ocean. The agreement is based on international fisheries law and makes use of the precautionary approach to protect an area from commercial fishing and encourages cooperation on marine research. The background of the agreement and its main subject is explained with a focus on the negotiation strategy of Iceland.

## 1. Inngangur

Nýverið var undirritaður nýr milliríkjasamningur um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins.<sup>1</sup> Viðræður um samninginn og undirritun hans vöktu verulega athygli alþjóðlega enda felur samningurinn í sér, með orðum David Balton frá utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna sem stýrði viðræðunum, „eitt fárra dæma nú um stundir þá ríki gera eitthvað fyrirfram til að girða fyrir vandræði.“<sup>2</sup>

Ísland var meðal þeirra níu ríkja auk Evrópusambandsins, sem undirrituðu samninginn og er með grein þessari sagt frá aðdraganda samningsins og meginþáttum hans með hliðsjón af samningsmarkmiðum Íslands við viðræðurnar en höfundur tók þátt í þeim sem fulltrúi sjávarútvegsráðuneytisins í sendinefnd Íslands.

## 2. Aðdragandi samnings og ferli samningaviðræðna

Norður-Íshafið og aðlæg höf þess eins og Chukchi-, Austur-Síberíu-, Laptev-, Kara-, Hvíta-, Grænlands-, Beaufort- og Beringshaf auk Baffins-flóa og kanadísku-innhafanna, eru meðal þeirra hafsvæða sem eru minnst rannsökuð í heiminum sökum afskekkrar legu, erfiðra veðurskilyrða og hafísþekju sem á þeim er ýmist allt árið eða hluta árs. Norður-Íshafið hefur hlýnað helmingi örar en meðaltal hlýnunar í heimshöfunum og hefur þekja rekiss minnkað óðum af þeim sökum, einkum fyrir ströndum Rússlands, Alaska og kanadísku-eyjanna. Breytingar á ísþekju, hlýnun sjávar, breytt seltuskilyrði, breytt hringrás og flæði sjávar o.fl. sýna að hafsvæði á Norðurslóðum eru að gangast undir verulegar breytingar sem geta orðið enn umfangsmeiri á næstu árum.<sup>3</sup> Mögulegt er að þetta hafi umtalsverð áhrif á útbreiðslu fiskistofna og möguleika til fiskveiða. Þar hefur þýðingu að í miðhluta Norður Íshafsins, utan lögsagna ríkja, er gríðarstórt hafsvæði, 2,8 milljón ferkílómetrar að stærð sem ekki virðist lengur unnt að útiloka eins og áður að geti orðið vettvangur fiskveiða í framtíðinni.

Þessar öru breytingar sem og tilvist hins víðfeðma alþjóðlega hafsvæðis voru meðal þess sem leiddu hin svonefndu strandríki að Norður-Íshafinu, þ.e. Bandaríkin, Kanada, Noregur, Rússland og Danmörk fyrir hönd Grænlands, að gefa sameiginlega út svonefnda Illulissat-yfirlýsingu á ráðstefnu í Illulissat á Grænlandi 28. maí 2008. Ástæðulaust er að rekja efni

---

<sup>1</sup> Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean. Undirritaður 3. október 2018 í Illulissat á Grænlandi.

<sup>2</sup> „It’s a rare case of governments doing something in advance, to prevent a problem from arising“. New York times, vefútgáfa, 30. nóvember 2017.

<sup>3</sup> The First Global Integrated Marine Assessment. World Ocean Assessment. Sameinuðu þjóðirnar 2016. Chapter 36G. Arctic Ocean, bls. 1. Þar er vísað til fjölmargra frekari heimilda, m.a. skýrslna vísindamanna á vegum Norðurskautsráðsins. Þá má geta þess að í skýrslu loftslagsnefndar Sameinuðu þjóðanna segir að ef auðnast að takmarka hlýnun loftslags við 1,5 gráðu C miðað við tímann fyrir iðnbyltingu þá megi vænta þess að Norður-Íshafið verði íslaut einu sinni á öld. Ef hins vegar hlýnunin verður 2 gráður C megi vænta þess að það muni gerast einu sinni á áratug. Sjá skýrslu frá nefndinni. Special Report on Global Warming of 1.5°C, Summary, dalkur B4.

hennar til hlítar en þar var því m.a. lýst yfir að ríkin fimm hefðu það sem nefna má „ráðsmannsvald“ (e. *stewardship*) yfir Norður-Íshafi og engin þörf væri nýmæla í alþjóðalögum til að vernda það.<sup>4</sup> Með því var auðsjálega vísað til þess að gildandi ákvæði hafréttarsamningsins og úthafsveiðisamningsins væru nægileg til að tryggja verndun svæðisins.<sup>5</sup>

