

# NORSK-RUSSISK MILJØ- OG RESSURSFORVALTNING I NORDOMRÅDENE

Geir Hønneland

Siden Stoltenberg-II-regjeringen kom til makten i 2005, har nordområdene vært definert som prioritet nummer én i norsk utenrikspolitikk. Nordområdepolitikk er i utgangspunktet utenrikspolitikk i Norges nordlige nærområde<sup>1</sup> – i praksis i Barentshavsområdet – og forholdet til Russland står i en særstilling. På tre politikkområder – alle knyttet til miljø- og ressursforvaltning – er forholdet mellom Norge og Russland institusjonalisert i såkalte blandede kommisjoner: fiskeriforvaltning, miljøvern og atomsikkerhet. I tillegg er de to statene sentrale aktører i det multilaterale Barentssamarbeidet, som også berører miljø- og ressursforvaltning, men favner tematisk bredere enn dette. Denne artikkelen gir en oversikt over det institusjonaliserte samarbeidet mellom Norge og Russland i nordområdene, med hovedvekt på nettopp fiskeriforvaltning, miljøvern, atomsikkerhet og Barentssamarbeid.<sup>2</sup>

## Den norsk-russiske fiskerikommisjonen

Barentshavet er ett av verdens rikeste fiskefelt og inneholder blant annet verdens største torskebestand, nordøstarktisk torsk. Siden midten av 1970-tallet har Norge og Sovjetunionen/Russland i fellesskap forvaltet tre av de viktigste fiskebestandene i området: torsk, hyse og lodde. I 1975 ble partene enige om å opprette en såkalt blandet fiskerikommisjon, som kom sammen første gang i januar 1976.<sup>3</sup> Da var man allerede enige om å dele torske- og hysebestanden i Barentshavet likt mellom seg. I 1978 ble man enige om å dele lodda 60–40 i norsk favør. Den blandede kommisjonen består av byråkrater, forskere og representanter for fiskerinæringen i de to land.

Etter å ha arbeidet i skyggen av mer storpolitiske spørsmål om delelinje, gråsoner og svalbardsone de første årene, ble kommisjonen utover på 1980-tallet kraftsenteret i de norsk-sovjetiske fiskeriforbindelsene. Det utviklet seg et bytteforhold hvor Norge fikk en del av Sovjetunionens torske- og hysekvoter i bytte mot sovjetiske kvoter på bestander som norske fiskere var lite interessert i, som kolmule. Dette var fiskeslag som ga store kvanta, men lav pris på verdensmarkedet. Der norske fiskere var opptatt av bedriftsøkonomi og markedstilpasning, var sovjetiske myndigheter ute etter så store mengder fisk som mulig. For øvrig var konfliktlinjene tydelige og stabile i den blandede fiskerikommisjonen. Norge ønsket å regulere torske- og hysebestanden gjennom strengere redskaps- og minstemålsbestemmelser, mens Sovjetunionen isteden ville ha lavere kvoter og flere begrensninger på fangst av gytemoden torsk.

---

<sup>1</sup> Se Hønneland og Rowe (2010) for en diskusjon av nordområdepolitikken utenriks- og innenrikspolitiske dimensjoner.

<sup>2</sup> Artikkelen trekker på Hønneland (2012a), i tillegg til de mer detaljerte studiene nevnt i fotnotene.

<sup>3</sup> En detaljert gjennomgang av arbeidet til den norsk-russiske fiskerikommisjonen finnes i Hønneland (2006).

Rammebetingelsene for den norsk-sovjetiske/-russiske fiskerikommisjonen endret seg drastisk på begynnelsen av 1990-tallet. I den nye russiske markedsøkonomien var det ikke lenger grunnlag for det tradisjonelle kvotebyttet mellom partene – nå var også russerne primært ute etter verdifulle arter som torsk og hyse. Dessuten mistet russiske myndigheter oversikt over hvor mye fisk den russiske fiskeflåten tok i Barentshavet, da fartøyene begynte å levere fisken sin til mottaksanlegg i Norge. I 1992 registrerte den norske kystvakten et betydelig russisk overfiske, og partene i kommisjonen ble enige om å etablere et kontrollsamarbeid. Dette innebar først og fremst utveksling av fangstinformasjon. Utover 1990-tallet fant det også sted en storstilt samordning av tekniske reguleringstiltak mellom Norge og Russland og felles innføring av nye tiltak, som for eksempel satellittsporing av fiskefartøy.

