

Legitimitetsproblemer
i fiskeripolitikken? En studie av
forvaltningssystemet for norsk-arktisk
torsk

Frank A. Aasebø

Hovedfagsoppgave i Administrasjon- og organisasjonsvitenskap

Universitetet i Bergen

Våren 2002

FORORD

Takk til alle som har hjulpet meg under prosessen med denne hovedfagsoppgaven.

Retter en takk til mine veiledere Alf-Inge Jansen og Atle Nyhagen. Takk for all veiledning og konstruktive kommentarer.

Takk til miljøet på lille PC-stue.

Takk til alle som har hjulpet å lese korrektur i innspurten. Rene Marc Samson, Arild Eileraas, Heidi Wolden, Steinar Halvorsen og Lisbeth Marie Aasebø. Takk også til Rannveig N. Myklbust for kommentarer. Takk også til Knut H. Mikalsen for kommentarer under forløpet av hele studien.

Takk også til alle som velvillig stilte opp til intervjuer i en hektisk arbeidsdag.

Frank A. Aasebø

Bergen 20. juni 2003

1.	Ressursforvaltning og fiskerier	3
1.1	Predisering og avgrensning av problemstilling rundt ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk	5
1.2	Tidligere forskning på ressursforvaltning av fiskerier og legitimitet.....	6
1.3	Kapittelinnndeling	8
2.	Teori og metode	9
2.0	Innledning.....	9
2.1	Generelt om legitimitet.....	9
2.2	Innholdslegitimitet og ressursforvaltning.....	12
2.3	Prosedyrelegitimitet og ressursforvaltning.....	15
2.4	Representasjonslegitimitet og ressursforvaltning.....	17
2.5	Analyse kategorier og forventninger om funn ut i fra.....	19
2.6	legitimitetsteorien.....	19
2.7	Aktørperspektivet og organisasjoner som aktører.....	24
2.8	Organisasjonspopulasjoner og politiske sektorer - definisjoner og tilnærming.....	26
2.9	Forventninger ut fra teorien om organisasjoner som aktører, organisasjonspopulasjoner og politiske sektorer.....	29
2.9.1	Om datagrunnlag for legitimitetsstudien.....	30
2.9.1	Datainnsamlingen.....	31
3	Trekk ved fiskerisektoren.....	36
3.1	Kort om fiskerisektoren fra 1900 til midten av 1970-tallet.....	37
3.2	Nedgang i ressurs situasjonen og økende fordelingsproblemer mellom flåtegrupper – 1975 til 1991.....	41
4	Ressursforvaltningen på 1990-tallet og fremover	53
4.1	Havforskningsinstituttets vurdering av utviklingen i bestandssituasjonen på 1990-tallet.....	56
4.2	Modelldebatt blant havforskere.....	59
4.3	Aktører og innflytelseslinjer på 1990-tallet og fremover.....	63
4.4	Oppsummering av hovedoppfatninger, samhandling og sammensetning av fiskerisektoren	70
5	Aktørenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser av innholdslegitimitet i ressursforvaltningen	73
5.1	Tradisjonalistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser	74
5.2	Reformistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser	84
5.3	Nøytralistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser	89
5.4	Oppsummering	91
6	Aktørenes vurderinger, oppfatninger og begrunnelser rundt deltagelseslegitimitet og prosedyrelegitimitet.....	95
6.1	Tradisjonalistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser	96
6.2	Reformistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser	104
6.3	Nøytralister oppfatninger, vurderinger og begrunnelse	108
6.4	Oppsummering	108
7	Analyse av innholdslegitimitet.....	112
7.0	Innledning til hovedoppfatningene.....	112
7.1	Sammenfatning av hovedoppfatningene	112
7.1.1	Tradisjonalistmodellen	112
7.1.2	Reformistmodellen	115
7.1.3	Nøytralistene	118
7.2	Analyse av representasjons og prosedyrelegitimitet	120
7.2.1	Sammenfatninga av hovedoppfatningene	120

7.2.1	Tradisjonalistene	120
7.3.2	Reformistene	122
7.3.3	Nøytralistene	124
7.4	Tolkning av hovedoppfatninger	124
7.4.1	Hovedoppfatninger	124
7.4.2	Forklaring av hovedoppfatningene	126
	Litteraturliste	131

1. Ressursforvaltning og fiskerier

Forvaltningen av fiskeriressurser har i økende grad kommet i fokus de senere tiår. Fiskeribestandene utgjør en begrenset, men betinget fornybar biologisk ressurs. Hensynet til vedlikehold av bestanden setter klare begrensninger for fangsinnsats og ressursuttak. Likevel har fiskerier globalt stadig oftere medført en for sterk beskatning av fiskeriressursene. Resultatet har ofte blitt sviktende bestander, stramme reguleringer, synkende lønnsomhet og ofte vekst i offentlige overføringer.

Svikten i viktige fiskeribestander verden over har derfor medført et økende press på tradisjonelle forvaltningsregimer. Bærekraftig ressursforvaltning har blitt et stikkord. Tanken bak en bærekraftig forvaltning av fiskeriressursene, er at den skal kunne opprettholde fangstgrunnlaget på lang sikt. Denne tankegangen har brakt nye aktører på banen i forhold til ressursforvaltning av fiskebestandene. Internasjonale avtaler, spesielt under FN-paraplyen har ført til økt oppmerksomhet mot slike problemstillinger fra forvaltningsmyndigheter, regionale og sentrale politiske fora, næringsorganisasjoner, urbefolkningsgrupper samt miljøvernorganisasjoner. Alle disse gruppene har fattet en økende interesse for fiskeriforvaltning.

Mange av de ”nye” aktørene argumenterer for at man må gå bort fra forvaltningsregimer som gjør fiskeriressurser til et eksklusivt anliggende for fiskerinæringen og offentlige myndigheter. Miljøvernorganisasjonenes standpunkt er at fiskeriene er en fellesressurs, og hensynet til bærekraft må derfor ikke undergraves. Begrunnelsene for miljøvernorganisasjonens engasjement er fiskerienes betydning for verdens matvareforsyning, betydning fiske har for lokalsamfunn, og viktigheten av en rettferdig fordeling av ressursene. Ulike miljøvernorganisasjoner slår derfor fast at fiskeriressursene er for viktige til å overlates til store næringsorganisasjoner og offentlige myndigheter. Miljøvernorganisasjonene hevder videre at det ikke bare er fiskerinæringen som får lide ved rovdrift på ressursene. Desimering av fiskeriressursene settes i sammenheng med en forverret global matvarekapasitet. Miljøvernorganisasjoner fokuserer på sammenhengen mellom lokalsamfunn og bærekraftige fiskerier. Møtet mellom tradisjonelle- og nye aktører i forhold til ressursforvaltningen av fiskeriressurser skaper dermed fornyet spenning i fiskerisektoren.

Norge har gått fra en relativt åpent og uregulert fiske til stadig mer lukkede og gjennomregulerte fiskerier der fordelingsproblemer innenfor et bærekraftig beskatningsuttak

er hovedproblemet. Fiskerimyndighetene har som uttalt målsetning å oppnå en bærekraftig utnyttelse av marine ressurser, og i en periode på 90-tallet trodde norske fiskerimyndigheter at dette var oppnådd for de fleste viktige fiskeslag. Norske forvaltningsmyndigheter ble fremstilt som verdens fremste i ressursforvaltning, og det var liten diskusjon om ressursforvaltningen fungerte slik den burde. Denne oppfatningen har slått sprekker ved nye ressurskriser, spesielt som følge av en negativ bestandssituasjon for norsk-arktisk torsk. Deler av tilliten til den offentlige ressursforvaltningspolitikken har falt bort. Noe vi blant annet kan se gjennom den senere tids økende fokus på fiskefusk i næringen. Omfanget av denne ulovligheten blir regnet som betydelig av mange. Offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner har av den grunn satt inn krefter for å bekjempe ulovlighetene. Miljøorganisasjoner tar til orde for at ressursforvaltningen i praksis ikke er i tråd med tanken om bærekraftig forvaltning og føre-var-prinsippet. I tillegg peker miljøorganisasjonene på at representasjonsordningene i sektorens beslutningsorganer ikke er tilfredsstillende på grunn av sin egen og kystfiskernes manglende deltagelse i enkelte sentrale beslutningsorgan. Når det gjelder dette synspunktet er miljøvernorganisasjonene sentrale, men også representanter for folkevalgte organer kommer med lignede uttalelser. Miljøvernorganisasjonene er sterke talsmenn for en større åpenhet omkring den norske posisjonen i fastsettelsen av totalkvoter blant annet for norsk-arktisk torsk.

Ulike aktører setter med andre ord spørsmålsteget ved fiskerimyndighetenes ressursforvaltningspolitikk. "Fiskefusk" kommer kanskje til uttrykk på grunn av liten legitimitet til fiskerimyndighetenes fastsettelse av totaluttaket for viktige fiskebestander. Noen næringsaktører vil si kvoten er for lav, at bestanden er bedre enn hva havforskerne anslår, og at regelverket er for rigid. Samtidig rettes det kritikk mot ressursforvaltningen fra havforskere, enkelte stortingsrepresentanter og miljøorganisasjoner om manglende bærekraft. Disse aktørene mener at kvotene settes uforsvarlig høyt, og langt over havforskernes anbefalinger. Det er vanskelig for en utenforstående å vite hvilken oppfatning som er den riktige, når ikke en gang sektorens aktører kan enes om det.

Ut fra en 'naiv biologisk forståelse, skulle en tro at det ikke var så vanskelig å få bygget opp fiskebestandene, slik at alle parter kunne nyte godt av den. Hvorfor det tilsynelatende ikke er slik er vanskelig å vite sikkert, og jeg har i denne oppgaven heller ikke muligheten til å kunne gi et klart svar på dette. Jeg vil derfor heller peke på aktørene i fiskerisektorens oppfatning av denne problemstillingen. Kritikken av ressursforvaltningen kan imidlertid tolkes i retning av en sviktende legitimitet til offentlige myndigheters politikk på området. En sviktende oppslutning omkring den offentlige ressursforvaltningspolitikken

innebærer fare for statens evne til å sikre dens etterlevelse. Fiskernæringsens manglende etterlevelse av offentlig ressursforvaltningspolitikk er i seg selv en interessant problemstilling. Jeg har likevel valgt et noe annet søkelys for min studie enn den tradisjonelle vinklingen mot fiskere og næring. I min studie vil jeg derfor undersøke legitimiteten til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk ikke bare hos etablerte næringsaktører, men også hos havforskere, folkevalgte organ, forvaltningsapparatet og miljøorganisasjoner m.m. Spørsmålet er om legitimiteten er sterk eller svak hos de aktører som har problemoppfatninger omkring ressursforvaltningen, og hvordan denne legitimitetsoppfatningen fordeler seg blant de ulike aktørene.

Temaet skal belyses ut fra hvor avgjørende jeg mener det er at alle aktørene involvert i ressursforvaltningspolitikken finner denne politikken legitim. Havforskerne ved Havforskningsinstituttet og Det internasjonale råd for havforskning kommer med anbefalingene om hvor store kvotene skal være for at de skal gi en forsvarlig bestandsutvikling. Norske myndigheter og forvaltningsbyråkrater fastsetter, enten alene eller i samråd med andre lands myndigheter, den totale tillatte fangstkvoten. Dette gjøres i samspill med forskjellige næringsorganisasjoner. Videre er miljøvernorganisasjoner med på å påvirke opinion, media og folkevalgte organ ut fra deres meninger om ressursforvaltningen av fiskeriene. Som et siste ledd kommer regionale og lokale folkevalgte organ inn og skal forsvare sine regioner og sine innbyggers interesser. Jeg tar i denne hovedfagsoppgaven for meg den legitimitet som myndighetenes forvaltning av den norsk-arktiske torsken har blant aktørene innen fiskerisektoren. Jeg setter meg som mål først å beskrive legitimiteten til ressursforvaltningen hos de involverte aktørene i fiskerisektoren når det gjelder denne forvaltningens innhold, dens beslutningsprosedyrer og muligheter for å delta i denne forvaltningen. Dernest søker jeg å tolke den legitimitetsoppfatning som jeg finner hos de forskjellige aktørene.

1.1 Presisering og avgrensning av problemstilling rundt ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk

Jeg avgrenser problemstillingen til å omhandle norsk-arktisk torsk. Denne avgrensingen er delvis gjort av praktiske hensyn i forhold til datamengde og datainnsamling, men mest fordi denne bestanden er av særskilt betydning for næringen, og Nord-Norge. Norsk-arktisk torsk er

den økonomisk viktigste inntektskilden for norsk fiskerinæring. Enda en begrunnelse for å fokusere på denne bestanden er at bestandsutviklingen i perioder har vært meget kritisk, og det har derfor vært satt spørsmålsteget ved forvaltningen av den.

Det innebærer automatisk en del begrensinger ved å fokusere på ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Det er en empirisk oppgave å finne ut av hvem som er aktuelle aktører innen denne forvaltningen. De store næringsaktørene i fiskerisektoren har sterke økonomiske interesser i dette fisket. Disse aktørene ønsker derfor å være med på påvirke beslutningsprosessene omkring fastsettingen av totalkvoten og fordelingen av denne bestanden. Andre næringsaktører kan tenkes å være mer usynlig i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Dette kan gjelde for eksempel arbeidstakerorganisasjoner, på tross av at de kan være formelt representert i ulike beslutningsorgan. Videre er enkelte næringsaktører mer opptatt av pelagiske fiskeslag som sild og lodde.

Videre er de sentrale fiskerimyndighetene og Havforskningsinstituttet viktige aktører i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Viktige organer i beslutningsprosessene er Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, og Reguleringsrådet. Hvem deltakerne i disse organene er vil jeg komme tilbake til siden. Like sentralt for problemstillingen er imidlertid hvem som ikke er deltagere i disse organene, men som ønsker å være det. Det kan være aktører som har problemoppfatninger omkring ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk, selv om de ikke er deltagere i formelle beslutningsorgan.

1.2 Tidligere forskning på ressursforvaltning av fiskerier og legitimitet

Eksplisitte legitimitetsstudier av ressursforvaltningspolitikken for fiskeriene er et relativt nytt fenomen innenfor samfunnsforskningen. Jeg har benyttet meg av ulike studier for å etablere en teoretisk forankring for min egen oppgave, og for å få ett historisk overblikk over sektorens aktører, deres ideologier, samhandlingsmønstre og lignende. For å konstruere undersøkelsens studiens teoretiske rammeverk har jeg tatt utgangspunkt i allmenne arbeider om legitimitetsbegrepet, som Max Weber, Jurgen Habermas og Claus Offe. Når det gjelder

fiskerisektoren, har jeg først og fremst anvendt meg av bidrag fra Svein Jentoft, Knut H. Mikalsen og Bjørn K. Sagdahl¹.

Det andre siktemålet med å lese ulike bidrag i forhold til norsk fiskerisektor, har vært å få et overblikk over fiskerisektorens varierende problemer, dens ulike aktører og hvordan disse samhandler. Jeg benyttet meg da av ulike bidrag for å opparbeide meg en forståelse for fiskerisektoren i et mer historisk perspektiv². I Mikalsen og Sagdahl sitt bidrag (1982) blir det blant annet fokusert på oppbyggingen av fiskeriforvaltningen, samt fiskerimyndighetens og næringsaktørenes problemforståelse. I tillegg har jeg på bakgrunn av dette fått en forståelse for sektorens beslutningsstruktur, og interessekampen mellom ulike næringsorganisasjoner og landsdeler frem til begynnelsen av 1980-tallet. I Sagdahl sitt bidrag fra (1992) trekkes de historiske linjene mer opp mot nåtiden. Han tar for seg perioden fra 1970 og frem til 1991. Her er tema blant annet det økende fordelingsproblemet mellom kyst- og havfiskeflåten sett i sammenheng med en nedadgående totalkvote, og økt russisk interesse for torskefiskeriene. Et fordelingsproblem som har utfordret fiskerisektorens legitimitet. I Jentoft og Mikalsen (2001) sitt bidrag rettes fokuset mot fiskernes rettstilling i en næring som i stadig større grad blir gjennomregulert, og hvordan dette påvirker fiskerne. En del av reguleringene truer ressursforvaltningens legitimitet fra fiskernes side, og er en mulig årsak til fiskefusks. Videre kommer de inn på internasjonale avtalers betydning for norsk ressursforvaltning, og nye aktører i forhold til sektoren. Disse bidragene har alle vært av interesse for meg i min studie. Ulike funn fra disse studiene blir derfor presentert nærmere i bakgrunnskapitlet, og senere sammenholdt mot mine egne funn i analysekapitlet.

Det som skiller min studie ut fra andre legitimitetsundersøkelser av fiskerisektoren er at jeg ikke eksplisitt velger ut fiskerne som det viktigste analyseobjektet. Isteden velger jeg å se på legitimitetsoppfatningen hos de ulike aktørene som utgjør organisasjonspopulasjonen i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Dette begrunner jeg ved at legitimiteten til ressursforvaltningen også er viktig for de andre aktørene involvert, deriblant havforskere, politikere, forvaltningsbyråkrater og miljøvernorganisasjoner. Samspeillet mellom disse aktørene er en avgjørende faktor for å få i stand en legitim ressursforvaltning. Det er

¹ Til å utforme legitimitetsbegrepet i forhold til fiskerisektoren har jeg hovedsakelig benyttet meg av *"Lastet til ripa, fiskernes rettstilling i ressursforvaltningen"* (2001), forfattet av Svein Jentoft og Knut H. Mikalsen. Og *"Ressursforvaltning og legitimitetsproblemer, en studie av styringsproblemer ved ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk"* (1992), av Bjørn K. Sagdahl.