Sjö árum síðar, í Osló 16. júlí 2015, gerðist það engu að síður að sömu ríki gáfu út sérstaka yfirlýsingu um takmörkun úthafsveiða í miðhluta Norður-Íshafsins. Með henni lýstu ríkin því m.a. yfir að þau mundu einungis heimila fiskiskipum veiðar á svæðinu væri það í samræmi við gildar stjórnarráðstafanir samkvæmt úthafsveiðisamningnum og að þau mundu setja á fót sameiginlega vísindanefnd til að auka skilning sinn á svæðinu. Þá var í lok yfirlýsingarinnar hvatt til þess að önnur ríki gripu til samskonar aðgerða og gefinn ádráttur um að til frekari viðræðna í því skyni mundi koma.<sup>6</sup> Íslensk stjórnvöld voru ekki aðilar að þessari yfirlýsingu og mótmæltu henni raunar harðlega, kváðu hana ganga í berhögg við átta ríkja samstarfið innan Norðurskautsráðsins og að Ísland hefði með réttu átt að njóta aðildar að yfirlýsingunni sem ábyrgt fiskveiðiríki sem stundi hafrannsóknir og mætti jafnvel legu sinnar vegna telja til strandríkis í skilningi úthafsveiðisamningsins.<sup>7</sup>

Fljótlega eftir að Osló yfirlýsingin var kunngerð var tekið að leggja drög að nýju ferli með þátttöku annarra ríkja en strandríkjanna fimm. Bandaríska alríkisstjórnin undir forustu Barack Obama forseta lagði mikla áherslu á málið með stuðningi Kanadamanna.<sup>8</sup> Í mars 2015 buðu bandarískir vísindamenn íslenskum stjórnvöldum þátttöku á fundi sem halda skyldi í Seattle í Bandaríkjunum í apríl sama ár til að fjalla um fiskifræði í tengslum við miðhluta Norður-Íshafsins, þ.e. fara skyldi yfir tiltækar vísindalegar rannsóknir og vöktun á hafsvæðinu sem og aðlægum hafsvæðum, þar með talið svæðisútbreiðslu fiskistofna séð í ljósi loftslagsbreytinga. Áður en kom til þessa höfðu tveir fundir vísindamanna verið haldnir fyrir tilstilli strandríkjanna

---

<sup>4</sup> Yfirlýsinguna má m.a. finna á vef norska Stjórnarráðsins, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). Að auki er slóð á hana af vefnum Wikipedia. Aðdraganda hennar má rekja til ályktunar sem borin var upp í Bandaríska þinginu (öldungadeild) frá fulltrúum Alaska, þeim Lisa Murkowski og Ted Stevens sem hafði áhrif á stefnu Bandarískra stjórnvalda. Frumkvæði Bandaríkjanna má einnig greina í því að árið eftir, þ.e. árið 2009, lýstu Bandaríkin einhliða yfir friðun allrar efnahagslögsögu sinnar út frá norðurströnd Alaska uns nægilegar upplýsingar lægju fyrir um vistkerfið til þess að unnt væri að heimila ábyrgar veiðar.

<sup>5</sup> Hafréttarsamningurinn frá 1982 nefnist á ensku: United Nations Convention on the Law of the Sea frá 1982 – UNCLOS. Fullt heiti úthafsveiðisamningsins frá 1995 er Samningur um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun deilistofna og víðförrulla fiskistofna og stjórnun veiða úr þeim (The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks frá árinu 1995). Ísland hefur fullgilt báða þessa samninga.

<sup>6</sup> Yfirlýsinguna má m.a. finna á vef norska Stjórnarráðsins, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

<sup>7</sup> Auk Íslands voru Finnland og Svíþjóð þau aðildarríki Norðurskautsráðsins sem ekki var með þessu boðin aðild að yfirlýsingunni. Frá mótmælum Íslands var greint víða í fjölmiðlum og kom m.a. fram að utanríkisráðherra, sem þá var Gunnar Bragi Sveinsson, hafi kallað á sinn fund af þessu tilefni sendiherra allra ríkjanna fimm á Íslandi.

<sup>8</sup> Þetta er m.a. auðsætt af sameiginlegri yfirlýsingu Obama og Justin Trudeau forsætisráðherra Kanada á árinu 2016 um m.a. Norðurslóðamál, þar sem ákall var um bindandi alþjóðasamning um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins og efla rannsóknir á svæðinu. Að auki bauðst Kanada til að standa fyrir næstu lotu viðræðna (sjá heimasíðu skrifstofu forsætisráðherra Kanada, [www.pm.gc.ca](http://www.pm.gc.ca)).

fimm til að ræða þessi mál. Hafrannsóknastofnun ákvað að þekkjast boðið og var þetta upphaf að þátttöku Íslands í starfi sérstakrar vísindanefndar sem kom reglulega saman samtímis því að samningaviðræðum um nýjan alþjóðasamning vatt fram.<sup>9</sup>