Rundt årtusenskiftet ble samarbeidsklimaet mellom partene dårligere. Havforskerne foreslo betydelige kvotekutt, noe Norge ønsket å etterkomme, men Russland ikke var enig i. Likevel kom man til enighet om tiltak som skulle gjøre kvotefastsettelsen mer forutsigbar. I 2000 satte man for første gang en treårskvote, og i 2002 innførte man en handlingsregel for fastsettelse av torske- og hysekvotene. I korte trekk går handlingsregelen ut på at kvotenivået ikke skal endres med mer enn 10 prosent for torsk og 15 prosent for hyse fra ett år til et annet. Dessuten skal kvotene over tid være innenfor forhåndsdefinerte føre-var-grenser for hvor stor gytebestanden og fangstraten skal være.

Russisk overfiske ble på nytt et problem utover 2000-tallet, da stadig flere russiske fartøy leverte fangstene sine til transportfartøy som gikk til tredjeland som Nederland og Portugal med fisken. Et internasjonalt havnestatsregime under Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC) i 2007 bidro til å løse dette problemet.<sup>4</sup> I 2009 ble Norge og Russland enige om felles prosedyrer for å beregne totaluttaket av fisk fra Barentshavet. Samme år ble man enig om å definere blåkkeite som en fjerde fellesbestand, fordelt med 51 prosent til Norge, 45 prosent til Russland og 4 prosent til tredjeland. Dessuten løste man det gamle stridsspørsmålet om største tillatte minstemål på maskevidde og fisk. Norsk og russisk regelverk ble nå samordnet på dette feltet.

Selv om det tidvis har vært uenighet mellom partene i den norsk-russiske fiskerikommisjonen, regnes fiskeriforvaltningen i Barentshavet som svært vellykket i global sammenheng. Man har lyktes i å opprettholde et akseptabelt – og til dels svært godt – nivå på de viktigste fiskebestandene, og partene har vist kreativitet og kompromissvilje når konkrete problemer har oppstått.

### **Den norsk-russiske miljøvernkommisjonen**

Forurensningen fra nikkilverket i Petsjenga var utgangspunktet for etableringen av en norsk-sovjetisk miljøvernkommisjon i 1988.<sup>5</sup> Tidlig på 1990-tallet kom kartlegging av radioaktiv forurensning til som et sentralt satsingsområde for kommisjonen. I tillegg var det satt i gang ekspertsamarbeid på flere områder, blant annet for luft, vann og land, hovedsakelig orientert mot kartlegging av miljøsituasjonen. Rensing av nikkilverket ble snart håndtert av næringsinteresser i to

<sup>4</sup> Se Stokke (2009).

<sup>5</sup> En detaljert gjennomgang av arbeidet til den norsk-russiske miljøvernkommisjonen finnes i Hønneland og Rowe (2008).

landene, mens atomsikkerhet ble lagt inn under Utenriksdepartementet i Norge og atomenergiministeriet i Russland. Disse to høyprofilerte sakene ble således tatt ut av den blandede miljøvernkommissjonen, og det oppsto et behov for å fylle kommissjonen med nytt innhold. I 1994 tok den norske parten initiativ til å inkludere biodiversitet og kulturminnevern i samarbeidet, og samme år ble opplæringsprogrammet til Norske Sivilingeniørers Forening for avfallsminimering og ren teknologi («Renere produksjon») satt i gang i Nordvest-Russland. Programmet introduserer metoder for miljø- og energieffektivitet i russiske industribedrifter gjennom kurs for russiske ingeniører. «Renere produksjon» ble i mange år trukket fram som en vellykket hovedsatsning under det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet.

