

Oljen og EEC - virkninger for vår sikkerhet

Foredrag på Norges Industriforbunds seminar i Bodø 11. juni 1971

Av Johan Jørgen Holst

Den sikkerhetspolitiske betydning av oljeproduksjon på den norske kontinentalsokkelen vil kunne bestemmes av tre hovedfaktorer:

- 1) Omfanget av produksjonen
- 2) Tyngdepunktet for produksjonen (om dette kommer til å ligge for eksempel i Nordsjøen eller i Barentshavet)

- 3) Markedsføringen av den norske oljen, dvs. hvilke land som blir avhengige av tilførsler fra Norge og som Norge blir avhengig av som avtakere av den norske oljen.

Phillipsgruppen har anslått den gjennomsnittlige årlige råoljeproduksjonen fra Ekofisk-feltet til omlag 15 millioner tonn i en seks-syv års periode. Dette representerer omlag det dobbelte av Norges nåværende forbruk. Det tilsvarer imidlertid bare en tredjedel av økningen i Vest-Europas oljeforbruk i 1969. Forskjellen i transportbehovet for 15 millioner tonn råolje fra Den Persiske Gulf til Vest-Europa og fra Nordsjøen til Vest-Europa tilsvarer bare en prosent av verdens samlede tanktonnasje (2-2,5 millioner dwt.). Vest-Europa importerer i dag 53 prosent av sin olje fra Midt-Østen og 37 prosent fra Afrika. Det er enda uklart om oljefunnene i Torfjellet, Eldfisk-feltet og Vest-Ekofisk er økonomisk utnyttbare og de forventede produksjonskvanta er det derfor heller ikke mulig å anslå på det nåværende tidspunkt.

Redusert avhengighet

I den seneste tid har det forekommet meldinger om store funn i Frigg-feltet uten at disse er offisielt bekreftet. Det er imidlertid klart at med den nødvendige raffineringsskapasitet vil Norge kunne redusere betydelig sin avhengighet av andre land når det gjelder tilførsel av oljeprodukter. Dette har en klar sikkerhetspolitisk betydning idet Norge derved kan bli selvberget i større grad i en situasjon hvor krig i Midt-

Forsknings-
sjef Johan
Jørgen Holst,
NUPI



Østen eller andre steder i Europa ellers kunne stenge for tilførselen av olje.

Dersom produksjonen fra Nordsjøen, for eksempel, skulle nå opp i tre millioner fat i døgnet (Storbritannias forventete forbruk vil i midten av syttiårene være ca. to millioner fat pr. døgnet), er det klart at Europas energiforsyningssituasjon ville endres. Europa ville kunne redusere sin avhengighet av områder med stor politisk spenning og uro. Vi må anta at det ville bli satset ganske vesentlig på å sikre olje- og gasstilførsler fra områder i Europa med relativt stor politisk stabilitet.

Oljeboringsplattformer, oljeledninger, raffineringssanlegg osv. vil kunne utgjøre strategiske og sårbare mål i en eventuell krig. Trusler om ødeleggelse av slike anlegg vil også kunne benyttes som pressmiddel i en krisesituasjon. Noe effektivt forsvar i form av et pålitelig oljevern vil Nor-

ge aldri kunne stable på bena. I Nordsjøen vil britiske og i en viss utstrekning tyske marineenheter kunne yte en viss beskyttelse.

De vesentlige terskler mot overgrep vil imidlertid måtte ligge på det politiske plan, i forestillingene om de videre politiske konsekvenser av overgrep mot norske oljeinstallasjoner. Her er det klart at de land som er avhengig av tilførsler fra de norske installasjoner vil spille en viktig rolle, spesielt om disse land også er knyttet til Norge i form av forpliktelser som de som NATO og De Europaiske Felleskap, EF, bygger på.

Dersom tyngdepunktet i en eventuell omfattende oljeproduksjon kom til å ligge i området mellom Finnmark og Svalbard, eller om produksjonen her i det minste blir av betydelig omfang, vil de sikkerhetspolitiske virkninger kunne bli mest merkbare.