Bandaríkjamenn buðu síðan til fyrstu lotu viðræðna um nýjan samning og fór fundurinn fram í Washington 1.-3. desember 2015. Auk fulltrúa Íslands og ríkjanna fimm voru á fundinum fulltrúar Japans, Kína, Lýðveldisins Kóreu og Evrópusambandsins (DG-MARE). Þátttaka þessara ríkja umfram önnur skýrðist væntanlega af því helst að öll eru þau umsvifamikil fiskveiðiríki á úthafinu. Tilgangurinn var auðsjálega að kanna áhuga á gerð samkomulags sama eða áþekks efnis og Osló yfirlýsingin með þátttöku þessara þekktu úthafsveiðiríkja og Íslands. Með fundarboðinu sendu Bandaríkjamenn tillögu að samkomulagi sem var byggt á yfirlýsingunni. Fundurinn var fyrsta skref í þessu ferli og ekki eiginlegur efnislegur samningafundur. Á honum komu fram ýmsar grunnupplýsingar um hugmyndir um nánara efnisinnihald yfirlýsingarinnar, fyrstu afstöðu ríkja sem og hvaða vísindasamstarf ætti sér stað á þessu svæði og hvað væri fyrirhugað.

Fljótt sýndi sig að öll ríkin voru sammála um nauðsyn þess að koma í veg fyrir veiðar án stjórnar á samningssvæðinu, að samstarf þeirra yrði að byggja á vísindum og að ef til veiða kæmi á svæðinu þurfi að setja á fót eina eða fleiri svæðisbundnar stofnanir eða fyrirkomulag um fiskveiðistjórnun til samræmis við úthafsveiðisamninginn. Skoðanir virtust engu að síður skiptar við samningsgerðina og um tíma óvíst að nokkur niðurstaða fengist í viðræður, m.a. vegna þess að sumar sendinefndir voru tvístigandi um hvort rétt væri fremur að byggja á yfirlýsingunni frá 2015 fremur en að semja nýjan samning. Einkum var Rússland varfærið í þessu tilliti meðan úthafsveiðiríkin Evrópusambandið, Japan, Lýðveldið Kórea og Kína vildu í upphafi horfa til gerðar nýs samnings sem svipa mundi til hefðbundinna samninga um svæðisbundnar fiskveiðinefndir. Önnur strandríki en Rússland lögðu fremur áherslu á vísindasamstarf í upphafi og vildu fara varlega í að stofna fullbúna fiskveiðinefnd um svæði þar sem engar veiðar færu fram.

Úr þessum skoðanamun sem og hinum ýmsu álitaeftum sem komu upp í viðræðunum greiddist þó að lokum og svo fór sem áður segir, að loknum fimm samningafundum, þar á meðal þýðingarmiklum fundi í Safnahúsinu í Reykjavík í mars 2017, að sendinefndum ríkjanna auðnaðist að ná saman um drög að ríkjasamningi, sem síðan var undirritaður við hátíðlega athöfn 3. október 2018 í Illulissat á Grænlandi.

### 3. Heimildir þjóðaréttar af þýðingu

Með hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1982 voru settar ítarlegar reglur um landhelgina, efnahagslögsöguna og landgrunnið. Hins vegar var það skilningur margra, hvað

---

<sup>9</sup> Bréf NOAA til Hafrannsóknastofnunar, dags. 27. febrúar 2015. Skjalasafn ANR15030233.

snerti fiskveiðar o.fl. að úthafið hafi verið skilið eftir. Áfram var fylgt þeirri hefðbundnu meginreglu þjóðaréttar að veiðar á úthafinu væru öllum ríkjum frjálssar. Þau fyrirmæli sem sett voru um verndun fiskistofna og stjórnun veiða úr þeim á úthafinu og takmarka áttu þetta frelsi, einkum 87. og 116.-118. gr. samningsins, voru álitin of almenns eðlis til að geta þjónað tilgangi sínum.<sup>10</sup>

Það var hlutverk úthafsveiðiráðstefnu Sameinuðu þjóðanna að útfæra nánar ákvæði hafréttarsamningsins um verndun deilistofna og víðförulla fiskistofna, stjórnun veiða úr þeim og hrinda þeim í framkvæmd. Samkomulag varð um að kalla ráðstefnuna saman á umhverfisráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Ríó de Janeiro í Brasilíu í júní 1992. Úthafsveiðiráðstefnunni lauk hinn 4. ágúst 1995 með gerð bindandi alþjóðasamnings um veiðar á úthafinu. Ísland fullgilti samninginn 14. febrúar 1997, en samningurinn öðlaðist síðan gildi 11. nóvember 2011, þegar þrjátíu ríki höfðu fullgilt hann.