² *"Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon"* er en artikkelsamling redigert av Knut H. Mikalsen og Bjørn Sagdahl (1982). Den tar blant annet for seg utviklingstrekk i problemoppfatning hos næringsaktører og forvaltningsmyndigheter frem mot 1980-tallet.

derfor viktig å belyse de ulike aktørenes standpunkt. Ressursforvaltningens legitimitet er også viktig i forhold til aktører uten for sektoren, som dagspressen og opinionen selv om dette ikke er noe fokus for denne studien.

1.3 Kapittelinnledning

I kapittel 2 presenteres teoriene jeg benytter som rammeverk for å tolke mine data. Jeg forklarer kort forholdet mellom teori og empiri, og hvordan jeg benytter flere teoriansatser. Først redegjør jeg for ulike typer legitimitet og hvordan jeg analytisk antar at aktører kan fordele seg når det gjelder disse legitimitetstypene i tilfellet forvaltningen av norsk arktisk torsk. Jeg har her konstruert tre typer — eller kategorier — av aktører som blir bestemt avhengig av hvordan de oppfatter ressursforvaltningens legitimitet. De tre kategoriene er *tradisjonister*, *nøytralister* og *reformister*. Jeg legger til grunn det syn at organisasjoner er aktører og at aktørene innen en politisk sektor som fiskerisektoren er sektorens organisasjonspopulasjon. Sektorens sammensetning av aktører — altså organisasjoner med sine ulike oppfatninger av verdier og av årsak-virkningsforhold — og samhandlingen disse aktørene — organisasjonene — i mellom antas å påvirke oppfatningene av ressursforvaltningens legitimitet innen organisasjonspopulasjonen. Til sist i kapittel 2 vil jeg kort presentere case studiet som forsknings design for min studie og de metodene jeg benyttet i datainnsamlingen.

Kapittel 3 og 4 er bakgrunnskapittel om fiskerisektorens reguleringssystem. Her vil jeg på bakgrunn av ulike samfunnsforskeres forklaringer ta for meg trekk ved sektorens historie, organisering av aktørens samhandling, dens aktører og deres hovedoppfatninger. Her fremkommer det at problemoppfatningen i sektoren har gjennomgått betydelige endringer, men at mange av de klassiske problemstillingene i fiskerisektoren fortsatt kjennetegner dagens situasjon.

I kapittel 5 og 6 presenterer jeg de ulike aktørenes oppfatninger, standpunkter/vurderinger og begrunnelser vedrørende innholds-, prosedyre- og representasjonslegitimiteten til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Som ovenfor nevnt plasserer jeg aktørene i denne sammenheng som *tradisjonister*, *nøytralister* eller *reformister*. Analyse og tolkning av funnene vil deretter bli utført i kapittel 7.

2. Teori og metode

2.0 Innledning.

En teori er et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomener (Roness 1997). I utformingen av samfunnsvitenskapelige teorier blir det lagt vekt på at teorier og teoretiske utsagn blir brukt som grunnlag for å tolke data. Jeg har derfor satt sammen forskjellige teorier som jeg benytter til å forklare mitt teoretiske utgangspunkt. Disse teoriene anvendes så for å tolke mine funn i forhold ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. I de følgende avsnittene presenterer jeg derfor mitt teoretiske utgangspunkt, samt hvordan jeg har fremskaffet mitt datagrunnlag.

2.1 Generelt om legitimitet.

Alf-Inge Jansen (1992) fremhever at det grunnleggende premisset i *offentlig politikk* er statens høyhetsrett, som innebærer retten til å bestemme over sine undersåtter. Dette kommer til uttrykk ved ulike former for myndighetsutøvelse (Jansen 1992:9). All offentlig politikk impliser påbud som må *etterleves* for at politikken skal være virkningsfull. Om det ikke eksisterer noen form for etterlevelse av statens politikk har den ingen mening. Dess større legitimiteten er, jo bedre antar en etterlevelsen blir. Etterlevelse kan defineres som at en aktør oppfører seg i tråd med direktiver understøttet av en annen aktørs maktbruk (Jansen og Osland:1994:6). I denne studien er det tale om legitim maktbruk ved fastsetting av totalkvoter som næringen skal etterleve. Etterlevelse sees på som det karakteristiske forholdet mellom dem som har makt og dem makten retter seg mot (*ibid*). Som betingelse for etterlevelse forutsettes det en viss form for legitimitet for den offentlige politikken i samfunnet i betydningen av å anerkjenne politikken innhold, beslutningsprosedyrer og representasjonsmuligheter. Tilliten til disse elementene, og tilliten mellom aktørene bør i et legitimitetsperspektiv være størst mulig. Uten slik etterlevelse av ressursforvaltningspolitikken vil konsekvensene kunne være omfattende omgørelser av regelverk fra næringsaktører i fiskerisektoren i form av svart omsetning og uregistrert uttak.

Noe som igjen kan true bestanden av norsk-arktisk torsk. Andre aktører utfordrer legitimiteten ved å si at kvotene settes for høyt.

Legitimitet innehar en sentral plass i studier av moralske, juridiske og politiske spørsmål. Den påfølgende litteraturen er derfor meget omfattende. Legitimitetsbegrepet er dermed ikke helt uproblematisk å avklare. Det er mange ulike utlegninger, fortolkninger og definisjoner, og alle vedkjenner og belyser det komplekse innholdet i forhold til legitimitet og offentlig politikk (Offerdal og Aars (Red.), 2000:21). Max Weber, Jurgen Habermas, Claus Offe og Erik Oddvar Eriksen omtaler alle legitimitetsbegrepet. Deres fokus rettes mot statens legitimitet. Det er likevel arbeidene til Weber som utgjør det sentrale veiskillet i forståelsen av legitimitet og offentlig politikk. Hans arbeid gir begrepet et innhold av psykologisk orientering eller tilbøyelighet. Dette er en anskuelse og oppfatning om at makt og autoritet utøves på en måte som er i tråd med et sett av spesielle normer og forbilder. De kan være av tradisjonell, karismatisk eller legal-rasjonell art (*Ibid*).

Max Weber taler dermed om tre legitimitetsgrunnlag for herredømme. Den førstnevnte er maktens rettferdiggjørelse i form av tradisjonen. Den andre herredømmeformen er den karismatiske leder. Den sistnevnte er troen på herredømme i form av legalitet. Dette er troen på de legale lovers gyldighet og på den saklige kompetansen, som bygges på rasjonelt oppstilte regler. Weber presiserer at disse formene for herredømme sjelden eksisterer alene (Weber 1992:5).

Webers forståelse av herredømme og makt modereres noe av Erik Oddvar Eriksen. Han hevder at det ikke bare kreves formalisme og legalisme for at makten skal fungere. I tillegg er det også nødvendig med en høy grad av forståelighet, tillit og legitimitet. *Forståelighet* fordi beslutninger bare kan gjennomføres effektivt dersom de involverte aktører fatter hva beslutningene går ut på. Det må være etablert en felles situasjonsdefinisjon som gjør påbud forståelige og akseptable, men også at de må kunne oppfattes som fornuftige handlingsmaksimer. En kan nok påtvinge lydighet, men bare for en kortere tid om påbudene ikke har et rasjonelt innhold. *Tillit* fordi en ikke alltid kan vurdere om påbud er riktige på grunn av tids- og kompetansebegrensninger. En må derfor ha tillit til at maktutøverne har foretatt nødvendige avveininger og at de har gode hensikter. En slik tillit må bygges opp over tid. *Legitimitet* følger av de to foregående betingelsene, men fremhever i seg selv at maktutøvelse skal kunne rettferdiggjøres i forhold til intersubjektive normer. Makten skal fortjene den adlydelse og anerkjennelse som den blir gitt, det skal være et rettmessig herredømme (Eriksen 1989:6).

Sagdahl (1992) omtaler spesifikt offentlig politikk, ressursforvaltning og legitimitetsgrunnlag i norsk kontekst.

”I et representativt, parlamentarisk styringssystem som det norske, vil utøvelsen av statlig autoritet være betinget av rådende legitimitetsoppfatninger og etablering av legale styringsverktøy. Selv om betingelsene for utøving av statlig autoritet og styring vil kunne variere noe fra forvaltningsområde til forvaltningsområde, vil autoritetskilden i utgangspunktet være det etablerte lovverk”.

I det norske politisk-administrative styringssystemet kan en trekke veksler på omfattende aktiv og passiv politisk støtte, også i styringssituasjoner som tærer på tillitsforholdet mellom offentlige styringsorganer og de som gjøres til gjenstand for styring. Norge har, som andre nordiske land, en betydelig og lang tradisjon der byråkratiske og legale prinsipper har dannet grunnlag for den politiske kultur. Hovedprinsippene for disse legale normene er den omfattende oppmerksomheten på likebehandling og styre etter rettsregler, noe som står i sentrum for alle politiske systemer som bygger på rettsstatens prinsipper og forutsetninger. På samme måte har respekten for demokratiske normer og prosedyrer en fremtredende plass innenfor det norske samfunn (Offerdal og Aars (red.), 2000:21). Likevel vil ikke legalitet sies å være en tilstrekkelig betingelse for legitimitet. Legitimitet kan ikke reduseres til et spørsmål om lovhjemmel og korrekt lovanvendelse. Lovene som den offentlige politikken bygger på kan være eller bli oppfattet som illegitime (Jentoft og Mikalsen 2001:9).

Styringens omfang og karakter, særlig på det økonomiske området, har imidlertid utgjort og utgjør en hovedkonfliktdimensjon i det politiske liv (Rokkan 1987 sitert i Sagdahl 92). Som økonomiske aktører vil borgernes egeninteresse lett komme i konflikt med statens politiske rolle som håndhever av overordnede allmenne interesser. Videre vil fordelingsproblemer ved stigende knapphet på fordelingsgoder øke de politiske beslutningskostnader. Et god eksempel på en slik situasjon er nedgang i en økonomisk viktig fiskebestand. I en slik situasjon vil det lett oppstå problemer med å legitimere beslutninger, og aggregerte tilsiktede og utilsiktede effekter, som igjen vil kunne medføre et økende politisk press på beslutningssystemet. Ved stor nok aggregert misnøye, vil effektene kunne løftes ut av den administrative sfære og gjøres til gjenstand for politisk vurdering og handling (Sagdahl 1992:10).

Formålet med den påfølgende analysen er derfor å undersøke i hvilken grad aktørene i fiskerisektoren finner den offentlige ressursforvaltningspolitikken, dens beslutningsprosedyrer og deltagelsesmuligheten i dets institusjoner, å være legitime. Når jeg sier at legitimitet er en

betingelse for at den offentlige politikken skal etterleves må jeg operasjonalisere hva jeg mener med legitimitet. For å fange opp en del av legitimitetsbegrepets mangfold retter jeg oppmerksomheten mot tre spesifikke dimensjoner. Dette gjøres ved å dele legitimitetsbegrepet inn i tre aspekter i forhold til offentlig ressursforvaltningspolitikk.

Det første aspektet i min bruk av legitimitetsteorien er den offentlige politikken substans. Heretter omtalt som *innholdslegitimitet*. Den andre formen for legitimitet benevnes som *prosedyrelegitimitet*. Dette er den måten beslutningene for fiskerisektoren fremkommer ved. Den tredje dimensjonen er deltagelsesordningene i utformingen av ressursforvaltningspolitikken. Heretter benevnt *representasjonslegitimitet*.

2.2 Innholdslegitimitet og ressursforvaltning

Innholdslegitimiteten til den offentlige politikken avhenger av at reguleringsystemet innfrir noen etablerte standarder og krav. Hva disse kravene og standardene til reguleringsystemets innhold er kan tenkes å variere i forhold til ulike aktørgrupper (Jentoft og Mikalsen 2001:31). Legitimiteten vil bero på noen mer objektive kriterier som gjelder uavhengig av hva aktørene måtte mene, men også på mer subjektive vurderinger fra de ulike aktørene. Jeg velger å fokusere på bærekraftig utvikling og føre-var-prinsippet som legitimitetsgivende begrep for ressursforvaltningen av fiskerier. Et reguleringsystem som realiserer slike mål, eller som evner å overbevise at det er dette en etterstreber, vil lettere oppnå legitimitetsgevinster så vel i fiskeribefolkningen som i den offentlige opinionen (Mikalsen og Jentoft 2001:38). Hvordan de forskjellige aktørene forstår slike begreper, og hvilket innhold disse begrepene gis vil kunne variere. Det at forskjellige aktører tillegger disse begrepene ulike betydninger, er også med på å problematisere innholdslegitimiteten. Dette vil fremkomme av empirien.

For ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk er det fastsatt en del mål, blant annet av Stortinget, fra internasjonale og nasjonale havforskningsmiljø, samt i forhold til internasjonale avtaler. Noen av disse målene er at ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk skal være bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet. Enkle objektive mål for å vurdere dette skulle i teorien være tre faktorer. Det ene målet er forholdet mellom anbefalt totalkvote fra Det internasjonale råd for havforskning og Havforskningsinstituttet, og fastsatt kvote i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Et annet mål er fiskedødeligheten i bestanden i forhold til

føre-var-nivået fastsatt til $F = 0.42^3$. Et tredje mål vil være gytebestandsnivået i forhold til føre-var-nivået på 500 000 tonn. Spørsmålet blir da om aktørene i fiskerisektoren oppfatter ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk som bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet. Et problematisk aspekt ved det sistnevnte begrepet er at innholdet ikke er så fast definert som tilfellet er for føre-var-prinsippet. Det blir dermed lettere for forskjellige aktører å gi det et ulikt meningsinnhold.

Bærekraftsbegrepet rommer ulike betydninger. Bærekraft kan for eksempel benyttes om en enkelt ressurs, som norsk-arktisk torsk. Da er utnyttelsen av bestanden være bærekraftig så lenge en over tid ikke tar ut mer enn tilveksten. Fiskebestanden, eller andre fornybare ressurser kan da i prinsippet utnyttes i det uendelige. Bærekraftig kan også benyttes om en gruppe ressurser, eller et økosystem. Tankegangen er her den samme. Det er imidlertid mer komplisert å vite hva som er en bærekraftig utnyttelse. Dette skyldes at kompleksiteten og interaksjonen mellom de ulike delene av økosystemet gjør det vanskelig å si noe om de helhetlige virkningene på systemet. Selv om utnyttelsen av en bestand i systemet skulle være bærekraftig, er det samme ikke nødvendigvis tilfelle for hele økosystemet. En kan for eksempel tenke seg at en utnytter sildebestanden i Norskehavet bærekraftig, men at dette påvirker bestanden av lundefugl negativt. En tredje vanlig forståelse av bærekraftsbegrepet er et sosialt-fysisk-økonomisk konsept. Denne bruken av begrepet omfatter en mye videre sosial kontekst. Bærekraft blir da knyttet opp mot et nivå av samfunnsmessig og individuell velferd. Sagt med andre ord, det å dekke menneskelige behov i nåtid og fremtid. Dette er en forståelse om ofte brukes av miljøvernorganisasjoner for å sikre bærekraftige lokalsamfunn. Bruntland-kommisjonens rapport definerer bærekraft på dette viset. Det rettes her fokus mot en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge for kommende generasjoner (Langhelle 1998:88-89).

Å få i stand en bærekraftig utvikling av fiskeriressurser synes imidlertid ikke alltid like lett. For fiskeriressurser blir denne problemstillingen sett i nær sammenheng med overkapasitet i fiskeflåten og "allmenningens tragedie". Når fisken har vært fri for alle har enhver fisker ønsket å ta så mye ut av bestanden som mulig. Resultatet blir da en stadig økende belastning av ressursen inntil den ikke lengre gir en tilstrekkelig avkastning. Det er i slike situasjoner at offentlige myndigheter har kommet på banen for å forsøke å regulere fangstkapasiteten i fiskeriene, og å bygge opp igjen bestanden ved å begrense totaluttaket (Jentoft 1991), slik norske myndigheter for eksempel måtte gjøre med sildestammen.

³ En fiskedødelighet på $F = 0.42$ tilsvarer at om lag 33% av bestanden man hadde ved årets begynnelse blir fisket.

Utgangspunktet for alle aktørene innen sektoren når det gjelder ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk er selve *bestanden*. Jeg starter med å undersøke aktørenes plassering i forhold til det jeg ser som to overordnede variable ved forvaltningen av bestanden; dvs. jeg plasserer dem mht aktørenes oppfatning av om denne forvaltningen gir en bærekraftig bestand og om den er i samsvar med føre-var-prinsippet. Slik konstruerer jeg den overordnede delen i det jeg forstår som forvaltningens innholdslegitimitet der aktørene blir plassert i tre ulike kategorier avhengig av deres plassering i forhold til verdiene på disse to variablene på følgende måte:

- 1). Aktører som oppfatter ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk å være bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet.
- 2). Aktører som hevder at ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk ikke er bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet.
- 3). Aktører som forholder seg nøytral til hvorvidt ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk er bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet.