Hovedgrunnen til denne påstand er at uhindret ferdsel i disse farvann for russiske undervannsbåter og overflatefartøyer fra Nordflåten, må antas å utgjøre en prioritert sovjetisk sikkerhetspolitisk interesse.

Russisk hovedbase

Sovjetunionen har siden slutten av femtiårene lagt økende vekt på Nordflåten når det gjelder fordelingen av tonnasje og mannskaper på de fire flåtene. Siden midten av seks-tiårene har den russiske Nordflåten,

Johan Jørgen Holst er forskningssjef ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Han er magister i statsvitenskap, har hatt flere studieopphold i USA, bl. a. ved Harvard University og har også vært knyttet til Hudson Institut. Holst var tidligere forsker ved Forsvarets Forskningsinstitutt og har forfattet en rekke bøker og avhandlinger om sikkerhetspolitiske spørsmål.

til dels i samvirke med Østersjøflåten, etterhvert gitt bud om at den i en eventuell konflikt vil følge en fremskutt forsvarsstrategi i området mellom Grønland, Island og Færøyane. For å kunne virkeliggjøre en slik strategi, må Sovjetunionens fartøyer ha sikker adgang til og fra Norskehavet. Et annet vesentlig element å merke seg er at en forholdsvis stor del av den russiske undervannsflåten er knyttet til Nordflåten. Således omfatter Nordflåten omlag 80 konvensjonelle ubåter av lang og middels rekkevidde, ca. 20 atomdrevne angrepsubåter, 27 konvensjonelle og 50 atomdrevne rakettubåter. Det er først i de seneste årene at man på russisk side har kunnet bygge opp en flåte med atomdrevne ubåter med ballistiske raketter av rekkevidder som tilsvare amerikernes Polaris. Disse ubåtene bygges ved Hvitehavet og inngår i Nordflåten. De er avhengig av å kunne komme ut av Norskehavet for å oppta posisjoner hvorfra de kan nå frem til strategiske mål i USA.

Kolahalvøya har blitt en av de russiske hovedbasene i global sammenheng. Norge skal sikre sine interesser i skyggen av denne styrkekonsentrasjon.

Som kjent har Norge pålagt sin sikkerhetspolitikk en rekke ensidige begrensninger i erkjennelse av de russiske sikkerhetsinteresser. Risikoen i denne forbindelse har man følt oppveiet ved de politiske forpliktelsene som NATO representerer.

På et vis kan det heydes at NATO-medlemskapet har skapt den politiske forutsetning for å føre en sikkerhetspolitikk i Nord-Norge der hensynet til Sovjets sikkerhetsinteresser har vært en hovedfaktor. Man har søkt å balansere mellom beroligelse og avskrekking ved å unngå provokasjoner uten å ofre norsk sikkerhet. Denne problematikken vil rimeligvis også måtte tas hensyn til under utformingen av norsk oljepolitikk for de nordligste områder.

Havets folkerett

Kommersielle undersøkelser etter petroleum har til nå vært begrenset til området syd for 62 grader nord. Det bør understrekes at 62 grader nord ikke representerer en grense som har noen sikkerhetspolitisk betydning. De praktiske grunner som førte til at undersøkelsene ble begrenset til området sør for Stadt var at kontinentalsokkelens utstrekning her var klar i og med avtalene med Storbritannia, Danmark og Sverige. Nord for Stadt er problemene enda uløste.

Vi har for det første spørsmålet om hvor langt kontinentalsokkelens strekker seg mot de store havdyp i Norskehavet og Nordishavet. Det internasjonale lovverket er her under utforming. Kontinentalsokkelkonvensjonen av 1958 stiller opp to kriterier: 200 meters dybde «eller så langt

utenfor denne grense som havets dybde tillater utnyttelse av naturforekomstene i områdene».

Det er klart at dette såkalte utnyttelseskriteriet er en tøyelig grense som vil kunne flyttes i takt med den tekniske utvikling. Norsk lovgiving legger bare utnyttelseskriteriet til grunn for avgrensingen mot de store havdyp.