Fullt heiti samningsins er samningur um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun deilistofna og víðförulla fiskistofna og stjórnun veiða úr þeim, en hann hefur almennt gengið undir nafninu úthafsveiðisamningurinn, enda fjallar hann fyrst og fremst um stjórnun veiða úr þessum stofnum á úthafinu. Langflestir þeirra fiskistofna, sem veitt er úr á úthafinu, teljast annaðhvort deilistofnar, þ.e. stofnar sem halda sig bæði innan og utan lögsögu ríkja, eða víðförulir fiskistofnar og falla því undir samninginn. Sem dæmi um deilistofna má nefna norsk-íslenska síldarstofninn, þorskstofninn í Barentshafi, úthafskarfann á Reykjanes hrygg og íslenska loðnustofninn. Helstir víðförulla fiskistofna eru túnfiskstofnar víðs vegar í heiminum.

Meðal meginreglna úthafsveiðisamningsins er ákvæði hans um varúðarleiðina, en með henni er m.a. gert ráð fyrir því að ríki skuli sýna sérstaka varúð þegar upplýsingar um viðkomandi stofn eru óvissar eða ónógar. Annar mikilsverður þáttur, sem einnig hafði þýðingu við viðræður um Norður-Íshafið, eru reglur hans um samstarf ríkja. Þar er gert ráð fyrir því að strandríki og úthafsveiðiríki starfi saman á vettvangi svæðisbundinna veiðistjórnarstofnana að verndun áður nefndra stofna og stjórnun veiða úr þeim. Skulu ríkin m.a. ákvarða leyfilegan heildarafla úr stofnum, úthluta kvótum til einstakra ríkja og setja reglur um veiðar og veiðarfæri og um eftirlit með veiðunum. Engin sjónarmið eru fastsett með úthafsveiðisamningnum um til hvers beri að líta við þessar ákvarðanir eða aðstæður en hafa má hliðsjón af 11. gr. samningsins þar sem gert er ráð fyrir því að við mat á þátttökuréttindum nýrra ríkja að fiskveiðum sé horft meðal annars til atriða eins og ástands viðkomandi stofns, veiðihagsmuna einstakra ríkja, framlaga þeirra til verndunar og stjórnunar og til vísindarannsókna, þarfa strandbyggða sem byggja afkomu sína að mestu leyti á veiðum úr viðkomandi stofnum og þarfa strandríkja ef efnahagur þeirra er í mjög miklum mæli háður fiskveiðum.

---

<sup>10</sup> Um fullgildingu hafréttarsamningsins og úthafsveiðisamningsins er yfirlit á skrifstofu hafréttarmála hjá Sameinuðu þjóðunum, Division for Ocean Affairs and Law of the Sea, DOALOS.

Í úthafsveiðisamningnum eru þýðingarmikil ákvæði um eftirlit og framkvæmdarvald. Þeirri meginreglu þjóðaréttarins er fylgt í samningnum að eftirlit með því að fiskiskip virði verndunar- og stjórnunarreglur á úthafinu og að þeim sé framfylgt, sé fyrst og fremst í höndum fánaríkisins, þ.e. þess ríkis sem skipið er skráð í. Samningurinn leggur þá skyldu á herðar fánaríkinu að það stjórnir veiðum skipa sinna á úthafinu með því að leyfisbinda þær og að það banni þeim skipum að stunda veiðar sem ekki hafa tilskilin leyfi. Hins vegar er gert ráð fyrir því að öll aðildarríki samningsins, sem eru aðilar að svæðisstofnun, hafi rétt til að hafa eftirlit með fiskiskipum annarra aðildarríkja samningsins á því úthafssvæði sem stofnunin nær til og jafnframt til að fara með framkvæmdarvaldið gagnvart þeim sinni fánaríkið ekki skyldu sinni í því efni. Loks mælir samningurinn fyrir um að hafnríki fari með hefðbundið eftirlitsvald samkvæmt þjóðarétti og að þeim sé einnig heimilt að setja lög sem geri stjórnvöldum þeirra kleift að banna löndun á afla sem veiddur hefur verið í trássi við gildandi verndunar- og stjórnunarreglur.<sup>11</sup>

Til viðbótar við þessa samninga, sem mynduðu lagasnúru eða lagaramma um viðræður um hinn nýja samning, má nefna siðareglur um ábyrgar fiskveiðar frá 1995 og aðra óbindandi samninga eða leiðbeiningar af vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna, FAO.<sup>12</sup>

## 4. Samningsáherslur Íslands

Til gamans má segja frá því að í sendibréfi sem Matthías Jochumsson skáld reit Guðmundi Hannessyni lækni í nóvember 1909 skensar skáldið í lok bréfsins að „hlægilegt sé rifrildið um Pólinn“ en fyrir honum „megi þeir skipta honum eins og farið var með nafna hans Pólland, forðum“. Íslendingar voru allengi, að því telja má, fáskiptnir um málefni Norðurslóða.

