

## **Þýðing norðurslóðastefnu ESB fyrir Ísland**

Til skamms tíma sýndi Evrópusambandið málefnum norðurslóða lítinn áhuga. Tilhneiging var til að líta á norðurskautssvæðið sem fjarlægt jaðarsvæði með litla efnahagslega þýðingu. Þetta hefur gjörbreyst með bættu aðgengi að auðlindum svæðisins, olíu og gasi í kjölfar hlýnandi loftslags og með tilkomu nýrrar tækni sem auðveldar auðlindanýtingu og siglingar á hafíssvæðum.

Evrópusambandið hefur að undanfögnu unnið að stefnumótun í málefnum norðurslóða. Framkvæmdastjórn þess gaf út stefnuyfirlýsingu um norðurslóðir þann 20. nóvember sem birt er á eftirfarandi slóð:

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/arctic\\_region/docs/com\\_08\\_763\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/arctic_region/docs/com_08_763_en.pdf)

Við undirbúning stefnuyfirlýsingarinnar ráðfærðu sérfræðingar sambandsins sig við norðurskautsríkin, þ. á m. fulltrúa Íslands í stjórnarnefnd Norðurskautsráðsins, sem hefur að undanfögnu unnið að undirbúningi skýrslu um áherslur Íslands á sviði sjálfbærrar þróunar á Norðurslóðum.

Stefnuyfirlýsing framkvæmdastjórnarinnar ber með sér að hagsmunir ESB og Íslands eiga að verulegu leyti samleið. Eftirfarandi eru nokkrir áherslupættir sem skipta Ísland sérstaklega máli.

Norðurslóðastefna ESB hefur þrjá meginþætti:

- 1) Náttúruvernd og rannsóknir í samvinnu við íbúa svæðisins
- 2) Sjálfbær auðlindanýting
- 3) Efling fjöhlíða stjórnunar

### **Náttúruverndun og rannsóknir**

Meginmarkmið ESB á sviði náttúruverndar á norðurslóðum er að draga úr eyðileggjandi áhrifum loftslagsbreytinga á náttúru og lífríki svæðisins og auðvelda aðlögun að þeim. Lýst er yfir sérstökum stuðningi við samfélög norðurslóða og frumbyggja. Þá er aukning rannsókna og vöktunar skilgreind sem forgangsverkefni.

Áhersla ESB á rannsóknir og vöktun á norðurslóðum skiptir miklu máli fyrir Íslendinga. Á það hefur verið bent að stór hluti allra rannsókna á Íslandi beinist með einum eða öðrum hætti að legu landsins á norðurslóðum sem geri landið að kjörvettvangi fyrir norðurslóðarannsóknir og umhverfisvöktun á Norður-Atlantshafi. Þetta á ekki síst við um rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á veðurfar, gróðurfar, jökla, hafstrauma og sjávardýr þar sem íslenskir vísindamenn standa mjög framarlega.

Íslendingar hafa nú þegar aðgang að rannsóknarsjóðum ESB í gegnum Evrópska efnahagssvæðið en ætla má að aðild að ESB yrði hvatning fyrir

evrópska vísindamenn og rannsóknarstofnanir til að nota Ísland sem bækistöð fyrir slíkar norðurslóðarannsóknir og vöktun.

Einna helsti núningurinn á milli afstöðu og Íslands og Evrópusambandsins í þessum málaflokki snýr að sjálfbærri nýtingu sjávarspendýra. ESB-ríki hafa skipað sér í hóp hvalveiðiandstæðinga innan Alþjóðahvalveiðiráðsins á undanförunum árum, og hugsanlegt er að þeir reyni að nota aðildaviðræður sem tæki til að þvinga Íslendinga til að breyta hvalveiðistefnu undanfarinna ára.

Með norðurslóðastefnu sinni virðist afstaða Evrópusambandsins til hvalveiða hafa mildast nokkuð, en samkvæmt henni er réttur norðlægra samfélaga til hefðbundinnar nýtingar sjávarspendýra viðurkenndur. Hins vegar kemur líka fram að innan ESB séu vaxandi áhyggjur af velferð dýra sem taka verði tillit til. Bandalagið verði að taka alla þætti með í reikninginn og sækjast eftir opnum viðræðum við viðkomandi samfélög.

## **Sjálfbær auðlindanýting**

### *Orkumál*

ESB hefur mikilla hagsmuna að gæta af auðlindanýtingu á norðurslóðum. Ríki ESB eru flest háð innflutningi á olíu og gasi og tilkoma nýrra vinnslusvæða í norðri skiptir miklu máli fyrir orkuöryggi bandalagsins. Rík áhersla er lögð á notkun umhverfissvænna vinnsluáðferða sem verndi viðkvæma náttúru norðurslóða og bent er á ágæti evrópskra tækniþekkingar á því sviði.

