

EF og den nye havret

Formålet med denne artikel er at analysere EFs forhold til udnyttelsen af havets ressourcer. Har EF været i stand til at føre en fælles politik inden for FNs 3. havretskonference (UNCLOS III)? I hvilken udstrækning findes der en intern EF-politik i forhold til udnyttelsen af havets ressourcer? Og, i den udstrækning der findes en fælles politik, hvad forklarer dens tilblivelse?

Integrationslogik contra statslige og subnationale interesser

I den udstrækning der findes en fælles politik på området, kan den måske forklares ud fra eksisterende teorier om international integration. Der tænkes her især på de såkaldte neofunktionalistiske teorier, der især er udviklet af amerikanske politologer som Ernst B. Haas, Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold m.fl.¹⁾ Disse teorier fremhæver forskellige faktorer og processer, der arbejder i retning af at øge integrationen mellem EF-landene. Ved øget integration forstår Lindberg og Scheingold, at samarbejdet udvides til at omfatte flere områder, og/eller de fælles institutioners beslutningskapacitet øges.²⁾ Der kan således være tale om øget integration både i bredden og dybden.

For Lindberg og Scheingold er den væ-

sentligste måde, hvorpå integration finder sted, af politisk karakter, nemlig en koalitionsdannelsesproces. De koalitioner, der vil virke integrationsfremmende vil normalt bestå af overnationale aktører, især EF-Kommissionen, nationale aktører, især ministre, og subnationale aktører, især interesseorganisationsrepræsentanter. De mekanismer, der fremmer koalitionsdannelsen er både af økonomisk, sociologisk og politisk karakter. Følgende fire nævnes:

(1) *Funktionel spillover*, der fremkommer ved, at forskellige samfundsfunktions hænger sammen. Ofte kan man ikke gøre en ting i fællesskab uden også at måtte gøre noget andet. Kan man f.eks. have en fælles landbrugspolitik eller en toldunion uden også at have en fælles fiskeripolitik?

(2) *Politiske kompromisser og studehandler*, der er resultater af forhandlinger, hvor man forsøger at tilpasse og afbalancere modstående interesser. Maratonforhandlinger, sammenkædningsstrategier og pakkeløsninger er udtryk for denne mekanisme.

(3) *Aktørsocialisering*, der er et resultat af de mange kontakter mellem de forskellige aktører på forskellige niveauer. Gennem disse kontakter er der tale om en påvirkning, der kan føre til ændrede holdninger, synspunkter, perspektiver o.s.v. Nogle af aktørerne forventes gradvist at få et mere europæisk syn på problemerne.

(4) *Feedback*, der er en mekanisme, der vedrører beslutningers påvirkning af for-

skellige samfundsgrupper og dermed disses krav, og forventninger om nye fælles beslutninger samt støtte til EF.³⁾

Men neofunktionalismen må måske suppleres med en statsinteressemodel. De statslige interesser kan være så forskellige, at integrationsprocessen vanskeliggøres eller hindres. Stater har visse mål qua stater, hævder nogle af den internationale politiks teoretikere. Stater søger først og fremmest at overleve.⁴⁾ Men de har også nogle økonomiske mål, der er uafhængige af interesseorganisationers aktiviteter. Forsyningssikkerhed for vigtige råstoffer og varer er et sådant statsligt mål. Så det gamle begreb, *den nationale interesse*, hævdes at forblive relevant for vor forståelse af international politik.⁵⁾

Det, der definerer den nationale interesse i forhold til havets ressourcer, er især nogle geografiske forhold, som f.eks. kystlængde, bredde af kontinentalsokkel, m.m. samt nogle økonomiske forhold, som f.eks. fiskeriindustriens udvikling. Ser vi på EF-landenes havgeografi, vil vi konstatere, at de nationale situationer er ret så forskellige. Vi må derfor forvente, at »diversitetens logik« sætter grænser for integrationslogikkens udfoldelse.

Ved siden af disse statslige mål kan der også være grænser, der sættes af *indrepolitiske forhold*. Parlamentarier kan tvinge regeringer til at tage standpunkter, som de ikke mener er i den nationale interesse, men som de accepterer for at overleve. Partier tager bl.a. standpunkter med henblik på at vinde bestemte gruppers stemmer. Herved kan mindre samfundsgrupper til tider komme til at spille en uforholdsmæssig rolle set i forhold til helheden.⁷⁾

Disse tre modeller eller analytiske rammer, neofunktionalisme, statsinteresse og indrepolitik, kan måske alle hjælpe os med at forstå og forklare aspekter af EFs

politik på det havretlige område. Men nogle af de faktorer, der fremhæves, vil måske vise sig at være vigtigere end andre.

EF-landenes udgangspositioner

FNs 3. havretskonference mødtes første gang til en proceduremæssig samling i december 1973, men det var først på 2. samling i Caracas i sommeren 1974, at forhandlingerne så småt kom igang⁸⁾.