Rundt midten av 1990-tallet ble det fra norsk side en erklært målsetting å gjøre miljøvernkommissjonen til et forum for bredt anlagt institusjonssamarbeid mellom Norge og Russland på miljøvernområdet, og ikke bare for adhocbaserte tiltak rettet mot konkrete miljøutfordringer. Kulturminnesamarbeidet – som riktignok hadde startet tidligere i form av sporadisk kontakt mellom ansvarlige myndigheter på norsk og russisk side – ble i 1995 institusjonalisert under miljøvernkommissjonen. Konkrete restaureringsarbeider, særlig i Kenozero nasjonalpark i Arkhangelsk fylke, kom i gang i 1996. Aktiviteten under «Renere produksjon» ble trappet opp; blant annet ble basiskurset i miljøteknologi i 1998 supplert med et oppfølgingskurs rettet mot prosjekt- og økonomistyring. Året etter ble det etablert regionale knutepunkter for «Renere produksjon» i de nordvestrussiske hovedstedene i tillegg til senteret i Moskva, som hadde eksistert siden 1994. Det første arbeidsprogrammet for biologisk mangfold ble vedtatt samme år. Dette videreførte til dels det etablerte grenseregionale samarbeidet mellom Finnmark og Murmansk fylker, særlig i Pasvik naturreservat på begge sider av grensen. Det ble også samarbeidet om forvaltning av truede arter, som for eksempel isbjørn, sjøfugl, vannfugl og laks.

Samarbeid om kulturminnevern, biodiversitet og «Renere produksjon» sto fortsatt sentralt i kommissjonens arbeid i årene etter årtusenskiftet. I 1999 tok den russiske parten initiativ til et samarbeid om oljevernberedskap og sikkerhet og miljø ved petroleumsvirksomhet på sokkelen, og fra 2002 ble vern av de nordlige havområdene en hovedprioritet i kommissjonens arbeid. Blant annet ble det en erklært målsetting fra norsk side å få i stand en helhetlig forvaltningsplan for hele Barentshavet. Samtidig ble «det grensenære samarbeidet» nå definert mer helhetlig som bevaring av det norsk-russiske grenseområdets kulturminner, biodiversitet og villmarkspreget. Et trilateralt forskningsprogram mellom Norge, Finland og Russland om kartlegging av miljøtilstanden rundt Pasvikvassdraget ble gjennomført i perioden 2001–2006.

Det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet er noe løsere organisert enn den felles fiskeriforvaltningen. Det inkluderer imidlertid et stort antall aktører innenfor blant annet forskning, miljøovervåking og forvaltning. Miljøovervåking i nordområdene har i stor grad blitt et felles ansvar for de to landene. På enkelte saksfelt, som kulturminnevern, bidro Norge med finansiering til den russiske parten i en økonomisk vanskelig tid på 1990-tallet. Etter noen år med «unntakstilstand» ble den russiske parten igjen økonomisk selvgående. Arbeidet i den norsk-russiske miljøvernkommissjonen har, i likhet med fiskerisamarbeidet, vært lite konfliktfylt og oppfattes av de to partene som svært vellykket. De konkrete resultatene kan

diskuteres, men særlig miljøovervåkingen i de norsk-russiske grenseområdene kan trekkes fram som positiv.

### **Den norsk-russiske atomsikkerhetskommisjonen**

Atomsikkerhet har vært til stede i det norsk-sovjetiske/russiske miljøvernsamarbeidet helt siden begynnelsen av 1990-tallet. I tiden rundt etableringen av den blandede miljøvernkommissjonen i 1988 var det mange som fortsatt hadde Tsjernobyl-ulykken friskt i minne, og norske miljøaktivister var bekymret for sikkerhetsstandarden ved kjernekraftverket på Kola. Ryktene om at Sovjetunionen hadde dumpet radioaktivt avfall i Barents- og Karahavet – som først ble satt fram høsten 1990, og senere ble bekreftet fra offisielt russisk hold – ga støtet til et omfattende norsk-russisk kartleggingssamarbeid. Første halvdel av 1990-tallet var den mest hektiske perioden i det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet noensinne, og atomsikkerhet var hovedsaken.