Nú er öldin önnur. Árin 2019-2021 fer Ísland með formennsku í Norðurskautsráðinu, helsta samstarfsvettvangi ríkja á Norðurslóðum og í Hörpu í Reykjavík er á hverju ári haldið stærsta reglulega málþing heimsins um málefni Norðurslóða, Hringborð norðursins. Á þessum vettvangi hefur Ísland ekki síst beitt sér fyrir umfjöllun um málefni Norður-Íshafsins. Þótt að Ísland hefði mótmælt fimm ríkja Osló yfirlýsingunni frá 2015 þá var hún efnislega í samræmi við meginstefnu Íslands um ábyrga verndun og nýtingu lifandi auðlinda hafsins með sjálfbærum hætti á grundvelli bestu fánlegu vísindalegrar þekkingar. Með aðild Íslands að viðræðunum var ljóst að Ísland mundi láta til sín taka með sýnilegum hætti í umræðu um

---

<sup>11</sup> Almennar athugasemdir með frumvarpi til laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Þskj. 57. 121. löggj. 1996-97. Frumvarpið var samið í sjávarútvegsráðuneyti en byggði á starfi nefndar undir forsæti Geirs H. Haarde alþingismanns, svonefndri úthafsveiðinefnd, sem skipuð var í september 1993. Sjá Morgunblaðið 23. september 1993, bls. 21.

<sup>12</sup> FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries. Samþykkt á aðalfundi FAO, FAO Conference, 1995.

málefni sem snerta víðfeðm hafsvæði við aðstæður sem kalla á virkt samstarf þjóða. Það var mikilvægt fyrir utanríkisstefnu landsins.<sup>13</sup>

Við greiningu hagsmuna Íslands var nauðsynlegt að vega og meta atriði eins og hverjir fiskveiðihagsmunir Íslands kunni að vera á samningssvæðinu, komi til þess að þar verði möguleikar til fiskveiða í framtíðinni og þar á meðal hvort íslenskir fiskistofnar leiti inn á samkomulagssvæðið vegna hlýnunar sjávar. Við mat á því hvort Ísland væri betur sett sem aðili að nýju samkomulagi eða samningi hafði auðvitað þýðingu hvernig einstök ákvæði samningsdraganna þróuðust. Meðal þess sem Ísland horfði til voru reglur sem settar yrðu kæmi til þess að unnt yrði að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni á samningssvæðinu. Vikið er að einstökum áherslum Íslands við viðræðurnar í umfjöllun um efni samningsins hér á eftir.

Loks verður að hafa í huga í þessu sambandi að komi til þess að veiðar í atvinnuskyni hefjast á þessu svæði þá getur þátttaka Íslands í samningi sem þessum haft einhver áhrif við samningsborðið um stjórnun veiða. Þar mundu að auki hafa þýðingu þau sjónarmið sem rakin eru í 11. gr. úthafsveiðisamningsins, sem áður greinir, m.a. um veiðihagsmuni og framlag til vísindarannsókna.

## 5. Meginþættir hins nýja samnings

### 5.1. Samningssvæðið

Í 1. gr. samningsins er mælt fyrir um að „samningssvæði“ merki úthafssvæðið í miðhluta Norður-Íshafsins sem er umkringgt hafsvæðum þar sem Kanada, Danmörk fyrir hönd Grænlands, Noregur, Rússland og Bandaríkin fara með fiskveiðilögsögu.

Með þessu er ekki vísað til efnahagslögsögunnar sem þó hefði verið í betra samræmi við hafrétt. Ástæða þess er að Noregur hefur ekki lýst yfir 200 mílna efnahagslögsögu frá grunnlínum við Svalbarða heldur einungis svonefndri fiskveiðilögsögu. Nokkur viðkvæmni var raunar framan af viðræðunum um hvernig vísa skyldi til samningssvæðisins án þess að kæmi við álitafni tengd Svalbarðamálinu. Ísland og fleiri ríki eru aðilar að Svalbarðasáttmálanum frá 1920, sem veitir Noregi fullveldisrétt á Svalbarðaejyunum að háðum ákveðnum skilyrðum um m.a. frelsi til vísindarannsókna og að aðildarríki samningsins eigi jafnan rétt til auðlindanýtingar. Hins vegar hefur Ísland ekki viðurkennt að Noregur hafi rétt til að lýsa yfir fiskveiðilögsögu frá Svalbarða og stjórna þar veiði án tilhlýðilegs tillits til hagsmuna annarra ríkja.<sup>14</sup> Því var ekki sjálfgefið að Ísland gæti felld sig við þessa tilvísun.

<sup>13</sup> Um stefnu Íslands í málefnum hafsins má einkum vísa til skýrslunnar Hafíð – Stefnumótun íslenskra stjórnvalda, sem var gefin út sameiginlega af utanríkisráðherra, umhverfisráðherra og sjávarútvegsráðherra árið 2004.

<sup>14</sup> Um aðild Íslands að Svalbarðasamningnum og afstöðu Íslands til heimilda til fiskveiða á Svalbarðasvæðinu vísast til: Gunnar G. Schram: Hafréttur, bls. 122-129, og Arnór Snæbjörnsson: Smugudeilan, bls. 64-72.