Fra begyndelsen stod det klart, at de ni daværende EF-lande så ret så forskelligt på de havretlige problemer. Kommissionen havde foreslået Rådet, at EF-landene skulle indtage en fælles holdning på konferencen. Det blev foreslået, at landene skulle gå ind for et 12-sømile territorialfarvand og en tilstødende zone på op til 200 sømil, hvori kyststaten skulle have visse rettigheder. Denne zone skulle have en økonomisk karakter, d.v.s. der ville kun blive ret til udnyttelse af ressourcer i zonen, hvorimod der fortsat skulle være ret til fri sejlads. Området uden for den nationale jurisdiktion skulle falde under en international myndighed, der skulle skabes. Den nye havbundsmyndighed skulle være med til at regulere dybhavsminedriften, men den skulle ikke selv deltage direkte i udnyttelse af dybhavsmine-raler. Endeligt fremhævedes vigtigheden af regionalt samarbejde på fiskeriområdet.⁹⁾

Kommissionen argumenterede for, at mange af problemerne på havretskonferencens dagsorden faldt under eller havde en vis indflydelse på fælles EF-politik, inklusive fiskeri-, social-, regional-, handels-, industri-, energi-, transport-, miljø- og forskningspolitik, samt samarbejde med udviklingslande. På de områder hvor der fandtes en fælles intern EF-politik, skulle medlemslandene føre en fælles ude-

nrigspolitik. Desuden blev det foreslået, at Kommissionen selv skulle fremlægge denne fælles EF-politik på konferencen.

Kommissionens forsøg på at blive talsmand for et fællesskab, der talte med én stemme, lykkedes ikke. De ni medlemslande besluttede gennem Komiteen af faste repræsentanter (COREPER), at de fleste af problemerne på konferencens dagsorden ikke var fællesskabsanliggender. Sådanne var begrænset til fiskeri og i en vis udstrækning miljøbeskyttelse. På disse to områder skulle den sædvanlige EF-procedure, med Kommissions-initiativ og aktiv Kommissions-deltagelse, følges. På områder, der havde en vis indvirkning på fælles EF-politik, skulle der finde en koordination sted under Kommissionens tilstedeværelse. Endelig kunne de Ni inden for det såkaldte Europæiske Politiske Samarbejde (EPS), der ikke inkluderede Kommissionen på daværende tidspunkt, diskutere egentlige politiske aspekter. Denne 3-niveausprocedure blev vedtaget af Rådet den 4. juni 1974. Men da konferencen begyndte den 20. juni, havde EF ingen fælles politik, ikke engang på fiskeriområdet, hvor der ifølge Romtraktaten klart skulle findes en fælles politik.¹⁰⁾ Otte af de ni medlemslande fremlagde nationale synspunkter på konferencen. Kun Luxembourg, en lille kystløs stat, tog ikke aktiv del i generaldebatten.

Bag de fremlagte nationale synspunkter skimtes klart nationale geografiske samt økonomiske og erhvervsmæssige forskelle. Vesttyskland og Benelux-landene, der betragter sig som geografisk set handicappede i forhold til havressourcer, tøvede med at acceptere bredere kyststatsjurisdiktion over kystnære ressourcer som olie, naturgas og fisk. Mere udprægede kyststater som Irland, England, Frankrig og Danmark havde lettere ved at gå ind for en udvidelse af kyststatens jurisdikti-

on, i hvert fald over kontinentalsokkelressourcer. England og Danmark havde specielle problemer i forhold til fiskeriet.¹¹⁾

På fiskeriområdet var det af betydning om landene havde udviklet et fjernfiskeri eller ej. For Irland, der udelukkende havde kystfiskeri, var det ikke vanskeligt at acceptere tanken om en 200 sømils økonomisk zone. Men både England og Vesttyskland ville få problemer med adgang til fiskeriområder i Nordatlanten ved en sådan løsning. England havde dog også et betydeligt kystfiskeri, hvad Tyskland stort set manglede. Den danske situation var særlig kompliceret ved, at Færøerne havde fjernfiskeri, hvad Grønland ikke havde. Og for det sydlige Danmark var der forskelle mellem de indre farvande, hvor nabostaternes fiskere traditionelt har fisket tæt på hinandens kyster, og fiskeriet i Nordsøen, hvor meget ville afhænge af EFs interne fiskeripolitik. Indførelse af nationale fiskerizoner i Nordsøen ville, hvis afgrænsningen kom til at følge kontinentalsokkelgrænserne, have store omkostninger for det danske fiskeri. Med få undtagelser var EF-landene derfor meget forsigtige med udtalelser om fiskeripolitik på Caracas-konferencen.

Ser vi dernæst på skibsfartsområdet, fremhævede de fleste EF-lande vigtigheden af at bevare den frie sejlads. Med hensyn til kontrol med forurening af havene fra skibe ønskede disse lande princippet om flagstatens primære ansvar opretholdt. Man frygtede, at kyststater skulle kunne genere skibsfarten ved at indføre og håndhæve nationale bestemmelser i deres territorialfarvande eller udenfor.