I 1992, 1993 og 1994 ble det gjennomført felles undersøkelsestokt til dumpestedene i Karahavet og på østkysten av Novaja Semlja. I tillegg til norske og russiske forskere deltok eksperter oppnevnt av Det internasjonale atomenergibyrået og EU-kommisjonen som observatører. Sammen med årlige rapporteringer til London-konvensjonen om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall til sjøs bidro disse til å gi undersøkelsene internasjonal legitimitet. En hovedkonklusjon i den vitenskapelige rapporten fra toktserien var at radioaktivitetsnivået i både Barents- og Karahavet var lavt og hovedsakelig kunne tilskrives nedfall fra atmosfæriske atomprøvesprengninger, Tsjernobyl-ulykken og europeiske gjenvinningsanlegg, særlig Sellafield i Storbritannia, men også Majak-anlegget i Russland. Sistnevnte forurensning ble ført nord til Karahavet via elvene Jenisej og Ob.

Rundt midten av 1990-tallet ble atomsikkerhet i Russland en viktig sak i norsk utenrikspolitikk. Særlig miljøstiftelsen Bellona hadde bidratt til å sette truslene fra øst på dagsorden, og våren 1994 la regjeringen fram en stortingsmelding om atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærrområder. Da meldingen ble behandlet i Stortinget, ba utenrikskomiteen regjeringen om å utarbeide en handlingsplan for atomsaker. Handlingsplanen ble iverksatt i 1995 og definerte følgende hovedsatsingsområder: 1) sikkerhet ved atominstallasjoner, 2) behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel, 3) radioaktiv forurensning av nordlige områder (hovedsakelig forskning og miljøovervåking) og 4) våpenrelaterte miljøfarer.<sup>6</sup> Selve satsingen var allerede i gang da handlingsplanen kom, men planen satte en ramme rundt de økonomiske bevilgningene fra Stortinget og de konkrete prosjektene som var startet opp eller var under planlegging. Fram til århundreskiftet ble det gitt tilsagn om rundt 500 millioner kroner til i overkant av 100 prosjekter.

De to første av de fire satsingsområdene var de klart største. Nær halvparten av pengene gikk til behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel. Rundt en tredjedel ble kanalisert til sikkerhet ved atominstallasjoner. Nesten 70 prosent av midlene ble gitt til investerings- og konstruksjonsprosjekter. Sikkerhet ved atominstallasjoner innebar i hovedsak sikringstiltak ved

<sup>6</sup> Atomhandlingsplanen er evaluert i Hønneland og Moe (2000).

kjernekraftverket på Kola. Innenfor det andre satsingsområdet ble det blant annet bygd renseanlegg, lagre og ulike typer transportmidler (som for eksempel spesialjernbanevogner) for å frakte radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel.

Ikke alle prosjekter var like vellykkede. Renseanlegget for flytende lavradioaktivt avfall i Murmansk ble for eksempel aldri satt i drift. Norge og USA hadde tatt på seg finansiering av et slikt anlegg i det russiske nordvest – slik Japan hadde gjort det i øst, etter at Russland i oktober 1993 dumpet 900 m<sup>3</sup> flytende radioaktivt avfall i Japanhavet.<sup>7</sup> Gang på gang lovet russerne at anlegget snart ville være i drift (ofte med en anmodning om ytterligere finansieringsbidrag fra utlandet), men det skjedde aldri. I 2003 valgte man fra norsk side å avslutte prosjektet.<sup>8</sup>