Hér kann þó að hafa þýðingu fyrirvari í 14. gr. samningsins, en þar segir að ekkert í samningnum skuli skaða stöðu nokkurs aðila með tilliti til réttinda hans og skuldbindinga samkvæmt alþjóðasamningum eða stöðu hans með tilliti til álitafna er varða hafrétt, m.a. að því er varðar hvers kyns stöðu í tengslum við það að neyta réttinda og lögsögu í Norður-Íshafinu.

## 5.2. Ráðstafanir til bráðabirgða og rannsóknarsamstarf

Með 3. gr. samningsins skuldbinda aðilar hans sig til að heimila aðeins fiskiskipum, á fána þeirra, að stunda veiðar á samningssvæðinu, sé það í samræmi við ákvarðanir svæðisbundinnar fiskveiðinefndar, sem sett yrði á fót, eða ákvarðanir til bráðabirgða sem aðilarnir kunna að samþykkja, meðan unnið er að stofnun slíkrar fiskveiðinefndar.

Í 3. gr. samningsins eru aðilar hvattir til að stunda vísindarannsóknir innan ramma sameiginlegrar áætlunar um vísindarannsóknir og vöktun sem komið verði á fót skv. 4. gr. sem og innlendum áætlunum. Aðilar skuldbinda sig til að heimila tilraunaveiðar eingöngu í samræmi við slíkar ráðstafanir. Nánari ákvæði eru um tilraunaveiðar í d. lið 5. gr. samningsins þar sem m.a. er mælt fyrir um umfang þeirra og skyldu ríkja til að miðla upplýsingum sem safnað er í rannsóknarleiðöngrum.

Markmið hinnar sameiginlegu áætlunar er að bæta skilning samningsaðila á vistkerfum samningssvæðisins og einkum ákvarða hvort fiskistofnar kunni að vera fyrir hendi á samningssvæðinu nú eða í framtíðinni sem hægt væri að nýta með sjálfbærum hætti og möguleg áhrif slíkra fiskveiða á vistkerfi samningssvæðisins, svo sem segir í 2. mgr. 4. gr. samningsins.

Fyrirmæli samningsins um tilraunaveiðar og rannsóknarsamstarf voru lengi í mótun en það var afstaða allra samningsaðila að girða skyldi fyrir að tilraunaveiðar yrðu misnotaðar þannig að í raun yrði um atvinnuveiðar að ræða. Til að hnykkja á því voru sett ákvæði í 3. gr. um að vísindarannsóknir skuli ekki grafa undan ráðstöfunum gegn stjórnlausum fiskveiðum í atvinnu- og tilraunaskyni.

Samhliða samningaviðræðum ríkjanna kom saman nefnd vísindamanna frá öllum ríkjunum auk þess að fundi nefndarinnar sátu fulltrúar frá m.a. Norðurskautsráðinu, Alþjóðahafrannsóknarráðinu, ICES, og systurstofnun þess í Kyrrahafi, PICES. Starf vísindanefndarinnar var afar mikilvægt þar sem það kom við kjarnann í samningnum þar sem fjallað var um samband vísindasamstarfs og stjórnunarmarkmiða. Með samningnum er mælt fyrir um það sem í raun er áframhaldandi starf nefndarinnar og skal hún koma saman á hið minnsta tveggja ára fresti.

Loks er í 6. mgr. 4. gr. samningsins mælt fyrir um skyldu strandríkja og úthafsveiðiríkja, í samræmi við 7. gr. úthafsveiðisamningsins, til að hafa með sér samstarf til þess að tryggja að

farið sé að verndunar- og stjórnunarráðstöfunum vegna fiskistofna sem er að finna bæði innan og utan lögsögu einstakra ríkja í miðhluta Norður-Íshafsins í því skyni að tryggja verndun og stjórnun þessara stofna í heild sinni. Verulegar umræður voru um þetta ákvæði og var Ísland meðal þeirra ríkja sem lagði áherslu á mikilvægi þess. Samþýðanleiki stjórnunarráðstafana innan og utan efnahagslögsagna er grundvallaratriði samkvæmt hafrétti, en í þessu tilviki þýðir það að strandríkin þurfa að taka á sig samsvarandi skuldbindingar innan eigin lögsögu, svo telja skuli eðlilegt að „úthafsveiðiríki“ skuldbindi sig til að stunda ekki veiðar á alþjóðlegu hafsvæði. Fyrir sum strandríkin olli þetta ákvæði verulegum heilabrotum, en raunar má athuga að Bandaríkin og Kanada höfðu þegar lýst yfir veiðibanni (e. *moratorium*) í aðlægum lögsögum sínum, þar til fullnægjandi vísindalegar upplýsingar væru fyrirliggjandi til annars.