Hvad angik politik på dybhavsmine-driftsområdet, var det af betydning, om landene eller nogle af deres virksomheder forberedte dybhavsmine-drift. Dette var tilfældet i England, Vesttyskland, Hol-

land, Belgien og Frankrig. Siden har Italien sluttet sig til denne gruppe. Disse lande ønskede stort set ret fri adgang til dybhavsminedrift. Med undtagelse af Holland ønskede de en ret svag international myndighed til regulering af dybhavsminedrift. Danmark og især Irland, der ikke havde virksomheder, der forberedte dybhavsminedrift, ønskede derimod en stærk international myndighed, der selv skulle kunne deltage i dybhavsminedrift.

Det siger sig selv, at Italien havde særlige interesser i at sikre den fri passageret for internationale stræder. Og Danmark ønskede at bevare de særlige regler, der gælder for passage af de danske stræder.

Et område, hvor EF-landene gjorde sig til talsmænd for modstående principper, var spørgsmålet om afgrænsninger af kontinentalsokler og økonomiske zoner. Danmark og Italien talte for anvendelse af midterlinjeprincippet. Irland og Frankrig talte for anvendelse af retfærdighedsprincipper («equitable principles«).

På trods af de modstridende interesser begyndte en vis koordinering blandt EF-landene dog på Caracas-samlingen. Men det forslag, man nåede frem til på fiskeriområdet, fik ikke Englands støtte, og det forslag, man nåede frem til på dybhavsminedriftsområdet, fik ikke Irlands støtte. De områder, hvor der var størst enighed, vedrørte den frie sejlads, ordninger for det åbne hav og internationale stræder samt konfliktløsningsprocedurer.¹²⁾

Det blå Europa bliver til

Da Rådet vedtog procedure for EF-koordineringen på UNCLOS III i 1974, var fiskeriet blevet fremhævet som det vigtigste område, hvor Rom-traktatens procedure skulle følges. Traktaten ser fiskeriet som en del af landbruget, et område, hvor der skal være en fælles politik.

Men udarbejdelse af en fælles fiskeripolitik blandt de oprindelige seks EF-lande havde været en langsom proces. Det var først i 1970, at de to første forordninger blev vedtaget. De etablerede henholdsvis en fælles strukturpolitik og en fælles markedsordning for fiskeriprodukter.¹³⁾

De grundlæggende principper for 1970-ordningen var lige adgangsbetingelser for alle EF-landenes fiskere til alle EF-landenes fiskeområder og et frit marked for fiskeprodukter inden for EF. Året før på Haag topmødet havde de Seks besluttet at åbne forhandlinger vedrørende udvidelse med England, Danmark, Irland og Norge. Udsigten til udvidelse med lande med vigtige fiskeindustrier gjorde pludselig fiskerispørgsmålet meget mere vigtigt for de Seks, end det hidtil havde været. Dette var en medvirkende årsag til, at de Seks besluttede at vedtage en fælles politik før udvidelsen.

Bredden af de fiskevande, hvori der skulle være lige adgang, forblev et nationalt spørgsmål. Området inkluderede i princippet territorialfarvandet (sædvanligvis 3 sømil) samt eventuelle fiskerizoner udenfor. London-fiskerikonventionen af 1964 havde accepteret en eksklusiv fiske- rize på 6 sømil (inklusive territorialfarvandet) samt et tilstødende 6-sømile bælte, hvori kyststaten havde jurisdiktion til at regulere fiskeriet. EFs 1970-ordning vedrørte således endnu kun et forholdsvis snævert område. Dertil kom en overgangsordning for områder, hvor den lokale befolkning var stærkt afhængig af kystnært fiskeri. For sådanne områder blev 3-mile zonen reserveret eksklusivt for den lokale befolkning for indtil 5 år.¹⁴⁾

Fiskeriordningen af 1970 skulle vise sig at blive et af problemerne i udvidelsesforhandlingerne. De Seks søgte at bevare så meget som muligt af den ordning, de havde vedtaget. Ansøgerlandene søgte at

ændre ordningen på forskellig vis og få favorable overgangsordninger. Resultatet, der findes i Tiltrædelsestraktatens artikler 98-103, etablerede en 10-årig overgangsperiode, hvor medlemslandene kunne reservere fiskeriet for deres egne fiskere i en 6-sømile zone. For områder, hvor den lokale befolkning var særlig afhængig af fiskeri, blev en 12-sømile zone tilføjet. Mange kredse i ansøgerlandene fandt dog disse ordninger for utilstrækkelige, og de bidrog til det norske »nej« til medlemskab i 1972¹⁵.