Det norsk-russiske atomsikkerhetssamarbeidet ble i 1998 formalisert gjennom opprettelsen av en blandet atomsikkerhetskommisjon. Fra starten av var det en norsk målsetting å få andre vestlige land med på arbeidet for atomsikkerhet i Nordvest-Russland. Dette lyktes man med, og en rekke andre stater og internasjonale organisasjoner har etter hvert kommet til. Allerede fra 1996 sto det norsk-amerikansk-russiske samarbeidet i Det arktiske militære samarbeidet (AMEC) sentralt, særlig knyttet til opphugging av utrangerte ubåter. For USA var den viktigste gevinsten at Russland gjennom denne satsingen klarte å overholde sine nedrustningsforpliktelser. For Norge var miljøargumentet avgjørende, mens Russland trengte pengene.<sup>9</sup>

Et gjennombrudd når det gjaldt å få i stand et juridisk rammeverk for internasjonal prosjektbistand til Russland for å rydde opp i atomavfall, kom da Rammeavtalen for det mangesidige atomsikkerhetsprogrammet i Den russiske føderasjonen (MNEPR) ble undertegnet i 2003. I 2002 etablerte G8-landene et globalt partnerskap mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og -materiale. Partnerskapet hadde som mål å samle inn 20 milliarder amerikanske dollar for tiltak over ti år knyttet til ikke-spredning, nedrustning, antiterrorisme og atomsikkerhet, særlig i Russland. Opphugging av atomubåter og sikring av radioaktivt materiale er blant de prioriterte områdene. USA skal alene bidra med 10 milliarder dollar, og Norge ble i 2003, som første land utenfor G8-kretsen, invitert til å slutte seg til samarbeidet. Fra norsk side ble det stilt i utsikt et bidrag på 100 millioner euro over tiårsperioden, bevilget over handlingsplanen for atomsaker. Norge deltar også i en rekke internasjonale atomsikkerhetsfond administrert av Den europeiske banken for rekonstruksjon og utvikling (EBRD). Det viktigste av disse er EUs nordlige dimensjons miljøpartnerskap (NDEP-fondet).

Den norske handlingsplanen ble revidert i 1997 og erstattet av nye handlingsplaner i 2005 og 2008. Det ble definert tre konkrete hovedsatsinger under planen fra 2005: 1) ubåtopphugging, 2) sikringstiltak og forberedelser til utskipning av radioaktivt avfall fra Andrejevabukta, den russiske nordflåtens tidligere hovedlager for

---

<sup>7</sup> De relevante internasjonale organer var varslet om dumping, og den var ikke i strid med internasjonale avtaler Russland hadde sluttet seg til. Den gang var det lov å dumpe lavradioaktivt avfall dersom man fulgte bestemte rapporteringsprosedyrer, noe det ikke lenger er i dag.

<sup>8</sup> I et intervju med *Aftenposten* 1. februar 2004 sier seksjonssjef Ole Reistad i Statens strålevern at man kun har fått halvkvadede viser fra russerne om årsaken til problemene med å få renseanlegget i gang: «De skylder delvis på teknologien, men et stort spørsmål er nok også hvem som skal betale for rensingen. Mitt inntrykk er at de mangler både kunnskap og økonomiske ressurser til å sette igang.»

<sup>9</sup> Storbritannia sluttet seg til AMEC i 2003. Siden 2007 har Norge kun hatt observatørstatus i AMEC.

radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel, og 3) utskiftning av radioisotopiske strømkilder på fyrlykter langs kysten i Nordvest-Russland.

Handlingsplanen fra 2008 legger særlig vekt på at atomsikkerhetssamarbeidet med Russland etter hvert har blitt institusjonalisert og inkluderer andre vestlige stater. Norges innsats må i dette lyset i enda større grad enn tidligere samordnes med prioriteringene til andre donorland. Med midler fra NDEP-fondet har EBRD i samarbeid med russiske myndigheter utarbeidet en omfattende og detaljert beskrivelse av atomsikkerhetsutfordringene i Nordvest-Russland, med konkrete planer for hvordan og i hvilken rekkefølge oppgavene bør løses. I denne «masterplanen» defineres opprydning av radioaktivt avfall og sikring av brukt kjernebrensel ved de nedlagte tekniske basene i Andrejevabukta og Gremikha nordøst på Kolahalvøya som den største og mest akutte oppgaven.