### 5.3. Endurskoðun og frekari framkvæmd

Með 5. gr. samningsins er mælt fyrir um skyldu samningsaðila til að koma saman á hið minnsta tveggja ára fresti og fara yfir framkvæmd samningsins, m.a. í ljósi fyrirliggjandi vísindalegra upplýsinga sem þá liggja fyrir. Skulu aðilarnir t.d. fjalla um hvort útbreiðsla, göngur og magn fisks á samningssvæðinu myndi grundvöll að sjálfbærum fiskveiðum í atvinnuskyni. Á þeim grundvelli skulu aðilarnir ákvarða um hvort hefja skuli samningaviðræður um að koma á fót svæðisbundinni fiskveiðinefnd og samtímis um bráðabirgðaráðstafanir fyrir fiskistofna meðan á slíkum viðræðum stendur.

Með þessu er gert ráð fyrir því að forsendur geti orðið til að samningar hefjist um stofnun eiginlegrar fiskveiðinefndar í skilningi úthafsveiðisamningsins, en samningurinn umbreytist ekki í yfirlýsingu um friðun hafsvæðisins frá veiðum til allrar framtíðar. Ísland átti verulegan hluta að mótun þessara ákvæða um kveik að frekari framkvæmd eða samstarfi samningsríkjanna og lagði fram fyrstu drög að ákvæðunum á samningsfundi í Færeyjum árið 2017. Því mætti raunar með réttu nefna þetta þýðingarmikla ákvæði í samningnum, íslenska ákvæðið.

### 5.4. Ákvarðanataka og lausn deilumála

Í 6. gr. samningsins er mælt fyrir um að allar ákvarðanir um efnisleg álitaefni verði teknar með samhljóða samþykki. Aðeins verði greidd atkvæði um álitaefni sem varði málsmeðferð og skuli meirihluti þá ráða. Raunar segir einnig að álitaefni skuli þó teljast efnislegt, ef einhver aðilanna lítur svo á.

Langvinnar umræður voru um hvernig staðið skyldi að ákvörðunum samkvæmt samningnum. Ísland talaði fyrir því eins og ESB og fleiri að miða mætti við að meirihluti atkvæða mundi ráða við meiriháttar ákvarðanatöku. Sum ríki eins og Japan og Kína töldu rétt að miða við 2/3 atkvæða. Það sem gerðist síðan var að strandríkin, einkum þó Rússland, kröfðust þess að þeim

yrði hverju um sig viðurkennt neitunarvald (*lat. veto*). Höfðað var í því tilliti til sérstakra hagsmuna strandríkjanna. Þá voru skoðaðar leiðir eins og frestun á ákvarðanatöku að beiðni strandríkis ef það teldi mál varða sína hagsmuni sérstaklega. Úthafsveiðiríkin vildu ekki gefa þetta eftir og bentu á jafnræði allra ríkja til veiða á úthafinu, sem varð til þess að ákvæðið var að veita í raun öllum ríkjum neitunarvald í þeim skilningi að samþykki allra þarf til ákvörðunar um meiriháttar mál, en tekið er þó fram í 6. gr. samningsins að skilja beri þetta þannig að ef ekkert ríki lýsir yfir formlegum andmælum teljist ákvörðun samþykkt.

Með 7. gr. samningsins er mælt fyrir um að ákvæði varðandi lausn deilumála, sem fram koma í VIII. hluta úthafsveiðisamningsins, gildi *mutatis mutandis* um hvers kyns deilur milli aðila er varða túlkun eða beitingu samningsins, hvort sem þeir eru einnig aðilar að úthafsveiðisamningnum eða ekki. Með þessu gilda í raun ákvæði hafréttarsamningsins um skyldubundna og bindandi lausn deilumála um deilur milli aðila.

### 5.5. Þriðju ríki og aðild að samningnum

Í 8. gr. samningsins er mælt fyrir um að aðilar hans hvetji ríki, sem ekki eiga aðild að samningnum, til þess að gera ráðstafanir sem eru í samræmi við ákvæði samningsins. Í framhaldi segir að aðilar skuli gera ráðstafanir í samræmi við ákvæði þjóðaréttar til þess að hindra starfsemi skipa ríkja sem grafa undan skilvirkri framkvæmd hans. Í þessu felst m.a. að aðilarnir eru hvattir til að beita hafnríkislögsögu sinni til að gera veiðar þessara skipa erfiðari en ella með að neita þeim um hafnkomu eða að þeim verði veitt þjónusta.

Í 2. mgr. 10. gr. samningsins er mælt fyrir um að aðilar geti boðið öðrum ríkjum, sem hafa raunverulegra hagsmuna að gæta, að gerast aðilar að honum. Orðin „raunverulegir hagsmunir“ eru sótt í 8. gr. úthafsveiðisamningsins þar sem segir að einungis þau ríki sem hafa slíka hagsmuni geti gerst aðilar að svæðisbundnum fiskveiðinefndum. Ýmsar útfærslur eru að reglum um aðild nýrra ríkja að þeim svæðisbundnu fiskveiðinefndum sem nú starfa vítt og breitt um heiminn en með hliðsjón af ákvæðum samningsins um ákvarðanatöku þarf með þessu samþykki allra aðila til að heimila aðild nýs ríkis að samningnum.