Dette var altså baggrunden for den koordination, der begyndte på Caracas-samlingen. Det lykkedes her de otte EF-lande minus England at nå frem til et fiskeriforslag, der gik ud på øgede kyststatsrettigheder i en zone stødende til et 12-sømile territorialfarvand. Zonen blev ikke kaldt en »eksklusiv økonomisk zone«, der nu var standardterminologi for de fleste lande på havretskonferencen. Heller ikke zonens bredde blev specificeret, selv om de fleste lande nu talte om en 200-sømile zone. De otte EF-lande søgte også at afbalancere deres forslag ved at foreslå, at historiske fiskerettigheder skulle tages i betragtning. Det samme skulle særligt afhængige områders interesser. Vigtigheden af regionalt samarbejde blev fremhævet. Og af særlig vigtighed for EF blev det sagt, at resultatet af havretsforhandlingerne ikke måtte hindre muligheden for særlige ordninger for medlemmer af toldunioner.¹⁶⁾

Udviklingen på fiskeriområdet gik dog nu hurtigere end havretsforhandlingerne. Island havde etableret en 50-sømile fiskerizone i 1972. Som i 1958, da Island gik fra 4 til 12 sømil, provokerede det en torskekrig med England. Da UNCLOS III efter samlingen i Geneve i 1975 udsendte den første forhandlingstekst, der inkluderede ideen om en 200-sømile økonomisk

zone, indførte Island en 200-sømile fiskerizone den 15. oktober 1975. Men endnu vigtigere, USA vedtog tidligt i 1976 at indføre en 200-sømile fiskerizone fra 1977.¹⁷⁾ Canada og Norge tog lignende beslutninger. Der var herefter stor fare for øget pres på Nordsøen og andre EF-fiskeriområder.

Der var således opstået en tvangssituation for EF-landene. Selv den engelske regering kunne nu se, at der ikke var nogen vej uden om 200-sømile ideen. I maj besluttede England sig for fælles EF-aktion. Dette var en vigtig beslutning. En væsentlig grund til at vælge EF-aktion var at gøre det muligt at sammenkæde fremtidige forhandlinger med 3. lande med toldspørgsmål. Det blev desuden anset for lettere for EF som sådan at forhandle reduktion af eller stop for sovjetisk og anden østeuropæisk fiskeri i EF-vande. Forhandlingsmagt over for 3. lande og »spill-over« fra toldunionen var altså afgørende faktorer.

Det sidste land blandt de Ni, der accepterede 200-sømile løsningen var Vesttyskland. Da UNCLOS IIIs 5. samling sluttede uden endelig aftale i august 1976, skiftede også Vesttyskland politik.¹⁸⁾

Vejen var herefter banet for det Haag-kompromis, der skulle blive basis for den fremtidige fælles fiskeripolitik. Den fælles EF-aktion blev vedtaget af Rådet den 3. november 1976. EF-landene skulle indføre 200-sømile fiskerizoner i Atlanten og Nordsøen pr. 1. januar 1977. Kommissionen blev givet mandat til at forhandle fiskeriaftaler med 3. lande. Aftalen inkluderede også løfter til Irland om, at EF ville hjælpe finansielt og på anden vis med at udvikle og forøge det irske fiskeri.¹⁹⁾

Det vigtigste problem, der endnu lå forude var spørgsmålet om fordeling af ressourcerne i det fælles EF-hav. Den endelige løsning på det problem blev først ved-

taget i januar 1983. Herom senere.

Men fiskeriet var ikke det eneste område, hvor et Blåt Europa gradvist opstod. Vi bør også omtale områderne skibsfart og miljø.

Alle EF-landene minus Irland og Luxembourg deltog i den såkaldte 17-lande gruppe af skibsfartsnationer på havretskonferencen. Denne gruppe søgte at udarbejde fælles forslag vedrørende kontrol med havforurening fra skibe. Gruppen ønskede at modarbejde tendensen til øget kyststatskompetence på området. I stedet arbejdede man for uniforme internationale regler og fortsat flagstatskontrol.²⁰⁾

Gruppen nåede ikke at fremlægge fælles forslag på Caracas-samlingen, men nogle medlemmer af gruppen enedes om et forslag på Geneve-samlingen i 1975. Forslaget, der søgte at bevare det traditionelle flagstatsprincip, men som samtidig gav havnestaten en vis subsidieret rolle, blev støttet af 5 EF-lande, nemlig Belgien, Danmark, Vesttyskland, Holland og England.²¹⁾

Mange af de foreslåede bestemmelser fra den reducerede maritime gruppe blev optaget i den første forhandlingstekst i 1975. De ændringer, der siden har fundet sted heri, vedrørte især kyststatens myndighed. Ikke mindst *Amoco Cadiz*-ulykken i 1978, der medførte betydelig forurening af Bretagnes kyst, fremskyndede forandringer i forhandlingsteksten på UNCLOS. Kyststatens jurisdiktion er blevet øget til under særlige omstændigheder at inkludere intervention og anlæggelse af retssag.²²⁾

Amoco Cadiz-ulykken blev også af betydning for EFs interne politik på havforureningsområdet. Skønt miljøprogrammerne, der blev vedtaget i 1973 og 1976, havde nævnt havforurening, var det først i 1978 efter ulykken, at egentlige anbefalinger og direktiver blev vedtaget, især på

fransk initiativ. De vedtagne foranstaltninger er dog noget begrænsede. Der er ikke tale om egentlige forordninger med selvudøvende kraft.²³⁾