### **Den euro-arktiske Barentsregionen**

Den euro-arktiske Barentsregionen ble etablert i 1993 på norsk initiativ og etter modell av Østersjørådet, som ble dannet året før. Kirkenes-erklæringen av 11. januar 1993 etablerte formelt Det euro-arktiske Barentsrådet, som er Barentssamarbeidets nasjonale pilar. Erklæringen slo fast at rådet skulle arbeide for bærekraftig utvikling i regionen og være et forum for samarbeid mellom to eller flere stater innenfor økonomi, handel, vitenskap og teknologi, turisme, miljø, infrastruktur, utdanning og kulturutveksling. Det skulle også bidra til å bedre situasjonen for de nordlige urfolkene. Kirkenes-erklæringen ble underskrevet av utenriksministrene i de fem nordiske landene og Russland samt EU-kommisjonens ambassadør i Norge, noe som understreket sakens høye politiske prioritet.

Barentsrådet kommer sammen annethvert år, stort sett på utenriksministernivå, men også fagministre kan delta. Formannskapet rullerer mellom Norge, Sverige, Finland og Russland. Mellom møtene i Barentsrådet koordineres arbeidet av en embetsmannskomite som kommer sammen fire-fem ganger i året i det landet som til enhver tid har formannskapet. Barentsregionen dekker geografisk de nordlige delene av Norge, Sverige, Finland og Russland, men også Danmark, Island og EU-kommisjonen er fullverdige medlemmer av Barentsrådet. Ni stater har observatørstatus: Canada, Frankrike, Italia, Japan, Nederland, Polen, Storbritannia, Tyskland og USA.

Det euro-arktiske regionrådet ble etablert parallelt med Barentsrådet. De opprinnelige medlemsregionene var Nordland, Troms og Finnmark i Norge, Norrbotten i Sverige, Lappland i Finland og Murmansk og Arkhangelsk oblaster<sup>10</sup> i Russland. Siden har Västerbotten i Sverige, Oulu og Kainuu i Finland samt Nenets autonome krets<sup>11</sup> og republikken Komi i Russland kommet til. Regionrådet består av

---

<sup>10</sup> Det russiske ordet *oblast* betyr «område». Det er en av flere kategorier føderasjonssubjekter i Russland; republikk er en annen. *Oblast* oversettes gjerne med «fylke» på norsk, og det er ikke helt unaturlig ettersom oblastene ikke er etablert på (ikke-russisk) etnisk grunnlag, i motsetning til republikkene. Til forskjell fra Norge er imidlertid Russland en føderasjon, det vil si en stat som på konstitusjonelt grunnlag trekker inn regionale enheter i beslutningsprosessen, og har både lovgivende, utøvende og dømmende makt på både nasjonalt (føderalt) og regionalt nivå.

<sup>11</sup> Autonome kretser er det laveste nivået av etnisk definerte føderasjonssubjekter i Russland. I sovjettiden ble de autonome kretsene definert som del av nærmeste «fylke», mens den russiske grunnloven av 1993 gir dem status som egne føderasjonssubjekter. Siden årtusenskiftet har de igjen

regionale ledere, som fylkesordførere fra de norske regionene og guvernører fra de russiske, og møtes to ganger i året. Mellom samlingene i regionrådet koordineres arbeidet av Barents regionkomité, som består av fylkespolitiske embetsmenn. Denne møtes vanligvis fire ganger i året. Både Norge, Sverige, Finland og Russland har opprettet nasjonale barentssekretariat for å koordinere og iverksette det grenseoverskridende prosjektsamarbeidet. Det norske sekretariatet i Kirkenes er det eldste og klart største av disse.