Det legges fra norsk side vekt på ikke å foregripe utviklingen av det arbeidet med havets folkerett som nå er under behandling innen FN. Noen vesentlige sikkerhetspolitiske problemer vil neppe avgrensingen mot Norskehavet reise for Norge.

Det neste avgrensingsspørsmålet som reiser seg er utstrekningen av den norske kontinentalsokkel fra kysten av Nord-Norge og til Svalbard. Dette er i hovedsak kontinentalsokkelområdet fra omlag 70 grader nord, dvs. fra Sveinsgrunnen og Malanggrunnen og nordover. Sokkelens går her stedvis ned til 400 meter, men det er liten tvil om at vi har å gjøre med en sammenhengende sokkel. Teknisk sett lar naturressursene seg utnytte over hele sokkelområdet som derfor faller inn under den norske lovgivnings bestemmelser såvel som utnyttelseskriteriet i kontinentalsokkelkonvensjonene av 1958.

Svalbardtraktaten inneholder ingen innskrenkninger i den norske råderetten over kontinentalsokkelens som strekker seg helt nord til øygruppen. Begrensningene i norsk suverenitet over Svalbard er tydelig nevnt i traktaten og traktaten nevner overhodet intet om kontinentalsokkelens.

Selvom norsk suverenitet over kontinentalsokkelens mellom Nord-Norge og Svalbard således ikke skulle kunne gi rettslig grunn for strid, må det rimeligvis erkjennes at vi her har å gjøre med et område hvor det meget lett kan oppstå sikkerhetspolitisk grunn for konflikt. Dette forhold stiller spesielle krav til norsk oljepolitikk som må utformes med klar forståelse for den sikkerhetspolitiske problematikk. Det må antas at overgangen fra det grunne Barentshavet til det dype Norskehavet vil kunne egne seg vel for plassering av ulike former for lytteanlegg for oppdagelse eller registrering av ubåter som passerer mellom de to havene. Denne interesse vil kunne gjøre seg gjeldende for begge supermaktens vedkommende. Følsomme lytteanlegg vil neppe kunne operere særlig effektivt i nærheten av støyende boreplattformer. Kabler og annet utstyr vil kunne bli ødelagt, osv. Her vil det bli behov for sonderinger med de to supermaktene med sikte på kanskje å finne fram til samarbeid om gjensidig sikring av evnen til forsikring i spente situasjoner. Oljepolitikken kunne her muligens gi Norge et praktisk utgangspunkt for å stimulere supermaktene til å innlede et visst rustningskontrollerende samarbeid innenfor den maritime sektor.

Troverdig forsikring

En konvensjon om begrensning og forhåndsvarsling av manøvrer med sjøstridskrefter kunne kombineres også med en mer omfattende ordning om gjensidig overvåkning.

Man bør ta sikte på å legge opp undersøkelsene og utvinningen av naturforekomstene på den norske kontinentalsokkelens på en slik måte at det kan gi størst mulig troverdig forsikring mot at de sivile aktiviteter gir dekke for militære aktiviteter. I denne sammenheng synes det særlig betydningsfullt at den norske stat har full kontroll med virksomheten. Samtidig må det vel erkjennes at det også fra et sikkerhetspolitisk synspunkt kan være ønskelig om amerikanske og vest-europeiske interesser blir engasjert i utnyttelsen av naturressursene. Slikt engasjement kan tjene til å troverdiggjøre de sikkerhetspolitiske garantier til Norge. Her blir det behov for en kloktlig balansegang mellom på den ene side ønsket om å sikre norske interesser, innbefattet de sikkerhetspolitiske, og på den annen side hensynet til de forsvaremessige interesser som Sovjetunionen har knyttet til Nordflåten bevegelse og baseområder. I denne sammenheng er det også klart at det kan bli utøvet press med sikte på å sette de snevrest mulige grenser for norsk disposisjonsfrihet under henvisning til de strategiske interesser om knytter seg til området. Det er derfor nødvendig, etter min mening, å utvikle klare retningslinjer for virksomheten i god tid før denne kommer i gang. Disse må bygge på en grundig analyse av vekselvirkningene mellom den økonomiske og sikkerhetspolitiske virksomhet og de hensyn og interesser som er knyttet til dem. Liksom når det gjaldt basepolitikken og de øvrige ensidige restriksjonene som er pålagt norsk sikkerhetspolitikk i Nord-Norge, er det på kontinentalsokkelens viktig at det er norske myndigheter som legger ned reglene og påser at det blir etterlevd.