Evrópsk orkufyrirtæki hefðu vafalítið áhuga á vinnsluleyfum á Drekasvæðinu við Jan Mayen, finnist þar olía eða gas í vinnanlegu magni. Jafnframt gæti Ísland gegnt þjónustuhlutverki við flutninga vegna auðlindanýtingar á öðrum svæðum lengra til norðurs og eftirlits með þeim. Byggja þyrfti eftirlits- og viðbragðsstöðvar til að draga úr hættu á umhverfisslysum vegna stóraukinna flutninga um íslenskt hafsvæði. Erfitt er fyrir íslenska ríkið að standa straum af slíkum stöðvum án samvinnu við önnur ríki.

Ríkulegar endurnýjanlegar orkulindir Íslendinga, vatnsafl og jarðhiti, skiptir ekki síður miklu máli gagnvart samskiptum Íslands við ESB. Aðild að Evrópusambandinu er til þess fallin að ýta undir fjárfestingar frá Evrópu í iðnaði sem myndi nýta þessar orkulindir.

Sambandið hefur sett sér ströng markmið um minnkun á losun gróðurhúsalofttegunda frá iðnaði. Reglur þess um viðskipti með losunarkvóta fyrir gróðurhúsalofttegundir og millifærslu hans milli landa munu væntanlega skapa skilyrði fyrir flutningi orkufrekra iðnfyrirtækja frá meginlandi Evrópu til Íslands á grundvelli EES-samningsins. ESB-aðild yrði þó líklega enn frekari hvati fyrir evrópska fjárfesta að líta til Íslands sem væri þá orðið hluti af heimavelli þeirra, með sameiginlegum gjaldmiðli og stöðugu verðumhverfi.

## *Sjávarútvegur*

Í sjávarútvegsmálum er yfirlýst markmið norðurslóðastefnu ESB að “tryggja sjálfbæra nýtingu fiskistofna á norðurskautssvæðinu jafnframt því sem réttur strandsamfélaga skuli virtur.” Bent er á að ESB sé einn mikilvægasti markaðurinn fyrir sjávarafurðir frá norðurslóðum jafnvel þótt tiltölulega lítill hluti þeirra sé veiddur af skipum ESB-ríkjum. Lögð er áhersla á mikilvægi þátttökunnar í Norðaustur-Atlantshafsfisveiðinefndinni, NEAFC sem hafi það markmið að tryggja hámarksnýtingu sjávarfangs til langs tíma litið.

ESB styður útvíkkun á hlutverki NEAFC á nýjum svæðum með minnkandi ís á Norður-Íshafi og vill ekki að þar verði hafnar veiðar án sjálfbærs veiðistjórnunarkerfis. Þetta er í samræmi við stefnu íslenskra stjórnvalda um að sjálfbær veiðistjórnun með langtíma hagsmuni sjávarútvegsins að leiðarljósi sé grunnskilyrði fyrir inngöngu í ESB.

Í stefnuyfirlýsingu framkvæmdastjórnar ESB virðist tilvísunin til fiskveiða á norðurslóðum (Arctic Fisheries) bundin við Barentshaf og aðliggjandi hafsvæði til norðurs, en eðlilegra er að líta til NEAFC svæðisins alls í þessu sambandi. Áriðandi er að styrkja veiðistjórnunarkerfi NEAFC og auka hæfni þess til að bregðast við breytingum á fiskistofnum og fiskigegnd vegna áhrifa loftslagsbreytinga og breyttra skilyrða í hafi.

Vísbendingar eru um að skipting fiskistofna á milli svæða séu að riðlast. Mokveiði íslenskra fiskiskipa á makríl árið 2008 eru skýr vísbending um slíkt jafnvel þótt Ísland sé ekki viðurkennt sem strandríki við skiptingu á makríl-kvóta.

Slíkar breytingar gætu hæglega orðið á göngum annarra fiskistofna og þá ekki endilega Íslendingum í hag. Það gæti t.d. haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir íslenskan sjávarútveg ef íslenski þorsstofninn flyttist að stórum hluta út úr landhelginni til norðurs eða yfir til Grænlands. Þá verður að tryggja áframhaldandi hlutdeild úr veiðunum með samningum við önnur ríki.

Ljóst er að aðild að ESB hefði veruleg áhrif á það hvernig staðið yrði slíkum samningum þótt erfiðara sé að meta afleiðingar hennar fyrir langtímahagsmuni íslensks sjávarútvegs. Stefnuyfirlýsing framkvæmdastjórnar ESB gefur ekki tilefni til að efast um vilja hennar til að koma á og viðhalda sjálfbærri fiskveiðistjórnun nýjum svæðum, jafnvel þótt gengið hafi erfiðlega koma böndum á veiðar eldri aðildarríkja á eigin fiskimiðum þar sem ofveiðar hafa verið stundaðar um langt árabil.