De overordnede mål om en langsiktig forvaltning av den norsk-arktiske torskebestanden; det vil her si en bærekraftig forvaltning og en forvaltning i samsvar med føre-var-prinsippet, vil jeg kalle mål- og verdivariable. Jeg følger her March og Simons kjente definisjon av verdier og mål: "... criteria that are applied to determine which courses of action are preferred among those considered" (March and Simon, 1958, s., 11)

Gitt disse overordnede målene, blir spørsmålet hvordan de kan og bør oppnås. Jeg vil her sondre mellom to typer oppfatninger om forhold ved virkeligheten:

1. Oppfatninger av forhold ved virkeligheten som eksisterer uavhengig av menneskenes intervensjon, for eksempel en bestands faktiske størrelse på t 0 eller biologiske årsaks-virkningsforhold ved en fiskebestand. Disse oppfatningene vil jeg her, av praktiske grunner, kalle virkelighetsoppfatninger. Når det gjelder denne typen oppfatninger, vil jeg være opptatt av aktørenes oppfatninger av følgende trekk ved bestanden: Størrelse (f. eks. antall 100.000 tonn), sammensetning (størrelsen på

årsklassene), bestandens vekstvilkår i forhold til beskatning av de forskjellige årsklasser og bestandens geografiske fordeling (f. eks. i kystnære norske farvann sml med i det åpne hav).

2. Oppfatninger om konsekvenser av menneskenes intervensjon — av omfang og type intervensjon — overfor bestanden, for eksempel virkningene av totaluttak og ulike beskatningsteknologier (fangsmetoder, flåtetyper etc.). Disse oppfatningene vil jeg her kalle oppfatninger om virkemidler eller policies.

I tillegg til de overordnede mål-variablene skiller jeg derfor analytisk ut to typer oppfatninger som vil bli omtalt som virkelighetsoppfatninger og virkemiddel- eller policy-variable. Jeg legger til grunn at oppfatninger vedrørende verdier på disse to siste typer variable vil inngå som elementer i aktørenes oppfatning av forvaltningens innholdslegitimitet i den forstand at de vil være oppfatninger om årsaks-virkningsforhold for å kunne realisere en forvaltning som er bærekraftig og i samsvar med føre-var-prinsippet. Slik inngår de som virkelighetsoppfatninger og som virkemidler eller ”policies” for å oppnå disse overordnede målene. Jeg forventer å finne sammenhenger mellom en aktørs posisjon på de to overordnede variablene - dvs. om forvaltningen er bærekraftig og i samsvar med føre-var-prinsippet – og hvilke oppfatninger aktørene har vedr. virkeligheten og virkemiddel- eller policy-variablene. ”virkemiddel-variablene”. Jeg forventer at aktørenes plassering på de tre typer variable til sammen vil gi klare profiler med hensyn til deres oppfatning av denne ressursforvaltningens innholdslegitimitet.

2.3 Prosedyrelegitimitet og ressursforvaltning

Legitimiteten er langt på vei et resultat av innholdet i den gjeldende ressursforvaltningspolitikken, og hvem som har mulighet til å delta i utformingen av den. Denne politikken må virke fornuftig, og i stand til å løse aktuelle problemer som sektoren står ovenfor. Disse faktorene er imidlertid ikke alene nok til å bestemme reguleringspolitikken og reguleringsystemets legitimitet. Hvordan reguleringene framkommer og hvilke beslutningsprosesser som er etablert for kommunikasjon og kontakt mellom sektorens aktører er avgjørende for legitimiteten. Måten ressursforvaltningspolitikken kommer i stand på

omtales som *prosedyrelegitimiteten* (Jentoft og Mikalsen 2001:33-34). Innholdslegitimiteten ved beslutninger vil være omstridt av negativt berørte aktører. Legitimitetsgivende effekter av nøye etablerte prosedyrer for beslutninger, som sikrer kommunikasjon med de berørte parter og tilrettelegger et best mulig beslutningsgrunnlag, vil virke kompenserende i slike situasjoner (Sagdahl 1992:10).

Jeg har i min studie valgt å operasjonalisere prosedyrelegitimitet til aktørenes standpunkt til *åpenheten* rundt den norske posisjonen i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Åpenhet utgjør dermed variabelen jeg undersøker prosedyrelegitimiteten ut i fra. Denne dimensjonen velges ut fordi det er i dette beslutningsorganet at totalkvoten for norsk-arktisk torsk fastsettes, og det er her det største fokuset rettes mot av misfornøyde aktører. Jeg ser for meg tre verdier på variabelen i forhold til prosedyrelegitimiteten. Disse verdiene er standpunkt vedrørende *åpenhet* i forhold til den norske posisjonen i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Det første verdien er at det bør være større åpenhet rundt den norske forhandlingsposisjonen. Tanken er at en situasjon med større åpenhet rundt den norske forhandlingsposisjonen i Storting, media og opinion generelt sett vil kunne gi større grad av deliberasjon i prosessen og konsensus omkring beslutningen. Den andre verdien er at dette er *strategiske forhandlinger* med en fremmed stat, og at den norske posisjonen derfor ikke kan være gjenstand for offentlighet. Aktørene som mener strategiske forhold fokuserer på at beslutningsprosessen er preget av kompromiss omkring fordeling av goder og byrder. Den tredje verdien utgjøres av standpunkt om å forholde seg *nøytrale* til denne problemstillingen. Aktører i denne kategorien uttrykker ikke behov for å verken endre eller å bevare dagens ordning. Oppsummert er verdiene for variabelen som forklarer prosedyrelegitimiteten rundt åpenhet i beslutningsprosessen følgende;

- 1). Aktører som av strategiske hensyn vil holde den norske forhandlingsposisjonen i den norsk-russiske fiskerikommisjonen hemmelig. For disse aktørene har beslutningsprosedyrene sterk legitimitet.
- 2). Aktører som ønsker å få en bredere offentlig debatt omkring den norske posisjonen og fastsettelsen av totalkvoten. For disse aktørene har beslutningsprosedyrene svak legitimitet.
- 3). Aktører som forholder seg nøytral i forhold til åpenhet omkring den norske posisjonen. Disse aktørene forholder seg mer nøytrale til beslutningsprosedyrenes legitimitet.

Jeg undersøker derfor hvilke argumenter og begrunnelser de ulike aktørene bruker om åpenhet omkring den norske posisjonen for fastsettelse av totalkvoten for norsk-arktisk torsk.

2.4 Representasjonslegitimitet og ressursforvaltning

Aktørenes deltagelsesmuligheter i fiskerisektoren generelt og i ulike beslutningsprosedyrer og kommunikasjonsorgan er avgjørende for representasjonslegitimiteten. Jeg benytter representasjonslegitimitet til å avdekke om representative ordninger i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk viser betydelige skjevheter og ubalanser. Legitimiteten til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk er delvis en konsekvens av hvilke arenaer for deltagelse og innflytelse som eksisterer, og hvem som har anledning til å opptre der (Jentoft og Mikalsen 2001:36). Det er disse ordningene for deltagelse som utgjør variabelen for representasjonslegitimitet. Det er også et poeng at noen aktørers inntreden i organ av betydning for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk kan gjøre det mindre legitimt i andre aktørers øyne. Det er ingen garantert allmenn positiv sammenheng mellom deltakelse og legitimitet. Jeg vil derfor undersøke hvordan aktørene i ressursforvaltningen stiller seg til representasjonsordningene. Spørsmålet blir med andre ord om fiskerisektoren har gått fra å være for spesielt interesserte aktører i en sektor dominert av korporatisme, til å bli en sektor som har stadig større behov for å allmenngjøre og legitimere sitt deltagelsesmønster.

Det må i denne sammenheng fremheves at fiskerisektoren sies å i stor grad være preget av en korporativ struktur, men at en nå også ser en stadig økende pluralisme i denne sektoren. I det korporative systemet⁴ blir beslutninger truffet gjennom forhandlinger mellom prinsipielt sett likeverdige parter. Korporativ deltakelse forutsetter at myndighetene etablerer visse formelle arrangementer eller institusjoner. Videre kan det skilles mellom korporativisme innrettet mot parlament, eller mot forvaltning. Det er i denne studien tale om forvaltningskorporatisme, siden sentralforvaltningen er hovedaktøren sammen med næringsorganisasjoner. De institusjonaliserte forhandlingene om ressursforvaltningen av norsk arktisk torsk er forberedelsene og forhandlingene i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen og Reguleringsrådet.

⁴ Når jeg bruker betegnelsen korporativ, betyr det at staten og næringsinteresser på en eller annen måte samhandler og deltar i den politiske beslutningsprosessen. Et annet kriterium for at det skal være tale om korporatisme er at forhandlingene på ett eller annet sett er institusjonaliserte, i motsatt fall er det snakk om lobbyisme (Rommetvedt 2002:59-61).

I spørsmålet om hvem som er sektorens aktører i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk bruker jeg Alf-Inge Jansen sin definisjonen av hvem som utgjør en politisk sektors aktører.

”I en politisk sektors organisasjonspopulasjon inkluderer jeg de organisasjoner som har oppfatninger av hva som er problemer innen en politisk sektor og som arbeider for at den statlige politikken på sektoren skal innrettes på å løse disse problemene, det vil si at den statlige politikken utvikles eller fastholdes i den retnings som de ønsker” (Jansen 1992:18).

Definisjonen utelukker dermed ikke organisasjoner som mangler representasjon i de institusjonaliserte konsultasjonene. Formell deltagelsesrett i institusjonaliserte forhandlingsorgan er en indikator på hvem som er aktører. En annen indikator på er hvem som ønsker representasjon, har problemoppfatninger og løsningsforslag om ressursforvaltningen. Hvorvidt hvem som får delta i formelle beslutningsorganer endrer seg over tid er en indikator på endret holdning til representasjonslegitimitet fra fiskerimyndighetenes side.

Videre ser jeg for meg tre verdier på variabelen for representasjonslegitimitet. På grunnlag av disse verdiene vil jeg kategorisere de ulike aktørene. Den første verdien representeres av aktører som forsvarer denne tradisjonelle korporative ordningen, og uttrykker seg positiv i forhold til denne. Den andre verdien representeres av aktører som er misfornøyd med representasjonsordningene, og dermed ressursforvaltningens legitimitet. Disse er kritisk til dagens korporative ordning og dens representasjonslegitimitet. De forsøker derfor å endre eller vinne innpass i de institusjonaliserte forhandlingene. Den tredje verdien representeres av aktører som er mer passiv i forhold til representasjonslegitimiteten. Dette kan for eksempel være av hensyn til å fremstå som nøytrale for å beholde faglig integritet. Videre er dette aktører som ikke aktivt går inn for forandringer, men uttrykker at det kan bli aktuelt. Eller aktører som på grunn av hierarkisk plassering i byråkratiet, eller institusjonens karakter ikke er i en posisjon til å ha klare meninger. Oppsummert er verdiene for variabelen som forklarer representasjonslegitimitet følgende:

- 1). Aktørene som uttrykker at dagens representasjonsordninger i tilstrekkelig grad representerer bredden i sektoren og i gir de nødvendige faglige innspill.
- 2.) Aktørene uttrykker misnøye med dagens representasjonsordninger. Disse aktørene ønsker en bredere representasjon.
- 3). Aktører som ikke kan eller vil uttrykke synspunkter på representasjonen.

2.5 Analyse kategorier og forventninger om funn ut i fra legitimitetsteorien

Jeg legger til grunn at forskjellige aktører har ulike legitimitetsvurderinger av innholdet, prosedyrene og deltagelsesmulighetene i ressursforvaltningspolitikken rundt norsk-arktisk torsk. Legitimiteten til ressursforvaltningen er under press på alle de tre områdene jeg har nevnt. Dette er ikke et nytt fenomen, men spørsmålet er om vi nå er vitne til en overgang fra en sektor preget av en lukket korporativt beslutningsprosess, til en mer åpen sektor under sterkere press fra miljøorganisasjoner støttet opp av internasjonale miljøavtaler og trender. Jentoft (1991) og, Jentoft og Mikalsen (2001) har laget en modell for sammenhengen mellom innholdslegitimitet og prosedyrelegitimitet når det gjelder fiskernes etterlevelse av fiskerimyndighetenes reguleringspolitikk. Jeg har i tillegg utvidet modellen for å se på representasjonslegitimitet i sammenheng med prosedyrene. Dette skyldes at beslutningsprosedyrenes legitimitet ofte sees i sammenheng med ens egne deltagelsesmuligheter. I tillegg vil jeg se på andre enn bare fiskernes legitimitetsvurderinger.

Modell 1. Sammenheng mellom legitimitetsaspekter.

		Innholdslegitimitet	
		Høy	Lav
Prosedyre- og Representasjons- legitimitet	Høy	1	2
	Lav	3	4

Denne modellen sier noe om innholdet, og/eller prosedyrene og representasjonen i den offentlige politikken er legitim. Alle aspektene er viktige for å få i stand en sterk legitimitet i den offentlige politikken. Tallene i modellen viser ulike legitimitetssituasjoner.

I situasjon 1 finner de ulike aktørene i sektoren både innholdet, prosedyrene og representasjonen å være legitim. Dette er en situasjon der innholdet i den offentlige politikken, i tillegg til beslutningsprosedyrene og representasjonsmulighetene vurderes som legitime. Denne situasjonen kan betegnes som en demokratisk prosess, der de ulike aktørene både, får være med å fatte beslutninger, og påvirke innholdet i ressursforvaltningspolitikken. Jentoft fremhever at en slik situasjon nok vil fremme større etterlevelse i næringen, da de selv har vært med å utforme reguleringene (1991:126). I rute 2 er det liten tillitt til innholdet mens prosedyrene og deltagelsesmulighetene synes gode. I en slik situasjon vil deltagerne i utformingen av ressursforvaltningspolitikken likevel kunne etterleve og støtte oppunder den, til tross for at deres meninger ikke har vunnet frem. Fordi dette har vært demokratiske beslutningsprosedyrer.

I rute 3 er situasjonen omvendt. I denne situasjonen fremhever Jentoft (1991:127) at fiskerne ikke vil være like forpliktet til å følge reguleringene, da de selv ikke har vært med på å utforme dem. I en slik situasjon antar Jentoft at fiskerne vil tro de lurer myndighetene, men ikke hverandre. Dette er en påstand jeg ikke uten videre deler. Rent teoretisk vil jeg tro at gode reguleringer vil kunne forsvares uten deltagelse om de i næringsaktørenes hverdag oppleves virkningsfulle og gode. I rute 4 er det lav tillit til både innholdet, prosedyrene og

deltagelsesmulighetene. Dette er en situasjon der for eksempel næringsaktørene i liten grad vil kunne identifisere seg med reguleringer, og resultatet vil da kunne bli mer omgåelse av regelverket. Dette kan skape en situasjon der havforskerne vil bygge sine bestandsberegninger på feilaktige fangstdata, og dermed i mindre grad kunne gi en korrekt bestandsvurdering. I ytterste konsekvens en situasjon som vil kunne forverre en nedadgående ressursituasjon, ved at bestanden overvurderes.

Jentoft og Mikalsen retter sin modell inn mot fiskernes legitimitetsoppfatning, mens jeg vurderer ulike aktører i fiskerisektoren. I tillegg finner Jentoft og Mikalsen situasjon 2 og 3 i modellen som mest interessant. De ønsker å finne ut om det er innholdet eller prosedyrene som i praksis teller mest for at fiskerne synes fiskeripolitikken er legitim. Jeg velger isteden kategori 1 og 2 som mest interessant, der ulike aktører finner innholdet, prosedyrene og representasjon enten å være legitim eller å mangle legitimitet. Bakgrunnen for dette er at jeg ønsker å finne ut hvordan ressursforvaltningens legitimitet fordeles hos aktørene i sektorens organisasjonspopulasjon, og hvordan denne fordelingen kan forklares. Jeg er med andre ord ute etter å forklare skillet i legitimitetsvurderinger mellom aktørene i sektoren. Ut fra dette antar jeg at de aktørene som finner innholdet i ressursforvaltningspolitikken legitim, også vil finne, prosedyrene og deltagelsen legitim. De aktørene som ikke finner innholdet legitim, vil heller ikke finne prosedyrene og deltagelsen legitime. Ut fra denne antagelsen har jeg konstruert tre kategorier basert på verdiene fra undersøkelsesvariablene til de tre legitimitetsbegrepene.

Ut fra de forskjellige verdiene på legitimitetsvariablene har jeg laget tre kategorier av aktører; *tradisjonallister*, *reformister* og *nøytrallister*. Disse kategoriene kombinerer jeg med analysemodellen til Jentoft og Mikalsen. Hvilken kategori jeg plasserer de forskjellige aktørene i vil si noe om legitimiteten til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Videre vil det være slik at dess flere variabler i kategoriene de ulike aktørene scorer på, jo sterkere vil jeg hevde de passer i kategorien. Det er imidlertid viktig å være observant på at aktører i samme kategori kan utrykke liten innholdslegitimitet ut fra ulike hensyn. Noen aktører vil dermed kunne havne i samme kategori ut fra forskjellige begrunnelser. Dette må forklares nærmere i analysekapitlet.