Redusere konflikt-faren

Norge har i lengre tid forsøkt å få i stand forhandlinger med Sovjetunionen om avgrensninger mellom de to lands kontinentalsokler i Barentshavet. Til nå har man bare hatt et forberedende møte. Sovjetunionen har tiltrådt Genevekonvensjonen av 1958 om kontinentalsokkelens og Stortinget har nå også godkjent norsk tiltredelse. Begge parter skulle således ha akseptert at en avgrensningsavtale bør baseres på en anvendelse av prinsippet om «like avstand fra nærmeste punkter på de grunnlinjer som hver av statenes sjøterritorier beregnes fra». En norsk ratifikasjon av konvensjonene må nå oppfattes som en forhåndsbinding til en løsning i over-

ensstemmelse med dette hovedprinsippet. Den vil således representere et klart signal om at man på norsk side ønsker å avskjære mulighetene for forhandlinger etter andre prinsipper som f. eks. det såkalte «sektorprinsippet». En eventuell deling av kontinentalsokkelen i Barentshavet etter sektorprinsippet ville gi Sovjetunionen en «områdegevinst» som kunne uttrykkes i titusener kvadratkilometer.

En klargjøring av avgrensningen i Barentshavet er sannsynligvis en nødvendig forutsetning for at den økonomiske aktivitet på kontinentalsokkelen kan skje med den grad av visshet og forutsigelse om motpartens interesseområder som tjener til å redusere farene for uforvarende konflikt. Når grensene er trukket, vil det rimeligvis kunne bli aktuelt med et konkret og praktisk norsk-russisk samarbeid om slike problemer som ilandføring, raffinering, sikkerhetsforskrifter, nødhjelp osv. Kraftverksamarbeidet i Pasvik er her en nyttig modell. Slikt praktisk samarbeid har også en klar sikkerhetspolitisk relevans og det er helt i fakt med de tanker og planer om saklig samarbeid over de politiske skillelinjene i Europa som har vunnet frem innenfor Det europeiske fellesskapet.

Det har vært luftet enkelte tanker om en internasjonalisering av de nordligste delene av den norske kontinentalsokkelen. Etter min mening ville ingen slike planer tjene fredens og sikkerhetens interesser i det strategiske spenningsfeltet det her er tale om. En «internasjonalisering» ville innebære store farer for en russisk-amerikansk kappgang samtidig som det å belaste, for eksempel FN, med forvaltningen av de storstrategiske områdene kunne føre til en alvorlig svekkelse av verdensorganisasjonen som en følge av at supermaktene sannsynligvis ville føle seg tvunget til å verge sine interesser på egen hånd i en situasjon med økt uklarhet. En klar hevdelse av norsk suverenitet kan således oppfattes som en mer betryggende buffer mellom supermaktene.

Dette resonnementet gjelder med like stor tyngde for Svalbard. Om vi ser på de gjeldende utmål på Svalbard, er det duket for et norsk-russisk-amerikansk trekantkappløp. I en slik situasjon er det spesielt betydningsfullt at det ikke foretas disposisjoner som kan tolkes som signaler om at man i Oslo leker med tanken om å renonsere på norsk suverenitet. Det kunne lede til et åpent kappløp mellom de to supermaktene med klare sikkerhetspolitiske undertoner. I denne sammenheng vil det bli av betydning at de norske myndigheter fører en stø og myndig hånd i utbyggingen av infrastrukturen på øygruppen. Det gjelder her både flyplass og havneanlegg. I forbindelse med de spekulasjoner som har vært fremme om den isfrie havna på Bjørnøya, Sørhavna, kan det være på sin plass å understreke at selv om utmålshavene har rett til å kreve den nødvendige grunn til kaianlegg som står i forbindelse med den gruvedriften som dri-