I 2007 ble et internasjonalt barentssekretariat etablert i Kirkenes, i tilknytning til det norske sekretariatet. Både Barentsrådet og regionrådet benytter seg i tillegg av arbeidsgrupper, som arbeider enten for det nasjonale eller det regionale rådet eller for dem begge. Arbeidsgruppene er et fleksibelt instrument, og antall og typer av arbeidsgrupper har variert over tid. Arbeidsgruppen for urfolk regnes som den eneste permanente. Det er for øyeblikket fire arbeidsgrupper under Barentsrådet (via embetsmannskomiteen), arbeidsgrupper for økonomi, miljø, toll og ungdom, samt en styringskomité for transport og en interimkomité for redningsoperasjoner. Regionrådet (gjennom regionkomiteen) har arbeidsgrupper for miljø, kommunikasjon og ungdom samt for investeringer og økonomisk samarbeid, i tillegg til en ekspertgruppe for informasjon og kommunikasjonsteknologi. Arbeidsgruppen for urfolk er lagt direkte under Barentsrådet og regionrådet, mens det også finnes felles arbeidsgrupper for helse, utdanning, energi og kultur. Disse er underlagt embetsmannskomiteen og regionkomiteen, på vegne av henholdsvis Barentsrådet og regionrådet.

Barentssamarbeidet er i høyeste grad et levende samarbeid, med aktiv deltakelse fra samtlige medlemsland og -regioner. Samtidig har finansieringen blitt mer tosidig – i praksis en sak mellom det enkelte nordiske land og Russland – enn man så for seg de første årene. Landene har ikke vært villige til å putte penger i en samlet pott. De nasjonale barentssekretariatene bevilger således penger til tosidige samarbeidsprosjekter mellom organisasjoner og bedrifter i eget land og i Russland. Mye av samarbeidet i Barentsregionen er også finansiert direkte fra fagdepartementene i det enkelte nordiske land. For eksempel er det meste av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet finansiert av Miljøverndepartementet, atomsikkerhetssamarbeidet av Utenriksdepartementet og helsesamarbeidet av Helse- og omsorgsdepartementet (gjennom Barents helseprogram, hvor representanter fra Barentssekretariatet også deltar i utvelgelsen av prosjekter). EU har dessuten blitt en stadig viktigere finansieringskilde.

### **Avslutning**

Både de bilaterale norsk-russiske samarbeidsordningene og det multilaterale Barentssamarbeidet har en lengre historie enn den norske nordområdepolitikken, som for alvor startet med regjeringsskiftet høsten 2005. Barentssamarbeidet og det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet, inkludert samarbeidet om atomsikkerhet, er typiske eksempler på nye kontaktflater som ble opprettet mellom øst og vest i Europa etter at den kalde krigen tok slutt (eller – for miljøvernssamarbeidets del – idet den kalde krigen var i ferd med å ta slutt). Samarbeidet om fiskeriforvaltning mellom Norge og

---

mistet fullmakter, og flere av dem har blitt slått sammen med «nabofylket». Se Hønneland og Jørgensen (2006) for en nærmere beskrivelse.

Sovjetunionen, etablert allerede i 1975, var et sjeldent eksempel på øst-vest-samarbeid i nordområdene under den kalde krigen. Av samarbeidsordningene som er gjennomgått i denne artikkelen, er fiskeriforvaltningen særlig velutviklet. Sporadisk samarbeid mellom Norge og Sovjetunionen fant sted også før 1975, særlig på forskningssiden, og de to statene har i skrivende stund nærmere fire tiårs erfaring i formalisert samarbeid. Samarbeidsordningen har utviklet seg gradvis siden oppstarten på 1970-tallet. På 1990-tallet kom kontroll til som et nytt samarbeidsfelt, i tillegg til at en rekke tekniske reguleringer ble samordnet mellom de to statene og nye reguleringstiltak ble iverksatt i fellesskap. Etter årtusenskiftet har kvotefastsettelsen blitt «mekanisert» gjennom den såkalte handlingsregelen. Begge partene har gjennomgående strukket seg for å komme fram til felles løsninger; kompromiss har blitt selve moduset til den norsk-russiske fiskerikommisjonen.<sup>12</sup>