1). *Tradisjonallister*: I denne kategorien plasserer jeg de aktørene som i større eller mindre grad forsvare det bestående forvaltningsregimet for norsk-arktisk torsk. I forhold til innholdslegitimitet vil disse aktørene gjerne oppfatte bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk som bedre enn hva Det internasjonale råd for havforskning, og Havforskningsinstituttet

mener. Videre vil de synes at ressursforvaltningen som helhet er bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet. Tradisjonalistene vil dermed være enig i verdi 1 på variabelen for innholdslegitimitet på side 14. Når det gjelder prosedyrelegitimitet vil tradisjonalistene forsvare at den norske forhandlingsposisjonen i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen skal holdes hemmelig av strategiske årsaker. Dermed uttrykker de seg positiv om verdi 1 på variabelen for prosedyrelegitimitet, som forklart på side 16. I forhold til representasjonslegitimitet i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen og Reguleringsrådet vil tradisjonalistene i større grad si at denne er god i forhold til den nåværende situasjon. De aktørene som står for dette synet vil hevde at de viktigste berørte partene deltar i disse organene. Dette standpunktet er sammenfallende med verdi 1 for variabelen på side 18. Tradisjonalistene uttrykker liten tillit til de ”nye” aktørene i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Disse ”nye” aktørene oppfattes ikke som like legitime deltagere som aktører med langt fartstid fra ressursforvaltningen. Hvordan disse aktørene begrunner sine standpunkt, og hvilke løsninger de foreslår vil fremkommer i empiri- og analysedelen.

2) Reformister: I denne aktørgruppen plasserer jeg de sterkeste kritikerne av ressursforvaltningen. Disse aktørene hevder at ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk ikke er bærekraftig, og at den ikke er i tråd med føre-var-prinsippet. Reformistene uttrykker også i større grad bekymring for bestandssituasjonen, samt at havfiskeflåten ikke driver et bærekraftig fiske. Dette standpunktet sammenfaller med verdi 2 på variabelen på side 16. Når det gjelder prosedyrelegitimitet aktørene ønsker disse aktørene en mer åpen debatt omkring den norske posisjonen i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Et slikt standpunkt inntas på bakgrunn av å utøve demokratisk press for at forhandlingsutfallet i kommisjonen i større grad skal være i tråd med føre-var-prinsippet. Dette er sammenfallende med verdi 2 på variabelen på side 17. I forhold til representasjonslegitimitet sier reformistene at ressursforvaltningen av er forbeholdt noen få sterke aktører, og at spesielt kystfiskerinteresser, regionale interesser og miljøvernorganisasjoner holdes utenfor. Disse aktørene gir dermed uttrykk for at ressursforvaltningen i større grad må åpnes opp for nye aktører. Dette standpunktet er sammenfallende med verdi 2 på variabelen på side 20. Reformistene uttrykker i større grad mistillit til de tradisjonelle aktørene i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Hvordan de begrunner sin problemoppfatning, og hvilke løsninger de foreslår fremkommer i empiri- og analysekapitlene.

3) Nøytralister; Disse aktørene forholder seg i størst mulig grad seg nøytrale til mange av spørsmålene omkring ressursforvaltningen. Dette er aktører som ut fra faglige oppgaver og tilknytning, vanskelig vil kunne ta stilling til mange typer 'politiske' spørsmål som hvilke aktører som får være representert i ressursforvaltningen. Et eksempel på en slik aktør er Havforskningsinstituttet. De vil selvfølgelig kommentere bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk, men ikke uttale seg om mer politiske spørsmål. I denne kategorien kan man også finne aktører som jeg på forhånd trodde skulle ha større innflytelse på ressursforvaltningen, men som av ulike grunner velger å ikke være det. Et eksempel på denne typen aktør er Miljøverndepartementet.

Jeg plasserer de forskjellige aktører de tre kategoriene ut i fra hvordan de begrunner sine standpunkt og holdninger. Med andre ord hvilken verdi de scorer høyest på i forhold til de forskjellige variablene. De tre kategoriene og de tre analysedimensjonene for legitimitet utgjører analysemodellen for legitimiteten til ressursforvaltningspolitikken.

Teorier for å analysere empirisk materiale i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk sin legitimitet hos aktører i fiskerisektoren	Analyseindikatorer i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk sin legitimitet hos aktørene i fiskerisektoren	Aktørenes vurdering av legitimiteten		
		Reformister	Nøytralister	Tradisjonallister
		Liten legitimitet	Nøytral vurdering av legitimitet	Sterk legitimitet
Innholdslegitimitet	I tråd med føre-var-prinsippet Oppfatter ressursforvaltningen å være bærekraftig			
Prosedyrelegitimitet	Vurdering av åpenheten omkring det norsk forhandlingsposisjonen i forhold til fastsettelsen totalkvoten for norsk-arktisk torsk			
Representasjonslegitimitet	Deltagelsesmuligheter i formelle beslutningsorgan og i fiskerisektoren generelt			

Figur 1; Operasjonalisering av legitimitetsbegrepet;

Figuren viser situasjoner der aktørene enten kan finne enkelte aspekter eller alle aspektene ved innholdet, prosedyrene, eller delttagelsesmønsteret i ressursforvaltningspolitikken som legitimt eller uten legitimitet. Videre vil aktørene kunne utrykke tillit eller mistillit til de andre aktørene som er opptatt med ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Legitimiteten er størst om aktørene finner både innholdet, prosedyrene og delttagelsesmønsteret legitimt, samtidig som det uttrykkes tillit til de andre aktørene som er involvert. I motsatt fall vil legitimiteten være minst når aktørene finner alle de nevnte aspektene for å være uten legitimitet. Noen aktører vil også kunne forholde seg nøytral til noen eller de fleste punktene i figuren. Det er interessant å finne ut om det er aktører som jeg på forhånd antok ville ha en plass i ressursforvaltningen, men som av ulike grunner ikke synes å ha det. Figuren belyser de ulike aktørenes oppfatning av ressursforvaltningspolitikken og det reguleringsystemet den utgjør.

2.6 Aktørperspektivet og organisasjoner som aktører

I denne hovedfagsoppgaven ser jeg på organisasjoner som de sentrale aktørene i fiskerisektoren. Jeg legger her til grunn at aktørene utfører intensjonelle handlinger. Organisasjonene som ønsker å påvirke ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk er aktører. Aktørenes kontekst er ikke en objektiv omstendighet uavhengig av aktøren. De handler ut fra visse omstendigheter og tolker disse. Sammen med intensjoner utgjør altså konteksten rammen for en aktørs handlinger, den såkalte handlingskonteksten. Aktørene har også forskjellig makt til å påvirke begivenhetenes tilstand. I fiskerisektoren er det etablert maktstrukturer som ikke alle aktørene er like fornøyde med. Noen aktører sies å ha for mye makt på bekostning av andre. Makt forstått på dette viset er å handle med effekt i forhold til en eksisterende tilstand eller i forhold til utfallet av et handlingsforløp (Jansen 1992:12). De aktørene som mener de har for lite makt vil forsøke å oppnå mer, blant annet ved å øke sin representasjon i formelle organ i fiskerisektoren.

Når jeg undersøker fiskerisektoren i forhold til ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk, vet jeg at aktører innen denne politisk kontekst har samhandlet tidligere og gitt sektoren dens karakter. Denne politiske konteksten er med på å prege dagens politiske kontekst, og dermed de ulike aktørenes legitimitetsvurderinger. Dette skal jeg forklare nærmere i kapittel 3 *Trekk ved fiskerisektoren*. Uansett så har aktørene kunnskaper og oppfatninger om hverandre,

og om relasjonene de forskjellige aktørene har seg imellom. Oppfatninger aktørene har om hverandre kan for eksempel være hensyn til verdier og policy utad, så vel som samarbeid, konflikt, makt og påvirkning. Når organisasjoner i fiskerisektoren tar opp saker vil det derfor innebære å operere på en arena der det fra før er aktører som arbeider for å fremme lignende, tilknyttede eller konkurrerende saker (*Ibid*).

Når jeg skal forstå den statlige politikk, kan jeg velge ulike strategier. Organisasjoner som hver for seg har like store ressurser med hensyn til antall medlemmer, tilgang på økonomiske ressurser, kan likevel ha ulik mulighet og beslutsomhet til å nå sine mål. De forskjellige organisasjonene kan være ulikt strategisk plassert i forhold adgangsmuligheter til de steder der politikken blir utformet, og til å danne politiske allianser. Politisk-institusjonelle trekk ved enkelt organisasjoners handlingskontekst gir følgelig organisasjoner ulike vilkår for å kunne påvirke utformingen av den statlige politikken. Den sentrale antagelsen i aktørperspektivet, og tanken på organisasjoner som aktører, er at organisasjonsatferd best forstås om de sees på nettopp som aktører som handler i forhold til og sammen med andre aktører, og ikke ved å se på ledelse eller andre kvantitative egenskaper ved dem (*Ibid*). Organisasjoner framstår i dette perspektivet som samhandlende aktører og antagelsen er derfor at deres atferd må tolkes ut fra de systemsammenhenger de handler ut fra. Det antas at politiske sektorer. For eksempel fiskerisektoren, representerer slike systemsammenhenger som er særlig viktige.

Når organisasjoner har vært studert som politiske aktører, som deltagere i utarbeidelsen og iverksettelsen av den statlige politikken, har oppmerksomheten tradisjonelt vært rettet mot hvordan de politiske partiene eller interesseorganisasjonene har forsøkt å påvirke den statlige politikken i samsvar med sine interesser. Det er fornuftig å inkludere alle de ulike organisasjonene i en sektor, fordi de alle er sosiale enheter som mobiliserer og setter inn ressurser for å realisere mål og verdier. Slikt sett fungerer de som politiske aktører, og er dermed sammenlignbare i det de representerer ulike verdier på de samme politiske dimensjonene (*Ibid*). Jeg velger derfor å inkludere alle aktørene som jeg finner å ha problemoppfatninger og løsningsforslag i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk, uavhengig av hvilken makt de har.

Det er imidlertid metodologiske problemer ved å se på andre enn individer som aktører. Jeg velger likevel å argumentere for at det er mulig å oppfatte kollektiver som aktører. Antagelsen forutsetter ikke at organisasjoner er enhetlige kollektiver og derfor kan betraktes som aktører, men at organisasjoner er kollektiver som i visse sammenhenger og ut

fra visse formål er så enhetlige og i så stor grad handler på en slik måte at det kan være nyttig å oppfatte dem som aktører.

2.7 Organisasjonspopulasjoner og politiske sektorer - definisjoner og tilnærming

I min oppgave blir organisasjonspopulasjonen sett på som de av fiskerisektorens organisasjoner som har problemoppfatninger i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Disse organisasjonene studerer jeg ut fra antagelsen at det er en sammenheng mellom sektorens organisasjonspopulasjon og hvordan de ulike aktørene oppfatter den statlige ressursforvaltningspolitikken i fiskerisektoren. Graden av integrasjon og avhengighet mellom organisasjonspopulasjonen i ulike sektorer vil kunne variere fra selvstendighet og autonomi, til gjensidig avhengighet og samarbeid. En politisk sektors organisasjoner vil uansett utgjøre et miljø av politisk og annen sosial karakter. De enkelte organisasjoner representerer populasjonen, uansett grad av avhengighet til hverandre, og utgjør en politisk og sosial kontekst som gir dem som aktører ulike betingelser for å kunne påvirke den statlige politikken. Kjennetegn ved interaksjonen mellom sektorens populasjon og dens sammensetning vil være av betydning for hvordan sektorens politikk utformes. I forhold til perspektivet om organisasjonspopulasjoner og politisk sektor blir det ikke meningsfullt å definere de politiske sektorene som fast avgrensede enheter med tilnærmet fellesskap i verdier, interessefokus og oppfatninger om årsakssammenhenger (Jansen 1992:18). Dette bygger på en oppfatning om at de ulike aktørene er plassert forskjellig i forhold til deltagelsesmuligheter i sektoren, samt at de har ulik oppfatning av handlingskonteksten, ulik makt til å påvirke handlingsforløpet og ulik policy utad.

Jansen definerer i boka *Makt og Miljø* populasjonen av organisasjoner innen en sektor slik

”I en politisk sektors organisasjonspopulasjon inkluderer jeg de organisasjoner som har en oppfatning av hva som er problemer innenfor den politiske sektoren og som arbeider for at den statlige politikken på sektoren skal innrettes på å løse disse problemene, dvs at den statlige politikken skal utvikles eller fastholdes i den retning de ønsker”.

Slik definisjonen framkommer blir det et empirisk spørsmål å finne ut av hvilke aktører som har oppfatninger omkring sektorens problemer. Denne definisjonen ekskluderer heller ikke

organisasjoner fra å ha oppfatninger om ulike sektorer. Dette innebærer at selv om fiskerisektoren har blitt sett på som å ha et sterkt korporativt preg, dominert av forvaltningsbyråkrater og utvalgte næringsinteresser, først og fremst Norges Fiskarlag, så er det ikke fruktbart å analysere ressursforvaltningspolitikken av norsk-arktisk torsk sin legitimitet bare ut fra disse aktørene. Selv om disse aktørene tradisjonelt sett har hatt, og har mest makt, er det viktig å også fokusere på aktører som ønsker mer innflytelse. Uansett så antas følgende utsagn å gjelde for enhver politisk sektor:

A) Organisasjonspopulasjonens sammensetning og samhandlingsmønster;

Sammensetningen og samhandlingsmønsteret blant en organisasjonspopulasjons medlemmer innen en politisk sektor kan ikke bestemmes a priori, men må framkomme ved empiriske undersøkelser (Jansen 1992:19). Det er for mitt vedkommende særlig interessant å se på de ulike aktørene som deltar i fora som har betydning for ressursforvaltningspolitikken, men også de aktørene som ønsker en slik representasjon eller generelt sett har problemoppfatninger og løsningsforslag i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Sammensetningen av organisasjonspopulasjonen er avgjørende for representasjonslegitimiteten, mens samhandlingen bestemmer prosedyrelegitimiteten.

B) Organisasjonspopulasjonens hovedoppfatninger;

Aktørene i en sektors hovedoppfatninger fungerer som hjelpemidler for aktører til å måle politiske og sosiale situasjoner. Disse oppfatningene fremhever verdier og mål og forenkler en kaotisk virkelighet. Disse oppfatningenes betydning for politisk handling blir å danne grunnlag for å definere hva som utgjør problemer, til å kommunisere mål og verdier, og til å bestemme virkelighetsoppfatninger. Grunnleggende oppfatninger er med på å begrense alternativer for handling, og de bestemmer valget av policies og virkemidler. Det synes klart at ulike organisasjoner i fiskerisektoren har forskjellige mål og verdier, virkelighetsoppfatninger, og policies og virkemidler. Disse vil ofte være stride mot andre aktørers oppfatninger. Kontroverser mellom sjø og land, kyst og hav, nord og sør og mellom forskere og fiskere er velkjente i forhold til fiskerisektoren generelt og ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk spesielt.

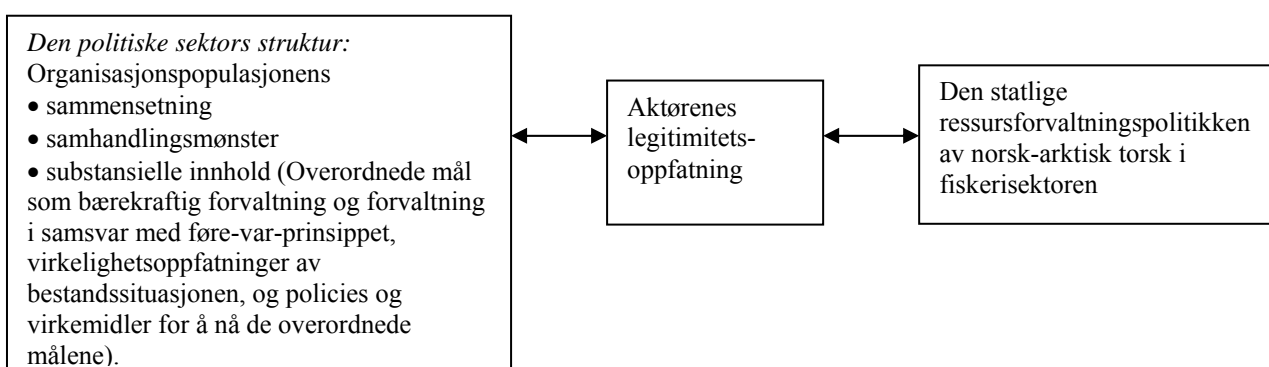
Oppsummert kan perspektivet om organisasjonspopulasjon og politisk sektor få frem at trekk ved sammensetningen av sektorens organisasjonspopulasjon, dens samhandlingsmønstre og dens substansielle innhold, dvs den politiske sektors struktur, antas å

utgjøre den sentrale kontekst som påvirker utformingen av den statlige politikken på sektoren. Et viktig poeng er antagelsen at disse trekk gjøres til premisser for den enkelte organisasjons handlinger. Det er når den enkelte organisasjon som aktør gjør de nevnte strukturtrekkene til sin handlingskontekst at den samlede påvirkning kommer i stand via summen av aktørenes handlinger. Dette vil variere etter sektorens strukturelle trekk, og i hvilken grad aktørene gjør den politiske sektorens kjennetegn til sin handlingskontekst. Graden av samhandling mellom organisasjonene som utgjør sektorens organisasjonspopulasjon vil variere over tid.