Hagsmunir Íslands felast fyrst og fremst í því að íslenska fiskveiðiflotanum verði tryggður óskertur hlutur í fiskveiðum á Norður-Atlantshafi og hámarksnýtingu fiskistofna með sjálfbæru fiskveiðistjórnunarkerfi til langs tíma á grundvelli vísindalegrar ráðgjafar.

## *Siglingar*

Tilkoma nýrra siglingaleiða í norðri hefur mikla þýðingu fyrir ESB. Í stefnuyfirlýsingu framkvæmdastjórnar bandalagsins er bent á að aðildarríki þess eigi samanlagt stærsta flutningaflota í heimi sem hafi hagsmuni af opnun Norður-Íshafsins fyrir siglingum.

Framkvæmdastjórn ESB leggur áherslu á nauðsyn rannsókna og lögbundinna reglna um öryggisbúnað skipa á Norður-Íshafi sem séu forsendur fyrir reglubundnum siglingum um svæðið. Jafnframt sé nauðsynlegt byggja upp traust fjarskipti- og fjarkönnunarnet yfir Norður-Íshafinu með gervihnöttum.

ESB undirstrikar mikilvægi óhindraðra siglinga á nýjum siglingaleiðum á Norður-Íshafinu, sem er í samræmi við afstöðu Íslendinga og Bandaríkjamanna. Rússar og Kanadamenn líta hinsvegar svo á að siglingar meðfram ströndum þeirra og eyjasund, sem lokast árstíðabundið vegna hafíss, liggi utan alþjóðlegra siglingaleiða og séu því háðar ýmsum takmörkunum sem þeir ákveði.

Opnun nýrrar flutningaleiðar þvert yfir Norður-Íshafið til Kyrrahfs er til þess fallin að hleypa nýju lífi í efnahag Evrópu og efla efnahagstengsl Norður-Atlantshafssvæðisins við Austur-Asíu þar sem Kína hefur risið upp sem einn helsti drifkraftur hagvaxtar í heiminum.

Ísland liggur landfræðilega vel við úthafsleiðum á Norður-Atlantshafi og það yrði kjörinn staður fyrir umskipun á norðurskautsleiðinni. Staðsetning umskipunarhafnar á Íslandi er þó síður en svo sjálfgefin þrátt fyrir augljósa kosti. Víst er að stórfelldir vöruflutningar yfir Norður-Íshafið hefjast ekki í náinni framtíð án verulegs stuðnings stjórnvalda í stærstu hagkerfum Evrópu, Norður-Ameríku og Austur-Asíu sem munu ákveða hvernig flutningunum verður hagað. Aðild að ESB myndi líklega líkurnar á því að Ísland yrði fyrir valinu fyrir umskipun á Norður-Íshafsleiðinni enda væri Ísland þá hluti af stærri efnahagsheild sem hefði hag af slíkri starfsemi innan eigin vébanda. Það myndi færa þjóðarbúinu miklar og stöðugar tekjur vegna innheimtu tolla og annarra gjalda fyrir innflutning til ESB.

Útanríkisráðuneytið hefur gefið út tvær skýrslur um siglingar á norðurslóðum, “Fyrir stafni haf” sem kom út 2005 og “Ísinn brotinn” 2007, sem hægt er að nálgast á vefsíðu ráðuneytisins á eftirfarandi slóðum:

[www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/vef\\_skyrsla.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/vef_skyrsla.pdf),

[http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Breaking\\_The\\_Ice\\_Conference\\_Report.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Breaking_The_Ice_Conference_Report.pdf)

## **Efling fjölhliða stjórnunar**

Lokakafli stefnuyfirlýsingar framkvæmdastjórnar ESB um norðurslóðir snýr að lagaumhverfi norðurslóða, alþjóðasamskiptum og öryggi (Contributing to Enhanced Arctic Multilateral Governance). Áhersla er lögð á mikilvægi öryggis og stöðugleika á norðurskautssvæðinu, strangar umhverfisreglur og frjálsan og sanngjarnan aðgang að auðlindum svæðisins sem nýta beri með sjálfbærum hætti.

Framkvæmdastjórn ESB bendir á að enginn alþjóðasamningur hafi verið gerður fyrir norðurskautssvæðið sérstaklega en að ákvæði Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna gildi fyrir Norður-Íshafið. Strandríki Norður-Íshafsins eru sammála um þetta þótt þau greini á um hvort ákvæði sammingsins um frjálsar og óhindraðar siglingar gildi um hafíssvæði við strendur Kanada og Rússland.

Lýst er yfir stuðningi við Norðurskautsráðið sem höfuðvettvangs svæðasamvinnu á norðurslóðum, jafnvel þótt ESB geti ekki verið fullur aðili að ráðinu samkvæmt núgildandi reglum þess.