### 5.6. Gildistaka samningsins og tímalengd

Með 11. gr. samningsins er mælt fyrir um að hann öðlist gildi þegar öll ríkin sem tóku þátt í viðræðunum, þ.e. Kína, Danmörk fyrir hönd Færeyja og Grænlands, Ísland, Japan, Kanada, Lýðveldið Kórea, Noregur, Rússland, Bandaríkin og Evrópusambandið hafa fullgilt hann. Þetta er óvenjuleg niðurstaða, sem byggði á málamiðlun en nokkur umræða hafði verið um hvort eðlilegt væri að gera að skilyrði gildistöku að tiltekinn lágmarksfjöldi strandríkjanna mundi fullgilda hann. Til að enginn greinarmunur yrði gerður milli ríkja var því samþykkt að lokum að öll ríkin sem við viðræðurnar voru yrðu að samþykkja samninginn.

Í 13. gr. samningsins er óvenjulegt ákvæði sem ekki kom til umræðu fyrr en á síðasta samningafundi ríkjanna í Washington haustið 2017, en þar segir að samningurinn skuli í upphafi gilda til 16 ára. Eftir það skuli hann framlengdur til fimm ára í senn nema einhver aðili að honum leggi fram mótmæli innan frests sem þar er greindur.

## 6. Hugleiðingar um framhaldið

Samningurinn um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins er dæmi um samstarf ríkja við stjórnun fiskveiða sem 7. gr. úthafsveiðisamningsins gerir ráð fyrir sem valkosti í stað þess að stofna sérstaka svæðisbundna fiskveiðinefnd. Með því að setja ekki á fót slíka nefnd í skilningi samningsins eða leita t.d. til Norðaustur-Atlantshafsveiðinefndarinnar (NEAFC) um stjórn veiða á svæðinu, er ljóst að ýmis ákvæði úthafsveiðisamningsins, meðal annars um eftirlit með veiðum og rétt nýrra aðila til að hafa áhrif við ákvarðanatöku um veiðarnar, verður ekki beitt um samninginn. Hins vegar gerir samningurinn ráð fyrir því að komi til þess að skilyrði verði til atvinnuveiða verði hafin skref til þess að stofna slíka nefnd, sem starfa mundi með venjulegum hætti. Sennilega má kalla þetta praktíska leið til að bregðast við óvenjulegum aðstæðum. Þessi leið er mjög í anda þess sem Ísland lagði áherslu á við viðræður um samninginn.

Samningurinn felur í sér dæmi um beitingu varúðarreglu við stjórnun fiskveiða þar sem með honum er horft til þess að byggja upp vísindalega þekkingu og hefja ekki veiðar á samningssvæðinu fyrr en hún liggur fyrir. Með því felur hann í sér fordæmi sem þegar hefur verið vísað til sem dæmis um árangursríkt samstarf ríkja til að takast á við stór viðfangsefni og jafnvel loftslagsmál. Um leið verður þó að athuga að gildissvið hans og praktísk þýðing er takmörkuð og því viðsjárvert að draga umfangsmiklar ályktanir af samningu hans. Þá sé enn alls óvíst hvort samningurinn verði fullgiltur af öllum þeim ríkjum auk Evrópusambandinu, sem tóku þátt í viðræðunum, svo hann geti öðlast gildi. Það mun tíminn leiða í ljós.

## Heimildaskrá

Prentaðar heimildir:

Almennar athugasemdir með frumvarpi til laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Þskj. 57. 121. löggj. 1996-97.

Arnór Snæbjörnsson: *Smugudeilan*. Selfossi 2017.

FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries. Samþykkt á aðalfundi FAO, FAO Conference, 1995.

Gunnar G. Schram: *Hafréttur*. Rvk. 2001.

Hafið – Stefnumótun íslenskra stjórnvalda. Birt á vef utanríkisráðuneytisins.

Morgunblaðið 23. september 1993, bls. 21.

New York Times, vefútgáfa, 30. nóvember 2017.

*Special Report on Global Warming of 1.5°C*, Summary, dálkur B4. Accepted by the 48th Session of the IPCC, Incheon, Republic of Korea, 6 October 2018.

The First Global Integrated Marine Assessment. World Ocean Assessment. Sameinuðu þjóðirnar 2016.

Óprentað eða vefsíður:

Bréf NOAA (UN States Dep. of Commerce. National Oceanic and Atmospheric Administration) til Hafrannsóknastofnunar, dags. 27. febrúar 2015. Skjalasafn ANR15030233.

Heimasíða norska Stjórnarráðsins, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Heimasíða skrifstofu forsætisráðherra Kanada, [www.pm.gc.ca](http://www.pm.gc.ca)