Videre er det viktig å huske på at det er snakk om en gjensidig påvirkning. Det er ikke bare strukturelle trekk ved en politisk sektor som styrer enkelt organisasjonenes handlinger, men disse organisasjonenes handlinger er og med på å forme og reprodusere de strukturelle trekkene i sektoren. På dette viset er organisasjoner med på å utforme den statlige politikken på en sektor. Dette gjelder også den offentlige ressursforvaltningspolitikken av norsk-arktisk torsk sin legitimitet hos aktørene i fiskerisektoren. Denne legitimiteten vil endres i tråd med organisasjonspopulasjonens sammensetning, og på sikt kunne endre strukturelle forhold i fiskerisektoren.

Det design jeg har valgt kan illustreres ved den påfølgende modell:

Modell 2.1. Analysemodell for undersøkelsen. Denne modellen viser den antatte sammenheng mellom den enkelte aktør innen en politisk sektor, trekk ved sammensetningen av sektorens organisasjonspopulasjon i forhold til dens samhandlingsmønstre, dens hovedoppfatninger, og den statlige politikken på sektoren (Jansen 1992:20). Modellen er delvis omformulert for å passe min problemstilling.



Som modellen viser er det en sammenheng mellom hvordan den statlige politikken innenfor fiskerisektoren mottas av de forskjellige aktørene på bakgrunn av organisasjonspopulasjonens sammensetning, samhandlingsmønstre og deres ideologier og policyer. Det jeg skal undersøke er, som beskrevet i problemstillingen, hvor legitim fiskerisektorens aktører finner den statlige

ressursforvaltningspolitikken, forklart med bakgrunn i organisasjonspopulasjonens sammensetning, samhandlingsmønsteret er operasjonalisert ved deltagelsen i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen og deres oppfatning vedrørende mål og verdier, virkelighetsoppfatning, samt policies og virkemidler.

2.8 Forventninger ut fra teorien om organisasjoner som aktører, organisasjonspopulasjoner og politiske sektorer

Jeg legger til grunn at de ulike aktørene, involvert i reguleringspolitikken av fiskeriene, vil målbære ulike hovedoppfatninger og fortolke konteksten de handler ut fra forskjellig. Det vil være forskjeller på hvordan partier, havforskningsinstitusjoner, sentralforvaltningen, næringsaktører, regionale politiske organ, miljøvernorganisasjoner m.m. oppfatter virkeligheten. Dette vil gi seg utslag i at de ulike aktørene har forskjellige policyer og virkemidler utad mot offentligheten. Siden aktørene har samhandlet tidligere vil de også ha etablert oppfatninger om de andre aktørene involvert i reguleringspolitikken. De ulike aktørene vil også ha forskjellig makt til å påvirke handlingsforløpet omkring reguleringspolitikken. Tidligere forskning på fiskerisektorens vil dermed gi en pekepinn på årsakssammenhenger og dermed kunne sammenholdes mot mine empiriske funn. Det vil være et empirisk spørsmål å finne hva dagens forskjeller mellom aktørene er og hvordan det påvirker deres legitimitetsoppfatning av ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk.

Ut fra dette perspektivet vil organisasjonspopulasjonen utgjøre det miljø som gir den politisk sektoren dens karakter. Hvem som utgjør sektoren organisasjonspopulasjon og hvordan de samhandler vil ikke være teoretisk gitt, men vil måtte framkomme ved empiriske undersøkelser. Jeg forventer ut fra denne teorien at ulike aktører ønsker seg mer makt i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. De organene de ønsker mer innflytelse i forhold til vil være Den norsk-russiske fiskerikommisjonen og Reguleringsrådet. I fremste rekke av disse aktørene kommer Norges Kystfiskarlag og Norges Naturvernforbund. Regionale aktører, først og fremst fra Nord-Norge, vil også søke mer innflytelse i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Andre aktører antas også ønsker mer innflytelse. Slike aktører kan for eksempel være Fiskeri og havbruksnæringens landsforening. Til sist vil det være aktører som i større grad er fornøyd med sin innflytelse i fiskerisektoren. I første rekke her antas jeg at Norges Fiskarlag kommer.

2.9 Om datagrunnlag for legitimitetsstudien

Jeg har valgt casestudiet som forskningsdesign og metode i min hovedfagsstudie fremfor andre metoder som eksperiment, survey, historisk analyse m.m. Jeg har følgende begrunnelse for det. For det første ut i fra formen på undersøkelsesspørsmålet, for det andre at jeg ikke kan kontrollere fenomenet som undersøkes, og for det tredje at jeg fokuserer på kontemporære fenomener i motsetning til historiske fenomener. Generelt sett foretrekkes casestudiet når ”hvordan” og ”hvorfor” spørsmål stilles, når forskeren har liten kontroll over hendelsene, og når det fokuseres på en kontekst innenfor det virkelige liv (Yin 1994:1-4).

Å definere problemstillingen var det første skrittet jeg tok i valget av forskningsstrategi. Hvordan er legitimiteten til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk hos fiskerisektorens aktører? Ut fra denne problemstillingen er det fornuftig å benytte casestudiet som design. Dette begrunner jeg med siktemålet om å forklare hvordan legitimiteten til forvaltningen er hos forskjellige aktører, og hvorfor de har en slik oppfatning.

Jeg har ingen kontroll over hendelsesforløpet i undersøkelsen eller de involverte faktorer som i et eksperiment. Jeg tar sikte på en forklarende analyse og har derfor valgt casestudiet. Undersøkelsen påvirker heller ikke legitimiteten i ressursforvaltningen. Videre er tilgangen til fenomenet begrenset av de dokumenter og artikler jeg har lest, og de personer jeg har samtalt med.

En tredje begrunnelse jeg har for å benytte casestudiet som forskningsstrategi og metode er fokuset på kontemporære fenomener. Jeg har valgt å se på nåtidige fenomener, og ”dagens” legitimitetsoppfatning. Dette er i motsetning til historisk analyse der det er ingen direkte tilgang til undersøkelses fenomenet fordi det handler om den ”døde” fortid. Jeg kan på den annen side, samtale med personer involvert i dagens fiskerisektor og lese artikler og dokumenter om tema som er ”dagsaktuelle”. Casestudiet er å foretrekke når en undersøker kontemporære fenomener, samtidig som hendelsesforløpet ikke kan manipuleres, Yin (1994).

Det har likevel vært rettet kritikk mot casestudiet som forskningsdesign og metode. Et vanlig ankepunkt er at casestudiet gir lite grunnlag for vitenskapelig generalisering. Forsvaret mot denne kritikken går blant annet ut på at casestudiet gir et bidrag til teoretiske hypoteser om et avgrenset fenomen, og ikke generaliseringer til et ”teoretisk univers”. (*Ibid* 3-10). Mine funn vil således kunne vurderes opp mot funn i andre casestudier og forskningsbidrag. Samsvarer mine funn med andres vil dette kunne styrke deres gyldighet.

Styrken til casestudiet er altså at det gjør forskeren i stand til å håndtere et bredt spekter av kilder. Jeg har benyttet alt fra dokumenter, intervjuer og observasjon. De konkrete metodene jeg har brukt forklares nærmere i de neste avsnittene.

2.9.1 Datainnsamlingen

Datagrunnlaget er hovedsakelig basert på samtaler med informanter og ulike former for offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, offentlige rapporter, pressemeldinger, og ulike avisartikler m.m. Dokumentene, pressemeldingene, og avisartiklene har jeg i stor grad funnet på internett. Både på søke motoren Odin og de respektive private og offentlige aktører sine hjemmesider. En del materiale har jeg fått under samtaler med ulike informanter. Jeg vil i de følgende avsnittene nærmere beskrive metodene og innsamlingen av data.

Intervju

Det kvalitative intervjuet har vært en mine viktigste metoder for å fremskaffe data til å besvare problemstillingen. Selv om intervjusituasjonen lå tett opptil hverdagssamtalen var den svært krevende både for meg og undersøkelsesobjektene. Det var en fordel at temaet i hovedsak var klarlagt på forhånd. Jeg benyttet derfor en intervjuguide med spørsmål laget på forhånd. Denne ble ikke fulgt slavisk men avpasset til de forskjellige respondentene slik at de fikk anledning til å utdype svarene sine. Informantene styres dermed i forhold til tema ved hjelp av intervjuguiden. Guiden ble også noen ganger justerer underveis i prosjektet etter hvert som avsluttede intervjuer gjorde noen spørsmål overflødig, og åpnet opp for andre. Hensikten med en samtale er nettopp at en skal kunne oppklare bakgrunnen for respondentenes forståelser. Jeg ba derfor ved noen anledninger informantene oppklare og utdype sin forståelse. Fokuset ble konkretisert rundt sentrale spørsmål på innholdssiden i politikken som bærekraftsbegrepet og føre-var-prinsippet, aspekter ved beslutningsprosedyrene, deltagelsesmuligheter for aktørene, og tillitsrelasjoner mellom dem. Hensikten var at guiden fungerte som en huskeliste slik at jeg fikk en samtale omkring de spørsmålene som skal dekke tema.

Det kvalitative intervju er kritisert for å fokusere for mye på enkeltmenneskers meninger og neglisjere sosiale og materielle strukturer og rammevilkår. Videre oppfatter jeg det som delvis problematisk når en person blir utnevnt til å uttale seg på vegne av en hel

organisasjon som er mer eller mindre homogen. Jeg fant det likevel som en hensiktsmessig metode da utvalget av intervjuobjekter bestod av talsmenn for de ulike organisasjonen.

For å finne ut hvem jeg skulle velge ut som intervjuobjekter hadde jeg innledende uformelle samtaler med personer som har kjennskap til aktørene på området. Disse hjalp å finne flere intervjuobjekter og til å få en pekepinn på relevante spørsmål. Jeg slapp derfor å utspørre noen på et tema de ikke hadde kjennskap til. Jeg er likevel klar over at disse i noen tilfeller hadde sammenfallende syn med de som utpekte dem som aktuelle intervjuobjekter. Respondentenes svar var også preget av deres organisasjonsmessige tilhørighet.

Det var i utgangspunktet ønskelig å få et bredest mulig utvalg av personer fra de forskjellige organisasjonene. En viktig begrensning i så måte har vært det økonomiske aspektet fordi informantene er spredt over hele Norge. Likevel har det lyktes å få tak i en god del sentrale aktører både fra politisk og administrativt hold i sentralforvaltningen, fra interesse- og næringsorganisasjoner, samt havforskningsinstituttet. En del organisasjoner jeg forespurte omtalt seg selv som ikke å være aktør innen ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk. Dette gjaldt blant annet Verdens naturfond (WWF-Norge), og Miljøverndepartementet. Den politiske ledelsen av Fiskeridepartementet hadde ikke kapasitet til å stille opp til intervju. Enkelte aktører som burde vært intervjuet har av praktiske årsaker derfor blitt utelatt.

Innledningsvis hadde jeg en samtale med informasjonsdirektøren ved Fiskeridirektoratet. Handlingsforløpet i kvotefastsettingsprosessen ble da klarlagt. Dette gjaldt både forløpet i internasjonale og nasjonale fiskeriforhandlinger. Deretter samtalte jeg med en seniorhavforsker, og tidligere havforskningsdirektør. Han gav meg verdifulle innspill til hvem jeg skulle kontakte videre, blant annet i Fiskeridirektoratet. Respondenten i Fiskeridirektoratet gav meg på ny verdifulle bidrag til hvem jeg kunne kontakte. Jeg tok også kontakt med Norges Naturvernforbunds fiskeritalsmann som gav innspill til hvem som ønsker seg bedre innpass i sektoren. I tillegg ble Knut H. Mikalsen, en erfaren samfunnsforsker innen fiskeripolitikk, konsultert med det samme formålet.

Under selve intervjurundene ble respondentene også spurt om hvem det ville være fordelaktig å intervju videre. Jeg fikk mange tips om nye intervjuobjekter under samtalene med respondentene. Disse tipsene ble i all hovedsak ble fulgt opp. Utvalget av respondenter ble i tillegg foretatt på bakgrunn av deltagelse i Reguleringsrådet og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, eller generell omtale av dem i media vedrørende ressursforvaltningen.

Totalt sett ble det utført like i overkant av 20 intervjuer med respondenter fra Stortinget, Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Fiskebåtredernes forbund, Nordland og Finnmark

fylkeskommune, Norges sildesalgslag, Sametinget, Norges Naturvernforbund, og ulike forskningsinstitusjoner⁵.

Dokumentanalyse

Min andre hovedform for datainnsamling var forskjellige dokumenter. Min egen bruk av skriftlige dokumenter dreier seg hovedsakelig om offentlige dokumenter.

Mange ulike typer tekster var aktuelle for min dokumentanalyse, for eksempel offentlige dokumenter, interne saksbehandlingspapirer, pressemeldinger, rapporter, lover og regler m.m. I en vid forstand er alt dette dokumentanalyse.

”Man leser et skriftlig materiale, og gjør bruk av det i analyse og rapport i den grad man finner at det er med på å kaste lys over ens problemstilling. I en snevrere forstand er dokumentanalyse en metode der man gir visse tekster status som kilde eller data for selve undersøkelsen, på samme måte som feltnotater, intervjuutskrifter og liknende data (Repstad 1994).

De tekstene jeg valgte eksisterer forut for eller uavhengig av det prosjektet jeg selv holdt på med. Dette reiser en del spesielle problemer med hensyn til kildevurdering. Som forsker måtte jeg ta stilling til en del spørsmål om kildens troverdighet og presisjon. Noen dokumenter har hovedsaklig et vurderende (normativt) preg, mens andre har et mer beskrivende (kognitivt) siktemål. Jeg benyttet derfor kognitive dokumenter for å finne ut faktiske forhold. Når jeg var mer opptatt av aktørers holdninger, intensjoner, krav og retningslinjer, benyttet jeg mer normative kilder. Offentlig statistikk er i hovedsak *kognitive* kilder, mens lover og forskrifter er *normative*. De aller fleste dokumenter er likevel en blanding av de to formene, ofte med vurderinger innbakt i beskrivende tekster (*Ibid*).

Ulike aktører i fiskerisektoren produserer forskjellige dokumenter av både normativ og kognitiv karakter. Stortinget kommer med sine egne dokumenter som komitéinnstillinger og private Dokument 8 forslag fra ulike stortingsrepresentanter. Fiskeridepartementet produserer på oppdrag fra regjeringen dokumenter beregnet på de folkevalgte myndighetene på Stortinget og til regjering. De har også i lag med Fiskeridirektoratet ansvaret for de lover og regler som gjelder for fiskerisektoren. Endringer i gjeldende politikk og lover presenteres derfor jevnlig i form av pressemeldinger på de respektive hjemmesider. Havforskningsinstituttet presenterer råd og vurderinger av de ulike bestandene i form av pressemeldinger, rapporter og

⁵ Alle intervjuene i denne undersøkelsen er foretatt av undertegnede.

anbefalinger. De ulike interesseorganisasjonene presentere også egne anbefalinger på ulike saksområder, samt at de gir sitt syn til kjenne via pressemeldinger og i media. De offentlige myndighetene og Havforskningsinstituttet fremstiller mange kognitive dokumenter som fremstiller situasjonen i fiskerisektoren sammen med normative vurderinger for hvordan ting bør være. Både de kognitive vurderingene og de normative dokumentene blir gjenstand for egne vurderinger og forslag fra interesseorganisasjonens side. Alle disse formene for dokumenter som går på min problemstilling vil være av interesse.

Observasjon

Observasjon er en nyttig form for datainnsamling under samfunnsvitenskaplige studier. Jeg benyttet derfor anledningen i forbindelse med denne studien til å prøve ut denne formen for datainnsamling. Dette resulterte i en forespørsel om å få observere under møtet i Reguleringsrådet i Fiskeridirektoratets lokaler i Bergen den 05.06.02. Denne søknaden ble innvilget og jeg møtte som observatør uten talerett på det påfølgende møtet for å "*observere dyrene i dyrehagen*" som fiskeridirektøren så billedlig omtalte det. Selve nytten av å observere i forhold til min problemstilling kan diskuteres. Mange av de tema som ble tatt opp var mindre relevant for min studie. Det tar og tid å tolke samspillet mellom aktørene tar om deltar. Så deler av samhandlingen mellom aktørene ble vanskelig for meg å oppfatte. Jeg fikk likevel dannet meg et subjektivt inntrykk og fikk utdelt saksdokumentene i forbindelse med møtet. I tillegg observerte jeg hvem som var tilstede og hvordan diskusjonen forløp.

Det var flest deltagere fra Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. Dette kan nok delvis forklares med møtestedets lokalisering i Bergen. Videre møtte Fiskeridepartementet mannsterkt opp. At sistnevnte var så tallrike overrasket meg litt, da møtet var i regi av Fiskeridirektoratet. I tillegg kommer alle deltagerne fra ulike organisasjoner som har formell møterett.

I forhold til problemstillingen ville det nok vært mer fruktbart å få observere hva som skjedde i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. En slik forespørsel vurderte jeg som for ambisiøst innenfor rammen av min studie i og med at det dreier seg om hemmelige forhandlinger med en fremmed stat. Møtet i Reguleringsrådet var uansett også relevant for undersøkelsen.