Þrjú aðildarríki ESB er aðilar að Norðurskautsráðinu, Finnland, Svíþjóð og Danmörk fyrir hönd Grænlands og Færeyja. Ekki verður séð að framkvæmdastjórn ESB hafi á nokkurn hátt reynt að stýra þátttöku þeirra í ráðinu eða haft áhrif á afstöðu þeirra innan þess. Ýmis önnur ríki ESB hafa fasta áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu og taka þátt í verkefnum á vegum þess.

Framkvæmdastjórn ESB hefur nú ákveðið að sækja um fasta áheyrnaraðild Norðurskautsráðinu og taka virkari þátt í starfi ráðsins eftir því sem kostur er. Jafnframt er stefnt er að því að taka upp nánara samstarf við ráðið í gegnum Norðlægu víddina sem snýst um svæðisbundna samvinnu nyrsta hluta ESB til norðurs við nágrannasvæðin í Rússlandi. Þá er lýst vilja til viðræðna við Íslendinga og Norðmenn um leiðir til að útvíkka stefnu ESB í málefnum hafsins til norðurs í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Sérstaklega er tekið fram að ESB leggist gegn stofnun nýrra samráðsferla eða samtaka um málefni norðurslóða, sem útiloki einstök ríki svæðisins sem séu aðilar að ESB eða EFTA-ríki Evrópska efnahagssvæðisins. Þetta vísar augljóslega til fundahalda Noregs, Danmerkur, Bandaríkjanna, Kanada og Rússlands um Norður-Íshafið og önnur málefni norðurslóða á árinu 2008 án þátttöku Íslands, Svíþjóðar og Finnlands. Ísland er eina EFTA-ríki Evrópska efnahagssvæðisins, sem ekki var boðið til fundarins, svo að yfirlýsingu framkvæmdastjórnar ESB um málið er augljóslega ætlað að vekja athygli að stuðningi bandalagsins við þátttöku Íslendinga í öllu samráði um málefni norðurslóða.

Í stefnuyfirlýsingu framkvæmdastjórnarinnar er ekkert er fjallað um hugsanlega þátttöku ESB í samstarfi um öryggismál norðurslóða. Það útilokar samt ekki möguleika á þátttöku bandalagsins í uppbyggingu á eftirlits- og viðbragðskerfi til að bregðast við mengunarslysum og náttúruvá tengda auðlindavinnslu og olíu- og gasflutningum í samvinnu við ríki

Norðurskaustráðsins. Uppbygging slíks kerfis, þar sem hugsanlega yrði komið á alþjóðlegri efirlits- og viðbragðsstöð á Íslandi, gæti skipt miklu máli fyrir Íslendinga.

Í stefnuyfirlýsingunni framkvæmdastjórnarinnar eru reifaðar ýmsar fleiri hugmyndir og tillögur sem gætu skipti máli fyrir Íslendinga og þá sérstaklega ef Ísland gerist aðili að ESB. Meðal annars er sett fram hugmynd um stofnun evrópskrar upplýsingamiðstöðvar um norðurslóðamálefni. Ísland væri tilvalin staðsetning fyrir slíka norðurslóðamiðstöð. Þá er lýst yfir stuðningi við aukin tengsl við menntanet norðurslóða sem gæta komið Íslendingum til góða.

## **Niðurstaða**

Áhugi Evrópusambandsins fyrir málefnum norðurslóða fer vaxandi í kjölfar aukins mikilvægis auðlinda svæðisins og opnun þess fyrir siglingum. ESB hefur mikla hagsmuni af opnun Norður-Íshafsins fyrir siglingum og bættum aðgangi að auðlindum þess.

Ekkert aðildarríki ESB á land að Norður-Íshafi nema Danmörk i gegnum Grænland sem er ekki aðili að ESB. Bandalaginu yrði því mikill akkur í aðild Íslands vegna legu þess við syðri mörk Norður-Íshafsins. Aðild að ESB myndi ekki breyta grundvallarforsendum stefnu Íslands í málefnum Norðurslóða sem ráðast af legu landsins.

Útfærsla stefnumiða Íslands hlyti þó breytast nokkuð með aðild enda væri Íslands þá komið í stöðu framvarðar ESB nyrst á Norður-Atlantshafi við anddyri Norður-Íshafsins. Þannig yrði aðild að ESB líklega þess fallin að stuðla að evrópskum fjárfestingum á Íslandi á sviði norðurslóðarannsóknna, í orkumálum og flutningum í tengslum við auðlindantýtingu á Norður-Íshafi og opnun nýrra siglingaleiða til norðurs.

Tekið saman í tilefni af birtingu stefnuyfirlýsingar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um málefni norðurslóða

*Ragnar Baldursson*

*fulltrúi Íslands í embættismannanefnd Norðurskautsráðsins*