ves, vil den norske stat som grunn-eier kunne bygge havner og kaier hvor den måtte ønske det på Bjørnøya. Sovjetunionen kan således ikke kjøpe seg en isfri havn ved å overta godkjente funnpunkter. Disse spekulasjonene og det stadig tilbakevendende problemet om anleggelse av en flyplass på Svalbard, viser at i disse områdene er de sikkerhetspolitiske problemene dominerende. Det kreves imidlertid en klar og fast politikk fra norsk side forat usikkerhet og håpet om å påføre Norge ytterligere bindinger ikke skal føre til økt spenning. En eventuell oljeboringsaktivitet vil aksentuere behovet for avklaring.

Viktige investeringer

Det er anslått at EF's totale oljeforbruk i 1971 vil beløpe seg til 375 millioner tonn. De funn som hittil er gjort på den norske kontinentalsokkelen er således svært beskjedne i sammenlikning. Det er imidlertid godt mulig at den norske kontinentalsokkelen vil vise seg å inneholde mengder av gass og olje som vil bli av vesentlig betydning også for et utvidet EF. I 1970 dekket EF 60 pst. av sitt primære energiforbruk med råolje. For Norge er det av betydning at EF enda ikke har fastlagt noen felles energi- og oljepolitikk. I de fleste EF-landene spiller staten en vesentlig rolle både i undersøkelsene og utnyttelsen av olje- og gassforekomster. EF oppkrever ingen toll på råolje og naturgass slik at et norsk medlemskap vil ikke ha særlig betydning for eksporten av slike produkter til Fellesskapet.

Når det gjelder raffinerte oljeprodukter og petrokjemiske produkter, må det antas at beskyttelsestollen vil bli så høy at den vil få vesentlig innvirkning på Norges muligheter for å bygge opp en videreforedlingsindustri for eksportformål.

Det synes rimelig å anta at et eventuelt utvidet EF vil utgjøre det viktigste marked for norsk eksport av råolje og videreforedlingsprodukter. Ved siden av amerikansk kapital må det også regnes med at vest-europeisk kapital vil bli av vesentlig betydning for utnyttelsen av naturressursene på den norske kontinentalsokkel og derved også for utviklingen av nytt næringsgrunnlag og nye arbeidsplasser langs kysten. Den norske konsesjonspolitikken er helt i overensstemmelse med EF's regler slik at det skulle ikke være noen overhengende fare for at de norske myndigheter mister den politiske styring med utviklingen. Fra et sikkerhetspolitisk synspunkt vil jeg anse det som svært betydningsfullt om aktiviteten på den norske kontinentalsokkelen, særlig utenfor Nord-Norge, kan tjene til å påvirke de vest-europeiske interesseoppfatningene til også å legge vekt på Nord-Europa. Dette er viktig i en periode hvor det amerikanske engasjementet

i europeisk politikk står foran en viss avtrapping, hvor den russiske maritime aktivitet i Norskehavet er sterkt stigende og hvor det legges opp til en omfattende forsoningspolitikk i Sentral-Europa. Norges sikkerhetsinteresser er knyttet til forestillingen om fredens udelelighet i Europa. Ved et norsk medlemskap i EF må det regnes med at interessen for og tilbøyeligheten til å satse på medvirkning i utnyttelsen av naturforekomstene på den norske kontinentalsokkelen, ville øke innen EF. Medlemskap er her selvsagt ingen betingelse, men det vil ganske klart virke befordrende på EF's interesse for utviklingen i nord.