Selve møtet fremstod som en åpen og strukturert debatt med lite unødvendige opphold. Møteleder, som var fiskeridirektøren syntes å nyte stor respekt, og hadde en til tider svært uformell tone. Avstemming ble ikke benyttet for å fatte beslutninger. Uklarheter ble

løpende undersøkt av Fiskeridirektoratets ansatte. I de tilfeller der det tok lengre tid å finne data ble disse beslutningene utsatt med et forhåndsbestemt mandat til møteleder om å fatte beslutninger i tråd med rådets vilje når korrekte data forelå. Likevel var diskusjonene som ble ført svært åpne og alle deltagere med talerett kunne fritt fremme sine synspunkt. Bare i de tilfeller der disse synspunkt ble funnet å være irrelevante for dette forum ble de henvist til relevante fora. I praksis observerte jeg ingen avgjørende forskjell på det å ha stemmerett eller ikke i rådet så lenge en hadde talerett. Dette kan selvfølgelig være en feiltolkning fra denne ene observasjonen. Noe av det mer overraskende var den direkte og åpne kommunikasjonen som foregikk mellom Fiskeridepartementet og de andre deltagerne.

Det var likevel av en viss nytte av å delta i Reguleringsrådet da jeg intervjuet informanter i etterkant av møtet, samt at ulike aktører tilkjennega sine syn for bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk, deriblant Havforskningsinstituttet.

Jeg har med andre ord benyttet ulike former kilder. På dette viset kunne jeg vurdere de ulike kildene opp mot hverandre og vurdere informasjonens gyldighet/troverdighet. Sett fra et kildekritisk synspunkt er det viktig å vite om informasjonen er konstruert for å overbringe det budskap den respektive aktør ønsker, og at dette selvfølgelig kan vurderes annerledes av andre aktører. I de neste kapitlene skal jeg presentere mine sekundære og primære data slik de var av nytte for denne undersøkelsen.

3 Trekk ved fiskerisektoren

I dette bakgrunnskapitlet presenterer jeg trekk ved fiskerisektoren, spesielt i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Denne presentasjonen vil være med på å sette rammen rundt min egen fremstilling av aktørenes legitimitetsvurderinger. Hensikten med bakgrunnskapitlet er å få en forståelse av sektorens utviklingslinjer. Ut fra ulike utledninger om sektoren vil jeg fokusere på de problemoppfatninger og løsningsforslag som har preget sektoren i ulike perioder. Forskjellige aktører vil ha ulike problemoppfatninger og løsningsforslag basert på deres forståelse og fortolkning av virkeligheten. Disse aktørene har vært med på å gi sektoren dens særpreg. Jeg vil også kommentere utviklingen i sammensetningen av sektorens aktører og hvordan disse samhandler. I den sammenheng blir det viktig å få frem den offentlige inngripen i sektoren i form av reguleringspolitikk og organisering av beslutningsfora. Dette er viktig fordi organiseringen av beslutningsfora virker styrende for samhandlingen av sektorens aktører. Det er også nærliggende å hevde at aktørene som utgjør og sektorens organisasjonspopulasjon - og deres samhandling - vil ha betydning på legitimitetsoppfatningene omkring ressursforvaltningen. Det er derfor interessant - på bakgrunn av tidligere fortolkninger - å få en forståelse av hva som kan ha vært med på å forme dagens legitimitetsoppfatninger i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk.

Jeg vil også presentere mer deskriptive sider ved kvotefastsettelsen og sektorens samesetning og samhandling slik den fremstår i dag, i tillegg til de ulike bidrag fra forskjellige samfunnsforskere⁶. Blant annet vil jeg klargjøre modelldebatten mellom havforskerne. Dette gjør jeg fordi ulike aktører benytter seg av forskjellige standpunkt fra denne debatten, for å understøtte og forsvare egne vurderinger.

⁶ For å beskrive sektorens historiske utviklingslinjer frem til begynnelsen av 80-tallet har jeg hovedsaklig benyttet *"Fiskeriforvaltning og forvaltningsorganisasjon"* (1982). Dette er en artikkelsamling redigert av Knut H. Mikalsen og Bjørn K. Sagdahl. For å beskrive utviklingslinjene i perioden fra midten av 70-tallet frem til begynnelsen av 90-tallet har jeg benyttet *"Ressursforvaltning og legitimitetsproblemer"* (1992). Dette er en studie, utført av Bjørn K. Sagdahl, om styringsproblemer ved forvaltningen av norsk-arktisk torsk. For å få et innblikk i senere utviklingstrekk i forhold til nye aktører og innflytelseslinjer har jeg benyttet *"Lastet til Ripa"* (2001). Dette er en studie av Svein Jentoft og Knut H. Mikalsen som tar for seg fiskernes rettstilling i ressursforvaltningen.

3.1 Kort om fiskerisektoren fra 1900 til midten av 1970-tallet

Mikalsen og Sagdahl beskriver i ”*Fiskeripolitikk og forvaltningsorganisasjon*” (red. 1982), den stadig økende offentlige interessen og endringene i offentlig problemoppfatning omkring fiskerinæringen fra starten av forrige århundreskifte og frem til begynnelsen av 1980-tallet. Den offentlige politikken har blitt endret i tråd med at det har blitt klart at fiskeriressursene ikke er utømmelige.

Ved begynnelsen av forrige århundreskifte og frem til midten av 1920-tallet var fiskerisektoren kjennetegnet av liten innblanding fra myndighetenes side. Denne første perioden har blitt betegnet som *lassiez-faire* ettersom de private aktørene hadde stor handlingsfrihet. Det mest betydningsfulle offentlige engasjementet i denne perioden var opprettelsen av Fiskeridirektoratet i år 1900. Videre var fisket etter norsk-arktisk torsk gjerne drevet i kombinasjon med jordbruk. Fiskebestandene ble i denne perioden regnet som ubegrensede (Sagdahl 1982:17).

Den offentlige fiskeripolitikken i perioden fra mellomkrigstiden og frem til krigsutbruddet i 1940 har blitt omtalt med nøkkelbegrep som *krisepolitikk* og *organisering*. Kriseforhold i kystsamfunn, der økonomien i stor utstrekning var basert på fiskerinæringen, la grunnlaget for statlig handling. Den mest kapitalintensive delen av næringen, som sildefiskeriene, fikk størst problemer. Denne krisen forårsaket problemer for redere, banker og kommuner. Torskefiskeriene var mindre kapitalintensive og drevet mer i kombinasjon med jordbruk. Problemene i forskefiskeriene ble av den årsak ikke like omfattende som i silde-sektoren. Perioden var også preget av større organisering i fiskerisektoren. Norges råfisklag ble opprettet i 1938 på bakgrunn av at offentlige myndigheter gjennom råfiskloven ville beskytte førstehåndsomsetningen og fiskernes rettigheter. Eksportloven av 1935 ble opprettet for å beskytte industrien på land. I 1930-årene slo i tillegg Fiskernes faglige landslag seg sammen med Nord-Norges fiskerforbund. Resultatet ble en landsdekkende organisasjon kjent under navnet Norges Fiskarlag. Også rederiinteressene og næringen på land viste tegn på å i større grad organisere seg i denne perioden, både på arbeidsgiver og arbeidstakersiden. Denne organiseringsbølgen, som forsterkes også i senere perioder, og er et uttrykk for den økende betydningen til forvaltningen som kanal for interessehevding. Tidligere hadde kystfiskere først og fremst benyttet seg av valgkanalen for å få innflytelse for sine synspunkt mens fokuset nå i stadig større grad ble rettet mot forvaltningen. Dette ble etter hvert det dominerende trekket ved fiskerisektoren, og det norske politiske styringssystemet (Sagdahl 1982:41).

Jentoft og Mikalsen (2001) uttaler at mangel på oppmerksomhet fra Stortinget overfor sektoren har overlatt mye av sektorens myndighet til andre aktører. Dette har blant annet ført til at Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet, sammen med ulike næringsaktører har vært sentral i utformingen av den offentlige fiskeripolitikken (s. 156). Fiskeripolitikken har siden vært relativt åpen for påvirkning fra interessegrupper i næringen, og det oppstod etter hvert en sterk presedens for at ”berørte parter” skulle høres. Et slikt system hvor organisatoriske interessegrupper rutinemessig deltar i utformingen av offentlig politikk betegnes gjerne som ’korporativistisk’ (Mikalsen 1982:298). Sagt med Rokkans spissformulering innebærer dette at: ”*Stemmer teller, men ressurser avgjør*”. Forvaltningens rolle i fiskeripolitikken blir dermed svært sentral. Dette gjelder både ved forslag til vedtak samt i forhold til iverksetting av den offentlige politikken. Stortingets politiske vurdering og formelle vedtak kan i en slik situasjon by på visse endringer, men disse vil i hovedsak være justeringer (Sagdahl 1982:41). Dette innebar likevel ikke at Norges Fiskarlag alltid fikk aksept for sine forslag overfor forvaltningen, men deres posisjon som den sentrale forhandlingspart for fiskerimyndighetene ble uansett stadig sterkere befestet utover på 1900-tallet.

Den neste perioden, fra 1945 og frem til begynnelsen av 1970, var preget av *planøkonomi* og *strukturering*. Offentlige myndigheter ønsket nå i enda sterkere grad å styre utviklingen i fiskerinæringen. Et eget fiskeridepartement ble opprettet i 1946. Dette departementet tok fatt på oppgaven med å skape økonomisk vekst og struktur. Fiskerimyndighetene la nå opp til en aktiv fiskeripolitikk, særlig i forhold til torskefiskeriene. Det ble opprettet fryseri- og filétbedrifter, omsetningsorganisasjoner og en havfiskeflåte tilpasset bedriftenes behov. Nå fikk også fiskerinæringen på land en samlende organisasjon. I 1950 ble Norske fiskeprodusenters forbund opprettet. Dette ble delvis sett på som et etterslep av den tidligere organiseringsbølgen, og som et svar på opprettelsen av salgslagene (Sagdahl 1982:22) Etter hvert medførte industrialiseringen større avstand mellom fiskere og landindustrien. I tillegg samarbeidet arbeidstakerorganisasjoner og fiskeindustrien på land med trålerne for å sikre arbeidsplasser og råstofftilgang. Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) ble etter hvert den sentrale organisasjonen for å ivareta hensynene til arbeidsvilkår og arbeidsmiljøforhold for den landbaserte fiskeriindustrien. Organisasjonen var også tilknyttet LO-forbundet siden opprettelsen av førstnevnte i 1923. Industrialiseringen av fiskerisektoren førte også til at trålerflåten fikk styrket sin organisasjonsmessige posisjon. I 1976 hadde Norske trålerrederiers forening 34 rederier som medlemmer, og skulle ivareta deres interesser overfor myndighetene. Norske fabrikktråleres forening ble også opprettet, men den gikk etter hvert inn i Norske trålerrederiers forening

(Sandbæk 1995:50). De mer rene rederi-interessene valgte å kanalisere sine interesser igjennom Fiskebåtrederens forbund. Denne organisasjonen hadde blitt opprettet under organisasjonsbølgen på 30-tallet, men ble styrket når myndighetene valgte å satse på større fartøy. Organisasjonen hadde sitt tyngdepunkt på Vestlandet, men fikk i 1966-67 økende tilslutning fra nord-norske redere (Sagdahl 1982:24).

Også mannskapene på trålerne befestet etter hvert sin organisasjonsmessige posisjon. Norsk sjømannsforbund, som også hadde blitt opprettet 30-tallet, kom etterhvert i et visst konfliktforhold med Norges Fiskarlag om rekruttering av medlemmer. Sjømannsforbundet ble også tilknyttet LO. Som arbeidstakerorganisasjon siktet den (i likhet med NNN) inn mot stabile arbeidsvilkår for dets medlemmer. Med brorparten av medlemmene hentet fra trålerflåten så organisasjonen det også som viktig å øve press for å legge forholdene til rette for trålfisket, og hadde i den forbindelse sammenfallende interesser med NNN. Både arbeidstakerorganisasjonene på land og sjøsiden fikk innflytelse overfor myndighetene under industrialiseringsperioden. Mikalsen og Sagdahl plasserer også Fiskebåtrederens forbund som alliansepartner i denne sammenhengen (*Ibid*:26).

Det var også perioden fra 1945-70 blant målsetningene til myndighetene å redusere antallet fiskere, få til en overgang av fiske som eneyrke, samt å endre flåtestrukturen for å bedre lønnsomheten i næringen. Denne politikken var imidlertid med på å skape motsetningsforhold til kystfiskerne, bl.a. i forhold til Fiskarbankens utlånspolitikk, trålfisket, eiendomsretten til fiskefartøy og fiskerigrensespørsmål. Dette er dermed et uttrykk for skillelinjer mellom flåteleddene.

Norges Fiskarlag fikk uansett styrket sin posisjon overfor offentlige myndigheter i denne perioden. Kanaliseringen av den statlige støtten til næringen ble i 1964 overført fra salgslagene til Norges Fiskarlag. Dermed ble Norges Fiskarlag gitt forhandlingsretten med myndighetene om støttebidrag til næringen og bruken av disse. Denne forhandlingsretten og kanaliseringen av hovedavtalen var en sterkt medvirkende årsak til at Fiskebåtrederens forbund og Norske trålerrederiers forening gikk inn som gruppeorganisasjoner under Norges Fiskarlag. Norges Fiskarlag fikk dermed den strukturen det har i dag med tolv fylkesfiskarlag og tre faglige gruppeorganisasjoner⁷. Denne sammensetningen viste seg senere problematisk på grunn av de store interessedempningene mellom de ulike gruppene. Det oppsto regionale motsetninger innad i organisasjonen ut fra ulike fiskerimessige tilpasninger mellom

⁷ Norges Fiskarlag består i dag av tolv fylkesfiskarlag. Disse organiserer mange ulike lokallag. I tillegg er det tilsatt tre gruppeorganisasjoner. Disse er Fiskebåtrederens forbund, Norske trålerrederiers forening og Sør-Norges notfiskarlag.

redskapstyper, og mellom stordrift og mindre foretak. Laget har blitt karakterisert som en føderasjon av fylkesfiskarlag og gruppeorganisasjoner langs en kyst der problemene og interessene er nokså forskjellige (*Ibid:27*). De organisatoriske forholdene i Norges Fiskarlag gjør at det svært ofte er forskjellig stemning i lokallagene og i landsstyret. Det har også gjort det lettere for forbundet sentralt å filtrere bort uønskede utspill. Likevel har lagets vedtak ofte blitt betegnet som skjøre minimumsløsninger, og laget var ved mange anledninger vært nære ved å sprekke (*Ibid:30*).

Fra begynnelsen av 1970-tallet og frem til begynnelsen av 1980-tallet karakteriseres fiskerisektoren av en *koordinerings-* og *fordelingspolitikk*. Denne omleggingen i fiskeripolitikken ble nødvendiggjort som følge av ressurskrisen i torskefiskeriene. 70-årenes ressurskrise viste at industrialiseringen av fiskerinæringen hadde sine klare ressursmessige begrensninger. Flåten og fiskemetodene i torskefiskeriene måtte isteden tilpasses ressursgrunnlaget. Den samme realiteten hadde tidligere vist seg i sildefiskeriene. Selv om sildefiskerne lenge hadde ”omgått” ressurskrisen ved å omstille seg til andre lokaliteter og fiskeslag som lodde, ble de likevel avhengig av det offentlige for å sikre sin velferd. Det samme viste seg nå for torskefiskeriene. Det åpenbarte seg et betydelig misforhold mellom ressursgrunnlag, fangstmengde og fangstkapasitet. I sum medførte dette en forståelse av at ressursene var begrensede og at fiskeripolitikken måtte endres, deriblant den tidligere givne for å effektivisere og industrialisere. Problemet for offentlige myndigheter ble nå mer å fordele knappe goder i et distriktspolitisk perspektiv, med nedbygging, omstrukturering og koordinering som viktige fiskeripolitiske tiltak.

Det tok imidlertid tid før ”høstingsfilosofien” slo helt igjennom (Sagdahl 1982:21). Dette viser seg blant annet ved at det frem til 1975 ikke var noen direkte fangstregulerende inngrep i form av fastsatte kvoter for norsk-arktisk torsk. Samtlige fartøygrupper hadde dermed fritt fiske. Som forklart tidligere medførte dette en konfliktfull situasjon mellom fiskerimyndigheter, havfiskeflåten og kystfiskerne. Kystfiskeflåten hadde allerede begynt å anklage havfiskeflåten for å ødelegge ressursgrunnlaget og for å skyve kystfiskerne ut av sine tradisjonelle fiskefelter på grunn av redskapskonflikter. Denne holdningen hadde vist seg når kystfiskerne ønsket å forby trålfisket i kystnære farvann. Disse problemstillingene viste seg blant annet i fiskerigrensespørsmålene, og spenningene forplantet seg inn i Norges Fiskarlag (Sagdahl 1992:22).

3.2 Nedgang i ressurs situasjonen og økende fordelingsproblemer mellom flåtegrupper – 1975 til 1991

Fremover på 1970-tallet tilspisset konfliktene seg mellom fiskerimyndighetene, havfiskeflåten og kystfiskerne. Dette skyldes endrede betingelser i ressurs situasjonen for norsk-arktisk torsk og for fastsettelsen av totalkvotene. Det viser seg tydelig at fordelingspolitikken og legitimitetsproblemene henger nøye sammen med størrelsen på totalkvotene.