EF har efterhånden også fået elementer af en egentlig skibsfartspolitik. Romtraktatens artikel 84 stk. 2 bestemmer, at Rådet ved enstemmighed kan beslutte at indføre bestemmelser på havtransportområdet. Der var dog ikke sket noget i så henseende, da EF blev udvidet i 1973.²⁴⁾

Det var først i 1977, at art. 84 (2) blev anvendt. Forinden havde EF-Domstolen i 1974 bestemt, at Romtraktatens generelle principper gælder for søfarten. Men eksterne udfordringer var nødvendige, før EF tog hul på en egentlig skibsfartspolitik. Det var konkurrencen fra de østeuropæiske lande på det internationale fragtmarked, der fik EF-landene til at indføre en konsultationsprocedure i 1977. COMECON-landene ekspanderede deres handelsflåder og tilbød lave rater. EF-landene måtte overveje modforholdsforanstaltninger. I 1978 blev et system til indsamling af information etableret.²⁵⁾

Men der var en anden ekstern udfordring. Udviklingslandene kæmpede også for en større andel af den internationale skibsfart. Det lykkedes dem i 1974 at få FNs Konference for Handel og Udvikling (UNCTAD) til at vedtage en adfærdskode for liniefart, der ville fordele transporterne med 40% til eksportlandet, 40% til importlandet og 20% til tredjelandes skibsfart. EF-landene havde oprindeligt ret så forskellige holdninger til denne kode. Frankrig, Vesttyskland og Belgien, der kunne håbe på større andele af transporterne herved, stemte for den. Italien og Holland undlod at stemme. Men de to store skibsfartslande England og Danmark stemte imod. EF-Kommissionen besluttede derfor, at det var nødvendigt at starte konsultationer med henblik på at

nå frem til en fælles holdning til koden. Efter fire års vanskelige forhandlinger enedes man i 1979 om, at EF-landene skulle tiltræde koden med visse forbehold. Vigtigst i så henseende var at handelen mellem OECD-landene blev undtaget.

I øvrigt må det siges, at EF-landenes holdninger på havretskonferencen også nærmede sig hinanden på andre områder. Dette skyldtes i stor udstrækning forhandlingernes dynamik. Hvis en pakkeløsning skulle opnås, måtte alle lande udvise fleksibilitet. Når således konferencens flertal bevægede sig frem mod enighed om et parallelt system for dybhavsminedrift, der skulle gøre det muligt for både private virksomheder og stater samt den internationale havbundsmyndighed at udføre dybhavsminedrift, så var det naturligt for EF-landene at følge med.²⁶⁾

EF-landene havde et særligt problem i forhold til en fremtidig havretskonvention. På de områder, hvor kompetence er overført til EF-institutionerne, som f.eks. på fiskeriområdet, kan EF-landene ikke selv påtage sig forpligtelser. Disse hører hjemme hos EF som sådan. Derfor kæmper EF-landene på konferencen for at få indføjet en bestemmelse i konventionen, der skulle gøre det muligt for organisationer som EF at tiltræde denne.²⁷⁾ Denne kamp lykkedes, idet den havretskonvention, som konferencen vedtog i 1982, indeholder et annex, som gør det muligt for internationale organisationer, hvortil stater har overført kompetence på konventionsområdet, at tiltræde konventionen. Det forudsættes, at et flertal af organisationens medlemslande tiltræder konventionen, og at organisationen specificerer områderne, hvor kompetenceoverførsel har fundet sted.²⁸⁾

Nationale parametre

Et blåt Europa er altså så småt opstået.

Men visse områder er ikke blevet berørt af EFs harmonisering, og de nationale interesser har sat mange grænser for integrationen. Koordineringen inden for havretskonferencen inkluderede ikke sikkerhedsspørgsmål eller afgrænsningsspørgsmål.²⁹⁾

Et område, hvor de statslige interesser satte meget snævre grænser, var kontinentalsoklens olie og naturgas. Romtraktaten nævner ikke kontinentalsoklen, men et memorandum fra EF-Kommissionen i 1970 konkluderede, at Romtraktatens generelle principper finder anvendelse ved udnyttelse af kontinentalsoklens ressourcer. Disse generelle principper inkluderer toldunionen, arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelighed, ikke-diskrimination på basis af nationalitet, m.m. I praksis er det meget tvivlsomt, om disse principper altid er blevet overholdt af medlemslandene. Og en ting er i hvert fald klar: der findes ingen fælles kontinentalsokkel i dag på samme måde, som der findes et fælles fiskerihav i EF.³⁰⁾ Energiprisen forstærkede de nationale krav om forsyningssikkerhed på energiområdet. Og selv om en fælles EF-indsats på området måske kunne have styrket forsyningssikkerheden, var der ikke tilstrækkelig tillid mellem medlemslandene til, at man virkeligt valgte den fælles indsats.³¹⁾

Når vi taler nationale parametre og indrepolitik, bør fiskeriområdet også omtales igen. Ganske vist har EF nu fået en fælles fiskeripolitik, inklusive fastsættelse af totale fangstmængder (TACs) og fordeling heraf på nationale kvoter. Men som bekendt tog det lang tid.