Utvidelsesforhandlingene i Brussel dreier seg om fremtidens Europakart. For Norge er hovedproblemet å vurdere Norges stilling i forhold til den utvikling som nå er i gang. Det er ikke mulig i dag å fremme sikre prognoser over hvorvidt EF vil få en sterk overnasjonal karakter eller om det i hovedsak vil ha en konføderalistisk struktur. Sannsynligvis vil vi få elementer av begge deler. Hverken Frankrike eller England synes i dag å være innstilt på å utvikle et fellesskap basert på overnasjonalitet. Det er likevel klart at EF vil anta karakter også av de oppgavene som etter hvert vil trenge seg frem; oppgaver som er transnasjonale i sin egenart og som ikke kan løses av nasjonale myndigheter eller styres ved hjelp av internasjonale avtaler. Her kunne nevnes problemområder som de multinasjonale selskapene, energiproblemene, miljøvernproblemene, atomvåpenproblemene, regionalproblemene, osv.

Sikkerhetspolitisk fellesskap?

Det er ikke mulig i dag å si noe bestemt om hvorvidt EF også vil komme til å utvikle et sikkerhetspolitisk fellesskap. Det øyeblikket Storbritannia måtte være blitt medlem, er det imidlertid grunn til å tro at mange av samarbeidsproblemene i Vest-Europa kan bli gjenstand for nytenkning og politiske initiativ. Det vil være et politisk behov for å skape en ny driv og følelse av bevegelse og utvikling.

Behovet for å utvikle et nærmere forsvarssamarbeid i Vest-Europa vil ventelig forsterkes av det forhold at USA må forventes å ville redusere sin direkte deltakelse i forsvaret av Vest-Europa i fredstid. For USA's vedkommende er det videre grunn til å tro at samarbeidet med et utvidet EF, som også tar skritt i retning av et forsvarssamarbeid, vil kunne bli en slags hoveddramme for USA's fremtidige deltakelse i forsvaret av Vest-Europa. Det kunne få vidtgående

ende konsekvenser for Norge å stå utenfor et slikt samarbeide. Dersom vi forutsetter at Storbritannia og Danmark kommer inn i EF, ville Norge ved å stå utenfor EF være det eneste NATO-land utenfor EF som ikke har amerikanske baser eller atomvåpen som et pant og en motytelse for den amerikanske beskyttelse.

Et europeisk forsvarsfellesskap vil selvsagt ikke kunne skapes på kort sikt, men det er muligheter for en gradvis oppbygging innen saklig avgrensede områder som materiellanskaffelse, forsvarsproduksjon og forsyningssystemer. Det samarbeidet som er innledet i Eurogruppen innen NATO kan også komme til å danne kjernen i et fastere samordnet europeisk samarbeid med sikte på å øke den europeiske innflytelsen i NATO, skape større likevekt i ytelsene og legge forholdene til rette for et samarbeid med Frankrike. Det er grunn

ti å tro at diskusjonene om gjensidige og balanserte styrkereduksjoner, såvel som den forestående innførelse av det franske taktiske atomvåpensystemet Pluton vil nødvendiggjøre utviklingen av en samlet europeisk forsvarsstrategi.

Det er ikke umulig at dette arbeidet også vil finne institusjonelle former innen rammen av EF.

Mulighet for fornyelse

Norge har i dag posisjon som alliert stat innen NATO. Det er med henvisning til denne posisjonen at forventningene om konsekvensene av en norsk enegang utenom EF sannsynligvis vil bli vurdert. Slik situasjonen er, vil jeg anta at norsk medlemskap i EF — under forutsetning av at England og Danmark kommer inn —

vil bli oppfattet som en naturlig utvikling av den utenrikspolitiske kurs Norge valgte i 1947—49. *Velger* Norge å stå utenfor, tror jeg således at dette ville bli oppfattet som en kursomlegging, uansett hva man på norsk side måtte mene om dette.

Dersom Norge ble knyttet til EF, er det vel klart at det ville ligge en ikke ubetydelig sikkerhet i at en trussel mot Norge under slike omstendigheter måtte bli oppfattet som en trussel mot hele Fellesskapet. Norge fulgte i 1949 den linje å søke sikkerhet i politiske forpliktelser snarere enn i omfattende militære tiltak. Dette har vært bestemmende for den forsvarspolitikken Norge har kunnet føre i Nord-Norge. I den situasjon som råder i 1971 kan man med betydelig rett hevde at EF representerer en mulighet til å fornye og bekrefte den politiske løsning på Norges sikkerhetsproblem.