Det nye havrettsregimet får en sentral betydning for ressursforvaltningen i perioden etter 1975. Dette regimet gav økt nasjonal jurisdiksjon over soneressurser, og medførte et felles norsk-sovjetisk forvaltningsansvar for fiskebestandene i Barentshavet. Fra og med soneetableringen pr. 01.01.1977 var forvaltningsansvaret for norsk-arktisk torsk nærmest et rent norsk-sovjetisk anliggende ut fra den inngåtte bilaterale fiskeavtalen. Dette påvirket ikke umiddelbart omfanget av uttaket. Fra 1975 til 78 ble totalkvoten for norsk-arktisk torsk fastsatt til 810 000 tonn. Dette betydde i realiteten fritt fiske. Den økende bekymring fra nord-norske kystfiskere om ressurs situasjonen for norsk-arktisk torsk fikk ikke noen gjennomslagskraft hos fiskerimyndighetene. I tillegg hadde Det internasjonale råd for havforskning legitimert den fastsatte totalkvoten i 1977 og 78.

I langtidsplanen for fiskerinæringen ble ressurs situasjonen for norsk-arktisk torsk ikke problematisert. Det ble slått fast at det var svingninger i bestandsstørrelsen. En beskatning dreid mot større fisk kunne derfor være fordelaktig. Samtidig ble det uttalt at en endring i beskatningsmønsteret kunne gi sesongmessige og geografiske forskyvninger. Disse ville være næringspolitisk og økonomisk uakseptable. Det ble likevel rettet oppmerksomhet mot sammenhengen mellom flåtestruktur og beskatningsmønster. Fiskerimyndighetene og Stortinget ønsket en nedbygging av kapasitet, spesielt i forhold til fabrikktrålerne. Av bosettings- og sysselsettingsmessige årsaker var det også ønskelig å overføre fangstkapasitet til andre fartøygrupper. Fabrikktrålerne var opprinnelig tenkt å fiske i fjerne farvann, men denne muligheten ble redusert med det nye havrettsregimet. Det var derfor en målsetning å overføre kapasiteten til ferskfisk-, saltfisk-, og frystetrålere, eller kystfiskefartøy. Totalt sett var det ikke rom for kapasitetsøkning i torskefiskeriene (St.mld.nr.18.1977/78, sitert i Sagdahl 1992:28).

Sammenhengen mellom det å avpasse størrelsen på fangstkapasitet, sysselsettings- og bosettingshensyn, opp mot forventet ressursgrunnlag, var karakterisert av en utpreget sektorrasjonalitet. Det ble heller ikke tatt hensyn til samspillet mellom forskjellige bestander, slik kystfiskerne hadde argumentert for (blant annet betydningen nedfisking av sild og lodde

har for torskebestanden). Kystfiskerne hadde lenge vært knyttet opp mot svingningene i bestanden, noe som medførte en næringsbetenget interesse av å forvalte dem godt. Årsaken til at slike forhold ikke ble problematisert i stortingsmeldingen var manglende vitenskapelige data og modeller for beregning av samspillet mellom bestandene, samt at de fleste bestandene ble oppfattet å være sunne.

1979 ble imidlertid et brytningsår for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Det internasjonale råd for havforskning gikk i 1978 inn for en betydelig reduksjon av den anbefalte kvoten for 1979. Denne trenden fortsatte i 1980 og rådet for havforskning gikk inn for enda større nedskjæringer. Inngangen mot 80-årene varslet dermed en ressursmessig krise som med full tyngde også ville ramme det tradisjonelle kystfisket etter torsk. Denne gangen ville det medføre direkte fangstregulerende inngrep i kystfisket for første gang. Dette resulterte i en utløsning av de oppaggregerte spenninger blant nord-norske kystfiskere i forhold til trålfisket, ressurspress og redskapskonflikter. Kystfiskerne mente at koblingen mellom ansvaret for overbeskatningen og belastningen med mindre kvoter burde være tydeligere. Kystfiskerne oppfattet det som illegitimt at de skulle være med å ta belastningen av en lavere kvote de mente havfiskeflåten hadde forårsaket. Det ble etterhvert problematisk for fiskerimyndighetene å håndtere den politiske belastningen ved kystfiskernes oppfatning, og Sagdahl ser en direkte sammenheng mellom denne problemstillingen og fastsettelsen av totalkvoter.

Det er rimelig å konkludere at jo lavere totalkvote, dess større blir de nasjonale fordelingsproblemene og den politiske støyen. Særlig gjelder dette i forhold til nord-norske kystfiskere. Sagdahl (1992) mener at norske fiskerimyndigheter bevisst ønsket høyere totalkvoter enn anbefalt for å redusere konfliktnivået med nord-norske kystfiskere. For å løse dette problemet presset norske fiskerimyndigheter opp totalkvotene i forhandlingene med Sovjetunionen. Samtidig ble kvotene til tredjeland redusert. I det forutgående tiåret var den årlige gjennomsnittsfangsten på 293 200 tonn. I tillegg kom en fast kvote på 40 000 tonn kysttorsk. Noe av årsaken til dette gjennomsnittet har sammenheng med en *politisk betenget tilleggskvote*, som er differansen mellom anbefalt og fastsatt totalkvote. For årene 1975-76 og for 1979-80 ble kvotene fastsatt over det biologiske tilrådde kvantum. Det internasjonale råd for havforskning reagerte imidlertid først da fiskerne ikke maktet å ta opp de fastsatte kvotene for 1978. Det samme gjentok seg også i 1979. På grunnlag av dette ønsket havforskerne en reduksjon i totalkvotene. Norske og sovjetiske fiskerimyndigheter fastsatte likevel kvotene høyere enn anbefalt. Norge presset, i følge Sagdahl, opp kvotene med 100 000 tonn. Sovjetunionen ønsket på dette tidspunktet en kraftig reduksjon i totalkvotene, men var på den

annen side ikke villig til å øke maskevidden for trålredskap, slik Norge ønsket. Ønsket om økt maskevidde for trålredskap ble av norske myndigheter begrunnet med hensynet til vern av ungfiskbestanden. Fra sovjetisk side var dette lite ønskelig, da det ville innebære at mye av fisket måtte flyttes ut av deres sone. Sovjetunionens reaksjon på dette var å foreslå vern av gytebestanden, da denne var hevdet å være for liten. Dette ville i så fall ha rammet norske kystfiskere sterkest, og øke det interne fordelingsproblemet.

Årsaken til at norske fiskerimyndigheter presset opp kvotene kan forstås ut fra tre forhold. Det første er den store sysselsettingsmessige betydningen torskefisket har, særlig for Nord-Norge. Det andre er det nasjonale fordelingsproblemet ved knappe kvoter. Et tredje moment er den biologiske usikkerheten og tidligere feilanslag fra havforskernes side. Det ble håpet at de høyere kvotene ikke skulle ha negative konsekvenser på grunn av ”positive” feilvurderinger fra forskernes side i forhold til vurdering av bestandens størrelse. Fordelingsproblemet innad i næringen var trolig det mest utslagsgivende (Sagdahl 1992:31).

Direkte fangstregulerende inngrep mot nord-norske kystfiskere ville medføre store politiske omkostninger. Avtalene med Sovjetunionen må sees på bakgrunn av dette. Det ble bestemt at Norge kunne fortsette det konvensjonelle fisket med passive redskaper også etter at totalkvoten var nådd. Resultatet ble et norsk overfiske som formelt var legitimert gjennom de årlige fiskeavtalene i kommisjonen. I 1980 var det norske overfisket av den norske kvoten over 50%, noe som i helhet kunne tilbakeføres til kystfisket. Sovjetunionen krevde derfor at Norge besluttet effektive inngrep mot kystflåten. Norske myndigheter sto dermed overfor endringer i fordelingssituasjonen mellom kyst- og havfiskeflåten (Sagdahl 1992:32).

Myndighetenes valg av strategi ble utformet i nær sammenheng med hva som ble oppfattet å være funksjonelt i Norges Fiskarlag (kystfiskernes egen organisasjon). Styret i laget var allerede i 1979 klar over at det ville komme krav om effektive reguleringer av kystfisket. Landsstyret valgte å se bort fra slike løsninger, men ville derimot satse på et fortsatt overfiske av den norske kvoten. Det ble også rettet forhåpninger mot at Sovjet ikke ville fiske sin del av totalkvoten. En annen strategi fra fiskarlaget sin side ville medført store interne beslutningskostnader. Dette ville med høy sannsynlighet ha ført til at kystfiskeinteressene ville bli spilt ut mot trålinteressene med all sin kraft. Den interne beslutningssituasjonen i Norges Fiskarlag må derfor regnes som en viktig forklaringsvariabel for at ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk ut fra et ressursbevaringsformål ble lite effektiv i denne perioden. Norges Fiskarlag sine tilrådninger ble i neste omgang legitimitetsgivende for fiskeriforvaltningens vedtak (Sagdahl 1992:33).

Organiseringen av forvaltningsapparatet er også betydningsfull i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk sin legitimitet hos ulike aktører. Først i 1972 kom det en lov som åpnet for bedre styring med den norske fangsttynnsatsen. Forvaltningsapparatet som ble bygget opp for å regulere fangsttynnsatsen var først og fremst rettet mot sildefiskeriene. Reguleringsbehovet var her politisk akseptert allerede på slutten av 1960-tallet. Partsrepresentasjonen i slike organ bekrefter at reguleringen var rettet mot pelagiske fiskeslag. Både rådet for konsesjonsspørsmål og Reguleringsrådet⁸ (som ble opprettet som følge av styringsproblemer innenfor sildefiskeriene) var lite representative for tilrådninger vedrørende reguleringen av torskefisket og nord-norske kystfiskere.

Det ble imidlertid i første halvdel av 1970-tallet etablert styringsverktøy som kunne anvendes overfor utviklingen i torskefiskeriene. Før etableringen av den økonomiske sonen i 1977 var det et utilstrekkelig juridisk og institusjonelt forvaltningsgrunnlag for å regulere det utenlandske fisket på norsk-arktisk torsk. Det tok i tillegg ytterligere tid å etablere overgangsordninger for EF-flåten. Samarbeidet med Sovjetunionen ble etter hvert det viktigste for norske fiskerier. Den bilaterale avtalen med Sovjet forelå i god tid før etableringen av den økonomiske sonen (Sagdahl 1992:33). Bestandene av torsk, hyse og lodde var og er viktige felles bestander for Russland og Norge. Samarbeidet mellom Russland og Norge ble formalisert gjennom avtalen av 11. april 1975 om fiskerinæringen, og avtalen av 15. oktober om gjensidig fiskerisamarbeid. Avtalen av 11. april resulterte i det som ble Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen (Fiskeridepartementets hjemmeside, 26.11.01). Denne kommisjonen ble dermed det organ som fastsetter totalkvotene for norsk-arktisk torsk. Det nye havrettsregimet og utvidelsene til 200 mils økonomiske soner medførte at fellesbestandene i Barentshavet (deriblant norsk-arktisk torsk) ble et rent norsk og sovjetisk forvaltningsansvar (med unntak av enkelte avgrensede havområder).

Det er flere årsaker til at perioden 1975-80 kan betegnes som en *pluss-sum* situasjon. Særvilkår for kystfisket medførte et tilnærmet fritt fiske for passive redskaper, også når totalkvotene var sterkt regulert i årene 1979-80. Mens det norske trålfisket fikk en betydelig nedgang i sine kvoter i 1980, fungerte avtalen som en politisk sikkerhetsventil for det trykket

⁸ Ved inngangen til 1980-årene bestod partsrepresentasjonen i Reguleringsrådet av følgende organisasjoner;

- 3 representanter fra Fiskeridirektoratet
- 1 representant fra Fiskeridepartementet
- 5 representanter fra Norges Fiskarlag
- 1 representant for Norsk sjømannsforbund

I tillegg har ulike andre organisasjoner rett til å observere

som ville oppstått med fordelingen av kvoter i en *null-sum* situasjon. Legitimitetsproblemet ved fordeling av goder og byrder vedrørende ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk ble på den måten langt på vei redusert til en latent tilstand. Løsningen var god i et kort perspektiv i håp om en positiv svingning i ressurs situasjonen. Det langsiktig ressursmessige ble underordnet det politiske styringsproblemet (Sagdahl 1992:32). Den norske forvaltningsstrategien må derfor sees på bakgrunn av hva som var politisk mulig å realisere innenfor et kort tidsspenn.

Fiskerimyndighetene var i tillegg omkranset av fiskeriinteresser som ikke selv var villige til å fordele kostnadene ved lavere totalkvoter og økende fordelingsproblemer. Dette skyldes de sterke protestene en eventuell reduksjon i uttak av gytefisk (skrei) ville medføre fra kystfiskerne. Deres problemforståelse og legitimitetsoppfatninger var innrettet mot trålerflåten som årsaken til ressursproblemer, slik at de ikke ville ta kostnadene ved reduserte kvoter. Sagdahl (1992) trekker også frem at overgangsordningene til utenlandske fiskere i torskefiskeriene i Barentshavet vanskeliggjorde legitimeringen av strengere reguleringsinngrep mot norske fiskere. I følge Sagdahl representerte ressursbevaringstankegangen nærmest et paradigmeskifte i forhold til det tidligere industrialiserings- og effektivitetsperspektivet som hadde preget fiskeriforvaltningen langt inn på 1970-tallet. Det tok derfor tid før nærings- og fiskerimyndigheter begynte å omstille tankegangen og politikktutformingene.

Perioden fra 1981 til 1988 kan karakteriseres som en *null-sum* situasjon. Langtidsprognosene for norsk-arktisk torsk hadde vist seg å være for optimistiske. I tillegg hadde den kjølige temperaturen i Barentshavet på slutten av 1970-tallet gitt dårlige vekstvilkår for nye årsklasser fra 1976-81. I tillegg var de rike årsklassene fra første halvdel av 1970-årene sterkt nedfisket som ungfisk. Videre var gytebestanden overbeskattet og hadde liten tilvekst. Det ble dermed rettet økt fokus på behovet for effektiv regulering av fiske på gytefisk. Dette tilsa at ikke bare trålerne, men også norske kystfiskere måtte rammes av reguleringer. En gytebestand på 4-500 000 tonn ble nå ansett av havforskerne som minimum for å kunne sikre fremtidig rekruttering. Et mål som etter hvert ble en del av føre-var-prinsippet for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk.

Det samlede uttaket for denne perioden burde etter havforskernes syn ikke overskride 300 000 tonn frem til 1985. Nye årsklasser gav ikke bidrag til gytebestanden i tilstrekkelig grad, noe som medførte at beskatningsmønsteret på ungfisk i Barentshavet endres. Samlet tilsa bestandssituasjonen at totaluttaket måtte være lavt selv om enkelte årsklasser skulle være sterke. I følge den marinbiologiske ekspertisen var en positiv utvikling avhengig av tilveksten på ungfisk og evnen til å sikre effektive reguleringer frem til den nådde gytemoden alder.

Havforskernes prognoser medførte kraftige nedskjæringer av totalkvoten for 1980. Sovjetunionen hadde presset på for lavere totalkvoter i flere år. Den sovjetiske trålerflåten hadde på dette tidspunktet redusert sitt torskefiske i Barentshavet, både i absolutte og relative tall, i forhold til Norge. Isteden satset den sovjetiske flåten på kolmulefiske. Siden 1978 den sovjetiske flåten heller ikke fisket opp den tildelte kvoten av norsk-arktisk torsk. Med et betydelig overfiske av den norske kvoten også i 1980 var reguleringsinngrep i kystflåten ikke til å unngå. Sovjet forpliktet seg samtidig til å øke maskevidden på trål fra 120 til 125 mm, men etterkom fortsatt ikke det norske kravet på 155mm (Sagdahl 1992:35).

I 1981 omfattet reguleringsinngrepene rettet mot kystflåten blant annet en to ukers driftstopp i april nord for 62 grader, og en tre ukers driftsstopp i juli, samt driftsstopp de to siste ukene i desember nord for 67 grader. Deler av driftsstoppen ble opphevet på grunn av at en sel-invasjon hadde førte til feilslått fiske. Restriksjonene førte til sterke protester fra kystfiskerne, og mange truet med å trosse forbudet (Sagdahl 1992:40). Uansett var strengere restriksjoner på kystfisket med dette blitt en realitet. Også Norges Fiskarlag, som tidligere hadde gått inn for reguleringer rettet mot aktive redskaper og ungfisk, åpnet nå for reguleringer rettet mot konvensjonelle redskaper i de situasjoner hensynet til gytefisken tilsa det. Norges Fiskarlag var også klar over det sovjetiske kravet i denne retning. I tillegg hadde fiskarlaget innsett at det var begrenset hvor lenge norske og sovjetiske myndigheter ville godta overfiske i lys av ressursituasjonen. De interne legitimitetsproblemene ved ressursforvaltningen ville derfor øke (Sagdahl 1992:41).

Reguleringsrådet tradisjonelt var rettet inn mot sildefiskeriene. Fra kystfiskerne ble det derfor rettet kritikk mot at de ikke var godt nok representert i det organet som skulle utforme forslag til reguleringer av kystfisket. Denne kritikken ble fremmet selv om Norges Fiskarlag samlet var godt representert i rådet. Kritikken skyldes at bare en av lagets representanter kom fra kystfiskernes rekke, slik at deres synspunkt vanskelig fikk gjennomslag.