Den side af den fælles fiskeripolitik, der gik lettest og hurtigst, var forhandling af fiskeriaftaler med tredjelande som USA, Canada, Færøerne, Norge, Sverige, Spanien, Senegal og Guinea Bissau. For-

handlingerne med Island og de østeuropæiske lande førte dog ikke til resultater. Disse lande fisker således ikke i EF-havet i dag.³²⁾

Internt var det en kamp om andele. Kommissionens første forslag fandt ikke støtte blandt medlemslandene. Kommissionen kunne gå med til en national zone på 12 sømil inden for de 200 sømil, men englænderne og irerne krævede en bredere national zone på 50 sømil eller noget lignende. Især franskmændene ønskede derimod fortsat at kunne fiske i visse kystnære britiske områder. Kommissionen søgte at købe engelsk og irsk accept af den interne ordning ved at tilbyde større kvoter og en licensordning, der bl.a. kunne holde større skibe fra andre lande ude fra kystområderne. Dette fik irerne til at svinge på et uformelt ministermøde i Berlin i januar 1978. Men englænderne holdt ud. Blev EF-havet delt op i nationale zoner ville ca. 60% blive engelsk. De 25-30% af TACs, som Kommissionen tilbød England, blev derfor fundet utilstrækkelig.³³⁾

Fiskerispørgsmålet var blevet politiseret i England under genforhandlingerne med EF i 1974-75. Da de 18 vigtigste fiskerihavnebyer i England har 22 parlamentssæder, hvoraf mange er marginale, var der sat snævre grænser for, hvad den engelske regering kunne acceptere.³⁴⁾

Der kom dog efterhånden skred i forhandlingerne, bl.a. efter at den nye konservative regering trådte til i England i maj 1979. Den nye fiskeriminister Peter Walker var mere pragmatisk end den tidligere John Silkin. Efterhånden nåede man frem til tilfredsstillende kvoteforslag, og det franske adgangsproblem inden for det britiske 6-12-sømile bælte blev også løst. Nu stod Danmark pludselig tilbage som det eneste land, der havde problemer med Kommissionens forslag. I efteråret 1982 stod Danmark således alene

over for de ni andre EF-lande. Kommissionens forslag kunne ikke gå igennem markedsudvalget. Først efter at Danmark fik lidt flere torsk og makrel m.m., kunne den endelige fiskeripolitik vedtages den 25. januar 1983. Selv om Kommissionen ikke sætter procenter på kvoterne, så er disse blevet anslået som følger: Belgien 2%, Danmark 24,5%, Frankrig og Vesttyskland hver 13%, Irland 4,5%, Holland 7% og England 36%. Disse kvoter afviger ikke betydeligt fra gennemsnittene i 1973-78 referenceperioden. Kun Irland øgede sin andel betydeligt - som lovet i forhandlingerne, og Vesttyskland led det største tab.³⁵⁾ Der er tilsyneladende politiske grænser for, hvor megen omfordeling af en ressource, der kan finde sted inden for EF.

Endelig skal det til sidst nævnes, at de nationale grænser nu viser sig i forhold til den endelige vedtagelse af havretstrakten. Kun 5 af de 10 EF-lande, nemlig Frankrig, Holland, Irland, Danmark og Grækenland, har undertegnet den. Der mangler således endnu et land, før det nødvendige flertal opnås, for at EF som sådan kan tiltræde konventionen. Det er mineindustriens indflydelse, der forklarer de øvrige EF-landes tøven.³⁶⁾

Konklusioner

Det må klart konstateres, at der er sket en integration inden for EF på det havressourcemæssige område. Vigtigst er udviklingen på fiskeriområdet, hvor der i dag findes en egentlig fælles politik, der går på bevaring og fordeling af en ressource, og hvor Kommissionen nu spiller en meget væsentlig rolle. Der har her været tale om en styrkelse af EFs overnationale karakter, altså en integration i dybden.

Samtidigt er der sket en integration i bredden, især på skibsfarts- og havmiljø-

områderne. På disse områder står Kommissionen endnu svag i forhold til medlemsstaterne. Der er mest tale om informationsindsamling og fælles diskussioner af problemerne, og der er udstedt anbefalinger og direktiver. Den mere konkrete realisering af de udstukne mål ligger endnu hos nationalstaterne.

Set fra en teoretisk synsvinkel er udviklingen på det havretlige område interessant derved, at den sætter spørgsmålstegn ved den efterhånden gængse opfattelse hos samfundsvidenskabelige forskere, at integrationsprocessen i Europa er gået i stå, og at de neofunktionalistiske teorier var forkerte. Faktisk må man konstatere, at nogle af de mekanismer, som neofunktionalismen pegede på, har været operative i forbindelse med Det blå Europas tilblivelse.