De bilaterale samarbeidsordningene for miljøvern og atomsikkerhet er noe løsere institusjonelt, men også disse regulerer samarbeidsaktivitetene til en lang rekke aktører på norsk og russisk side, særlig innenfor forskning, miljøovervåking og forvaltning. Atomsikkerhetssamarbeidet har møtt problemer i form av prosjekter som ikke har blitt slutført på russisk side, men har de senere år konsentrert innsatsen på områder hvor resultatene har vært gode. I tillegg har Norge lyktes i å «multilateralisere» dette saksfeltet ved å trekke inn andre vestlige land. Barentssamarbeidet har særlig fungert som en overordnet ramme for å velge ut prioriterte samarbeidsområder mellom Russland og det enkelte nordiske land, i tillegg til å koordinere såkalt «folk-til-folk-samarbeid» og småskala nærings-samarbeid. Småstaten Norge og stormakten Russland er således tett innvevd i de fleste miljø- og ressurs-spørsmål i nordområdene, og særlig den bilaterale samarbeidsordningen for fiskeriforvaltning har vakt internasjonal oppmerksomhet. De norsk-russiske fellesbestandene i Barentshavet regnes blant de best forvaltede i global målestokk. Den utstrakte samarbeidserfaringen kan også antas å bidra til overordnet sikkerhet i området.

## Litteratur

- Geir Hønneland, *Kvotekamp og kystsstatssolidaritet: norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 20 år*. Bergen: Fagbokforlaget 2006.
- Geir Hønneland, *Arktiske utfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget 2012a.
- Geir Hønneland, *Making Fishery Agreements Work: Post-Agreement Bargaining in the Barents Sea*. Cheltenham og Northampton, MA: Edward Elgar Publishing 2012b.
- Geir Hønneland og Jørgen Holten Jørgensen, *Moderne russisk politikk: en innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget 2006.
- Geir Hønneland og Arild Moe, *Evaluation of the Norwegian Plan of Action for Nuclear Safety: Priorities, Organisation, Implementation*. Evaluation Report 7/2000. Oslo: Utenriksdepartementet 2000.
- Geir Hønneland og Lars Rowe, *Fra svarte skyer til helleristninger: norsk-russisk miljøvern-samarbeid gjennom 20 år*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag 2008.

---

<sup>12</sup> Se Hønneland (2012b).



Geir Hønneland og Lars Rowe, *Nordområdene – hva nå?* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag 2010.

Olav Schram Stokke, «Trade Measures and the Combat of IUU Fishing: Institutional Interplay and Effective Governance in the Northeast Atlantic», i *Marine Policy* 33 (2009), 339–349.

### **Forfatterbiografi**

Geir Hønneland er dr.polit. i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo (2000). Han er forskningsleder ved Fridtjof Nansens Institutt og professor II ved Universitetet i Tromsø. Han har publisert en rekke bøker og tidsskriftsartikler om russisk miljø- og ressursforvaltning samt om internasjonal politikk i nordområdene. Blant hans seneste bøker er *Borderland Russians* (Palgrave Macmillan, 2010) og *Arktiske utfordringer* (Høyskoleforlaget, 2012). E-post: [geir.honneland@fni.no](mailto:geir.honneland@fni.no).

### **Summary**

Since the end of the Cold War, a flourishing network of collaboration has grown up between Russia and neighbouring Nordic countries in the European North, especially Norway. The Barents Euro-Arctic Region (BEAR) was established in 1993 by several North European states and regional administrative entities in Norway, Sweden, Finland and Russia. Its aim is to promote relations across the old East-West divide in the European North, and enable joint projects in a number of areas, including trade and industry, student exchange and indigenous issues. In addition, Russia and Norway are pursuing various bilateral schemes focused on a particular problem or challenge in the North. One of them is the Joint Norwegian-Russian Fisheries Commission, which manages the valuable fish resources in the Barents Sea. In various bilateral and multilateral partnerships, Norway is working to address the environmental problems on the Kola Peninsula. This article gives a brief overview of these cooperative arrangements.

### **Nøkkelord**

Barentshavet, Barentsregionen, fiskeriforvaltning, miljøvern, atomsikkerhet