Der har været spillover virkninger fra landbrugspolitikken, toldunionen og udvidelsen i 1973. Forskellige sammenkædningsstrategier har været anvendt under forhandlingerne. Fiskerispørgsmålet blev på et tidspunkt kædet sammen med det britiske budgetspørgsmål. I forhandlinger med tredjelande kunne kvoters størrelse kædes sammen med toldspørgsmål. Egentlige politiske studehandler blev det også til, som da man lovede irerne finansiel hjælp og forøget andel af fiskeriet for støtte til den foreslåede fælles politik. Kommissionen spillede netop her under Finn Gundelachs ledelse den aktive koalitionsbyggende rolle, som neofunktionalisterne fremhæver som væsentlig. Gundelach var i Dublin den 28. oktober 1976, et par dage før det afgørende Haag-forlig, og siden fortsatte denne aktive rolle. Gundelachs afløser som fiskerikommissær havde dog mindre politisk flair og forståelse for problemerne. Dette har sikkert været en medvirkende årsag til, at forhandlingerne om det endelige forlig trak

ud helt til 1983. I forbindelse med Danmarks overtalelse til at acceptere ordningen i januar 1983 var det Kommissionens præsident og formandskabet, der spillede den aktive koalitionsdannende rolle.

Men neofunktionalismen har problemer med at forklare hele udviklingen. Eksterne udfordringer og trusler har været en meget vigtig faktor. Da de fleste nordatlantiske stater indførte 200-sømile fiskerizoner, blev EF-landene mere eller mindre tvunget til at gøre det samme. Faren for at de østeuropæiske fabriksskibe nu skulle oversvømme EF-landenes vande var for stor. For at undgå en sådan udvikling var forhandlingsmagt af betydning. Den kunne EF give.

Skibsfartskonkurrencen fra COMECON-landene var også en vigtig determinant for den begyndende harmonisering af EF-landenes skibsfartspolitik. En lignende rolle blev spillet af udviklingslandene i forbindelse med UNCTAD-koden. En frygt for amerikansk dominans på dybhavsminedriftsområdet var også medvirkende til samtaler på dette område. Ser vi endelig på havforureningsområdet, kom den ydre trussel især fra supertankere fra bekvemmelighedsflagslande. Alt i alt ligger der her en del politiske faktorer, som neofunktionalismens mere økonomiske mekanismer - i hvert fald spillover aspektet - har lidt svært ved at få fat i.

Statsinteressemodellen, som indledningsvis blev foreslået til at forklare integrationens grænser, kan paradoksalt nok forklare meget af den integration, der har fundet sted. Modellen udelukker nemlig ikke internationalt samarbejde. Den antyder nogle statslige cost-benefit betragtninger. Hvis fordelene ved internationalt samarbejde overstiger ulemperne, er der altså et incitament til samarbejde. Mange nye internationale regimer kan netop forklares på denne måde. Kun forudsætter

samarbejde under den såkaldte prisoners' dilemma situation, at staterne kommunikerer tilstrækkeligt og har tillid til hinanden, for at de optimale fælles løsninger skal opnås.³⁷⁾ Som hævdet ovenfor, var denne tillid ikke tilstede på energiområdet.

Men områder, hvor en fællesinteresse blev perciperet, var foruden fiskeri, sejladss og miljø desuden internationale stræder, konfliktløsning, ordningen for det åbne hav samt den frie adgang til havforskning. Derimod manglede perceptionen af fællesinteresser med hensyn til afgrænsning af kontinentalsokler mellem nabostater, et område med flere uløste uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne.

Den sidste model, der blev foreslået til forklaring af EFs havretspolitik, indrepolitik, har også en vis forklaringsevne. Ikke mindst de problemer, som både England og Danmark mødte i forsøget på at nå frem til en fælles intern EF-fiskerordning, må forklares ved indrepolitik. I begge lande har fiskerne en betydelig politisk indflydelse, som satte snævre grænser for, hvad regeringerne kunne gå med til.

Nationale og subnationale interesser satte altså grænser. Men integrationslogikken var stærk nok til, at et Blåt Europa er opstået. Det kommunitære samarbejd er kommet til at omfatte nye områder, og de fælles institutioners beslutningskapacitet er blevet øget, i hvert fald på fiskeriområdet.

Noter

1. For en oversigt, se bl.a. Charles Pentland, *International Theory and European Integration* (London: Faber and Faber, 1973) og R.J. Harrison, *Europe in Question: Theories of Regional International Integration* (London: Allen & Unwin, 1974).
2. Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970).
3. *Ibid.*, pp. 117-120.
4. Se f.eks. Hans Morgenthau, *Politics among Nations*, 5th ed. (New York: Knopf, 1973).
5. Se især Stephen Krasner, *Defending the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1978).
6. Se også Stanley Hoffmann, »Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe«, *Daedalus* Vol. 95 (1966), pp. 862-915.
7. E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (Hensdale: The Dryden Press, 1975). Se også Donald J. Puchala, »Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities, *World Politics* Vol. 27 (1974-75), pp. 496-520, samt flere bidrag i James N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1967).
8. For en introduktion til havrettens problemer kan henvises til Jesper Grolin og Finn Laursen, *Ret eller magt på havet: FN's havretskonference. Baggrund og konsekvenser* (København: FN-forbundet, 1982).
9. EF Kommissionen, *Dritte Seerechtskonferenz*, Mitteilung der Kommission an den Rat, SEK (74) 862 endg., Bruxelles 20. marts, 1974.
10. Tullio Treves, »La Comunità Economica Europea e la Conferenza sul Diritto del Mare«, *Revista di Diritto Internazionale* Vol. 59 (1976), pp. 445-467.
11. For indlægene, se Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records* (New York: United Nations, 1975), Vol. I.
12. Se Karl Hermann Knoke, »III Seerechtskonferenz - Session Caracas, *Aussenpolitik* Nr. 4 (1974), pp. 418-428, samt Alfred van der Essen, »La Belgique et le droit de la mer«, *Revue belge de droit international* Vol. 11 (1975), pp. 103-119.
13. Yves van der Mensbrugghe, »The Common Market Fisheries Policy and the Law of the Sea«, *Netherlands Yearbook of International Law* Vol. 6 (1975), 199-228.
14. Se også Rosemarie Allen, »Fishing for a Common Policy«, *Journal of Common Market Studies* Vol. 19 (December 1980), pp. 123-139.
15. Angelika Volle and William Wallace, »How Common a Fisheries Policy«, *World Today* Vol. 33 (Februar 1977), pp. 62-72.

16. Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 40 i Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records* Vol. III, pp. 217-220.
17. Om amerikansk havretspolitik kan henvises til Finn Laursen, *Superpower at Sea: U.S. Ocean Policy* (New York: Praeger, 1983).
18. Volle and Wallace: »How Common a Fisheries Policy«, pp. 66-67.
19. *EF Bulletin*, Nr. 10 (1976), pkt. 1501-1505.
20. Johannes Buhl, »The Group of Seventeen«, *Revue Iranienne des relations internationales*, Nr. 11-12 (Printemps 1978), pp. 307-320.
21. Doc. A/CONF. 62/C.3/L. 24, i *Official Records*, Vol. IV, pp. 210-212.
22. Laurent Lucchini, »A propos de l'Amoco-Cadiz: La lutte contre la pollution des mers«, *Annuaire français de droit international* Vol. 24 (1978), pp. 721-754.
23. Henri-G-Nagelmackers, »Aftermath of the Amoco-Cadiz: Why must the European Community Act?«, *Marine Policy* Vol. 4 (Januar 1980), pp. 3-18.
24. Daniele Rizzi, »The EEC Treaty and the Merchant Fleets of the Member States«, *Marine Policy* Vol. 2 (Oct. 1978), pp. 268-274.
25. Anna E. Bredimas, »The Common Shipping Policy of the EEC«, *Common Market Law Review* Vol. 18 (Februar 1981), pp. 9-32.
26. Om dybhavsminedriftsforhandlingerne kan henvises til Jesper Grolin, »The Deep Seabed: a North-South Perspective«, i Finn Laursen (ed.), *Toward a New International Marine Order* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1982), pp. 119-149.
27. Albert W. Koers, »Participation of the European Economic Community in a New Law of the Sea Convention«, *American Journal of International Law* Vol 73 (1979), pp. 426-443.
28. Doc. A/CONF. 62/122, 7. October 1982, annex IX.
29. Tullio Treves, »The EEC and the Law of the Sea Conference - How close to one voice« i Finn Laursen (ed.), *Toward a New International Marine Order*, pp. 97-109.
30. Alain Wenger, »La C.E.E. e le plateau continental«, *Revue du Marché Commun* 14 (Mai 1971), pp. 184-191, og J.C. Woodcliffe, »North Sea Oil and Gas - the European Community Connection«, *Common Market Law Review* Vol. 12 (1975), pp. 7-26.
31. Se også Andrew Ewans, »The Development of a Community Policy on Oil«, *Common Market Law Review* Vol. 17 (1980), pp. 371-394.
32. Nicolas Nitsch, »Les accords de pêche entre la Communauté et les Etats tiers«, *Revue du Marché Commun* No. 240 (1980), pp. 452-474.
33. Evelyne Peyroux, »Les difficultés actuelles de la politique commune des pêches«, *Revue trimestrielle de droit européen* Vol. 15 (1979), pp. 269-289.
34. Allen, »Fishing for a Common Policy«, 136.
35. Michael Leigh, *European Integration and the Common Fisheries Policy* (London: Croom Helm, 1983), pp. 88-99.
36. Se f.eks. Donald Cameron Watt, »To sign or not to sign: The debate in Britain on the Law of the Sea Convention«, *International Journal* Vol. 38 (1983), pp. 493-506, og Rüdiger Wolfrum, »Die Bundesrepublik Deutschland vor der Frage der Seerechtskonvention«, *Europa-Archiv* Vol. 38 (10.2.1983), pp. 83-92.
37. Se især Arthur A. Stein, »Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World«, *International Organization* Vol. 36 (Spring 1982), pp. 299-324.