Fra ulike deler av Norges Fiskarlag kom det forslag til reguleringer av fisket. Fiskarlagene i Norges råfisklag sitt distrikt ønsket blant annet å få i stand trålfrie soner utenfor Lofoten, samt reduseringer i trålkvotene for å akseptere begrensninger i kystfisket. Fra Romsdal fiskarlag ble det derimot uttalt at en ikke kunne basere seg på å overfiske norsk kvote, men også herfra ble kravet om å begrense trålkvoten fremmet. De to gruppetilknyttede rederorganisasjonene inntok derimot et annet standpunkt. I fellesskap gikk de inn for et fortsatt norsk overfiske av kvotene basert på det faktiske fisket fra andre nasjoner i området, samtidig som fisket med passive redskaper måtte reguleres. De påpekte i tillegg at fisket med passive redskaper hadde økt sitt samlede fiske, mens trålerne hadde redusert sitt fiske

(Sagdahl 1992:42). Disse uttalelsene viser den spenningen som lavere totalkvoter og reguleringer skaper mellom de ulike flåtegruppene, og problemene Norges Fiskarlag fikk i forhold til dette.

Spenningsene i Norges Fiskarlag gjorde at landstyret hadde problemer med å komme frem til enstemmige tilrådninger overfor Reguleringsrådet. Prinsipielt var de i mot begrensninger i fisket med tradisjonelle redskaper. Norges Fiskarlag gjentok derfor kravene om øking av minstemål, avsperring av områder med konsentrasjon av småfisk, og utvidelse av maskevidden for trål. Utover på 80-tallet ble begrensningene for kystfisket i form fiskestopper ytterligere utvidet (*Ibid*). Begrensningene i kystfisket førte ikke til de store kvantumsmessige reduksjonene i overfisket, selv om fiskestoppene tidlig i sesongen reduserte skreifisket. Lofotfisket viste derfor en stabil nedgang gjennom 80-tallet. Men stopp i fiskeriene økte belastningen for kystfiskerne. Fiskerne kunne bli tvunget ut på sjøen i dårlige værforhold for å sikre økonomien. Fiskerne var med andre ord ikke like fleksible til å utnytte gode værforhold. I tillegg hadde fiskepresset på andre bestander gjort fleksibiliteten i kystfisket mindre, blant annet ved at det var vanskeligere å bytte til andre fiskeslag enn før, da mange av disse også var sterkt reduserte (*Ibid*:48).

Til tross for restriksjoner for kystfiskerne i 1981 var det et fortsatt norsk overfiske på 100 000 tonn. Dette skyldtes igjen norske kystfiskeres eksklusive rett til å fortsette fisket selv om totalkvoten var nådd. Dette ble også legitimert med at det ikke var ressursmessig uforsvarlig så lenge Sovjetunionen ikke tok opp hele sin kvote i det østlige Barentshavet. Resultatet var uansett et fortsatt norsk overfiske av kvoten, og en overbeskattet gytebestand. Dette førte til en vanskelig balansegang mellom hensynet til nasjonale styringsproblemer og langsiktig rasjonell ressursforvaltning. I 1982 ble det likevel enighet om at totalkvoten skulle følge mønsteret fra 1981. Forskjellen nå var at Norge skulle få tildelt 55 000 tonn av den sovjetiske kvoten. Likevel ble det norsk overfiske samtidig som gytebestanden befant seg på et lavmål. Havforskere slo da fast at tilsvarende fiske med totaluttak på 400 000 tonn ville føre til en kollaps i gytebestanden i 1986. Uttaket burde etter havforskernes syn ikke overstige 300 000 tonn i året. Dette vanskeliggjorde forhandlingssituasjonen for 1983. I tillegg hadde Sovjetunionen redusert sitt kolmulefiske, og var mindre interessert i bytteordninger med Norge. For øvrig hadde Norge ensidig bestemt seg å øke maskevidden for trål til 135mm (Sagdahl 1992:35).

Den dårligere ressursituasjonen førte til vanskeligere forhandlinger med Sovjetunionen. Sistnevnte gav uttrykk for at et totalforbud i torskefiske kunne være på sin plass. Totalkvoten burde etter deres syn ikke overstige 122 000 tonn. Dette var også Det

internasjonale råd for havforskning sin hovedanbefaling. Ifølge Sagdahl ønsket imidlertid de norske forhandlerne å legge seg på rådets sekundære forslag på 300 000 tonn. Utfallet ble en kvote på norsk-arktisk torsk på 260 000 tonn, samt 40 000 av henholdsvis kysttorsk og murmansk-torsk. Også dette året fikk Norge tildelt store deler av den sovjetiske kvoten. Selv om Sovjetunionen slo ned på det norske overfiske med garn, line og håndredskaper, ble Norge fortsatt gitt muligheten til å overfiske. Totalkvoten var riktignok i tråd med forskernes sekundære anbefaling, men påplussert med 40 000 tonn kysttorsk. Disse forholdene må ifølge Sagdahl sees i sammenheng med at Sovjetunionen de siste årene ikke hadde fisket opp sin kvote, slik at Norge fortsatt kunne overfiske og få overført deler av den Sovjetiske kvoten. Ifølge Sagdahl representerte årene fra 1980-83 en brytningstid i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. I løpet av to år ble totalkvotene redusert med 50% i forhold til foregående år. Fra og med 1981 medførte forhandlingene med Sovjetunionen at norske kystfiskere måtte underlegges direkte reguleringer. Dette skapte en reguleringssituasjon som gav næring til det grunnleggende legitimitetsproblemet som regulering av kystfisket innebar. I denne situasjonen ble norske kystfiskeres rett til å overfiske kvoten spesielt politisk funksjonell for fiskerimyndighetene og de berørte fiskeriinteressene. Endringen i den relative fordelingen ved overføring av deler av den sovjetiske kvoten skapte også en gunstigere norsk fordelingssituasjon. Selv om det prinsipielt skulle være lik fordeling mellom Sovjet og Norge, er tilfellet at Norge ved hjelp av bytteordninger i hovedsak opprettholdt sin andel på 1980-nivået til tross for betydelige reduksjoner i anbefalt oppfisket kvantum for perioden 1981-86. I denne perioden hadde uttaket av norsk-arktisk torsk en snittverdi på 296 000 tonn. I tillegg viser snittverdiene i det oppfiskede kvantumet i hele perioden fra 1979-89 en forbausende stabilitet. Overfisket på 80-tallet var størst for kystfisket, mens trålerflåten stort sett lå omkring fastsatt kvote. Kystflåten hadde dermed mindre variasjon i kvotene enn havfiskeflåten. Det norske trålfisket viste en betydelig nedgang fra 1977 til 1986, for så å øke på slutten av 80-tallet. Kystflåten holdt sitt uttak mer stabilt frem mot 1982 før det avtok frem mot 1988. Det oppfiskede kvantum lå imidlertid over det fastsatte, og de perioder der det lå lavere skyldtes det at de ikke klarte å ta opp tildelte kvoter, som i 1987 og 1988 (Sagdahl 1992:46-47).

Kvotebytte med Sovjetunionen og retten til å overfiske med passive redskaper er to av de viktigste forklaringsvariablene i denne sammenhengen. Denne regulariteten har også medført at den totale beskatningen i enkelte år har vært betydelig større enn tilrådd av Det internasjonale råd for havforskning. Det totalt tillatte fangstkvantum i 1984 og 1985 var henholdsvis 170% og 164% høyere enn anbefalt. Også i 1988 ble totalfangsten høyere enn

anbefalt, mens for de øvrige årene i perioden 1980-88 holdt både Norge og Sovjetunionen seg innenfor den tilrådte kvoten. Fiskerimyndighetene overskrider det som er anbefalt uttak i de årene der den ressursmessige situasjonen påkaller et lavt uttak. Dette tyder på at næringsmessige behov prioriteres fremfor langsiktige ressurs hensyn. Slik skapes det en ramme som gjør den nasjonale fordelingen og legitimiteten til ressursforvaltningen lettere (Sagdahl 1992:38-40).

Den biologiske usikkerheten var en medvirkende årsak til at det har vært politisk mulig å sette næringsmessige behov i førersetet. Den faglige reliabiliteten til tilrådingene fra havforskerne har vært trukket i tvil. Usikkerhet blant havforskerne om den ressursmessige situasjonen kan lett utnyttes til fordel for næringsmessige interesser i de situasjoner sistnevnte presser på for å få høyere kvoter. Havforskernes prognoser har generelt sett vært for optimistiske. I 1989-90 forventet havforskerne å ha fått vekst i torskestammen, og et forsvarlig uttak på 7-800 000 tonn. Dette måtte drastisk revurderes. Matmangel i Barentshavet for ungtorsken, på grunn av en overbeskattet loddebestand, medførte vekstproblemer. Kvotene tok dermed ut et for stort antall fisk per tonn. I tillegg hadde utkast fra trålfisket redusert bestanden, og torsken gikk over til kannibalisme, og reduserte dermed seg selv. Selv om havforskerne prøvde å få bedre data tok de feil i bestandsanslagene. Havforskerne gikk derfor inn for at den avtalte kvoten for 1988 ble redusert med 200 000 tonn. Politisk var ikke en så stor reduksjon mulig. Inngangen til 1990 tallet varslet dermed enda sterkere legitimitetsutfordringer for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. På ny varslet havforskerne at kunnskapsgrunnlaget hadde vært for dårlig. Opptrappingen av trålfisket som hadde blitt tillatt fra 1986 medførte, sammen med svikten i beitegrunnlaget, en uforsvarlig beskatning av ungfisk. Nå måtte også kystfiskerne overholde tildelt kvote, og legitimitetsproblemene for ressursforvaltningen og fordelingspolitikken meldte seg dermed med fornyet styrke (Sagdahl 1992:49).

Slutten av 80-tallet og inngangen til 90-tallet kan karakteriseres som en *minus-sum* situasjon. Forskningsdata fra 1988 viste at den ressursmessige situasjonen ikke forsvarte fastsettelsen av totalkvotene for norsk-arktisk torsk. Data fra 1986 som viste grunnlag for betydelig vekst i bestand og kvoter for etterfølgende år var dermed blitt tilbakevist. Dette viser at det marinbiologiske kunnskapsgrunnlaget var usikkert, samt at utøvelse av autoritet og styring ut fra marinbiologiske data og tilrådingene ikke gav garantier mot negative ressursmessige tilbakeslag. En bestand som hadde gått fra et bunn-nivå i 1983 til en fordobling i 1986, ble nå anslått til å være lavere enn noensinne. I 1989 var gytebestanden antatt å være 150 000 tonn, noe som innebar en reduksjon på over 50% i forhold til en kritisk

grense satt få år tidligere. På dette grunnlaget kan det sies at reguleringspolitikken på 80-tallet hadde vært mislykket. Reguleringsinngrepene fra denne perioden skulle være midlertidige i påvente av en bedre ressursituasjon. Det motsatte ble tilfellet, med nye og utvidete reguleringer. Fra og med 1989 var det slutt på ”rømmningsveien”. Norge hadde ikke lengre anledning til å overfiske kvoten med passive redskaper. Legitimitetsproblemene ved lavere totalkvoter og en ny fordelingssituasjon var dermed enda en gang forsterket (Sagdahl 1992:50).

Utvidete tiltak mot kystfiskerne ble realiteten av den dårlige gyte- og bestandssituasjonen. Fra 1988 og utover ble totalkvotene sterkt redusert. Det totale uttaket ble også redusert når kystfiskerne måtte overholde sine kvoter. Det rekordlave totalkvantumet for 1990 førte til en økonomisk krise for næringsaktørene, og en tillitskrise til forvaltningssystemet og den politiske ledelsen. Dette gav seg utslag i sterke politiske reaksjoner, en bred politisk mobilisering, ad hoc-aksjoner og organisasjonsdannelser. Dette resulterte i et organisasjonsmessig press på Norges Fiskarlag (Sagdahl 1992:53). Mobiliseringen av kystfiskerne førte blant annet til opprettelsen av en egen interesseorganisasjon. Denne organisasjonen ble startet i 1988, i Ramberg i Lofoten, under navnet Kystfiskernes forening, senere hetende Norges Kystfiskarlag. Opprettelsen av denne organisasjonen var ikke alene et resultatet av en tidsavgrenset ressurskrise, men bunnet også i en tungtveiende tillitskrise til Norges Fiskarlag. Opprettelsen skjedde til tross for at Norges Fiskarlag har et godt utbygd organisasjonsnett i form av lokallag, fylkeslag og tilsluttende gruppeorganisasjoner, hvor mulighetene for interessehevding synes ivaretatt. Tradisjonelle interessekonflikter førte likevel til opprettelsen av denne organisasjonen for kystfiskere. Norges Fiskarlag har alltid vært en heterogen organisasjon, noe som ble forsterket ved tilslutningen av gruppeorganisasjoner fra trål- og havfiskeflåten. De tradisjonelle konfliktlinjene, som den territorielle, redskapsmessige og økonomiske ble forsterket av denne tilslutningen. Spenningsforholdet i Norges Fiskarlag har således vært tilstede siden 1960-tallet. Spesielt utslagsgivende for denne spenningen har vært spørsmålet om fordelingen av ressurser mellom kystfiskeflåten og havfiskeflåten (Sagdahl 1992:58).

Legitimitetsproblemer i fiskerisektoren skyldes mye oppaggregerte spenninger vedrørende landsiden av næringen, og kystfiskernes driftsbetingelser. En viktig årsak er at de lave totalkvotene fra 1986 og utover ikke hadde gitt et bedre fiske for kystflåten. Resultatet hadde tvert i mot blitt det motsatte. Et jevnt synkende kvantum ble landet av kystfiskeflåten. Restriksjoner for kystfiskerne i form av ulike fiskestopp-perioder da fangstmulighetene var størst var også upopulært. Et lignende forbud eksisterte ikke for trålerflåten. For

fiskerimyndighetene fremstod det imidlertid som rasjonelt med fiskestopp-perioder for kystfiskerne, da trålerflåten for lengst var kvoteregulert. For kystfiskerne ble det derimot oppfattet som strekt illegitimt. En av årsakene var at de tradisjonelle fiskefeltene deres ble tømt av trålere i fiskestopp-periodene, som dermed gav dårligere fiske for kystfiskerne i etterkant. I tillegg peker Sagdahl på redskapskollisjoner når feltene brukes av begge grupper. I 1987 og 88 var det dårlige år for den tradisjonelle flåten. Disse maktet ikke ta opp kvoten sin, slik at deler av den ble refordelt til trålerne. Når kystfiskerne ikke maktet å ta opp kvotene sine ble det uansett oppfattet som en bekreftelse på hvor alvorlig ressursituasjonen var. Dette var med på å legitimere strengere reguleringer av fisket overfor næringsaktører. Det gjorde det lettere å få aksept for at Norge ikke lengre kunne overfiske totalkvoten. Bortfallet av denne rettigheten ble derfor ikke så politisk problematisk som forventet. I april 1989, etter at totalkvoten var nådd for kystfiskerne, ble fisket stengt. Dette markerte selve kriseåret for ressursforvaltningen, fiskerne og torskebestanden. Reaksjonene på ressurskrisen førte til en politisk mobilisering utenom det etablerte kanaliserings- og beslutningssystemet for fiskeripolitikk og ressursforvaltning. Den politiske mobiliseringen hadde hensynet til fiskerne, kystsamfunn og den nordlige landsdelen i fokus.

Innad i fiskeriorganisasjonene førte den forverrede ressursituasjonen og de økte fordelingsproblemene til skjerpede motsetningsforhold mellom redskapsgruppene. Fra laget sentralt følte en seg ut fra ressursituasjonen tvunget til å tilrå adgangsbegrensninger også for kystflåten. Fartøy som i hovedsak hadde andre driftsmuligheter enn norsk-arktisk torsk burde utelukkes fra dette fisket. For de fiskerne som kvalifiserte for deltagelse i fisket etter torsk burde maksimalkvoter innføres for de største fartøyene, og fartøykvoter for de minste båtene. Dette representerte en endring i Norges Fiskarlag sin holdning i forhold til å betrakte reguleringer av kystfiskeflåten som illegitimt. Aktive redskaper og det industrialiserte fisket skulle ikke lengre alene ta omkostningene av reguleringsinngrep. Nå var også Norges Fiskarlag innstilt på ordninger som skulle øke langtidsutbyttet, og ikke kortsiktige løsninger. Det ble det foreslått å redusere fisket av undermålsfisk i Barentshavet og i vernesonen rundt Svalbard. Forbud mot å fiske småfisk skulle også gjelde kystflåten. Økning av maskevidden i trålfisket skulle verne småtorsk, mens tredje land ikke burde bli tildelt kvote når det var lite torsk (Sagdahl 1992:55).

De nordlige fylkesfiskarlagene gikk nå i større grad inn for å samordne sine interesser. Til dette formålet benyttet de seg av samarbeidsrådet for fylkesfiskarlagene i Norges råfisklag sitt distrikt. Hensikten med å stå samlet i sterkere grad var å få større gjennomslag i Norges Fiskarlag i forhold til trålerflåten og deres talsmenn. Deres anbefaling til Norges Fiskarlag var

å prioritere kystflåten ved utvidete restriksjoner på trålfisket i gyteperioden, samt at deres andel av kvoten ikke ble satt høyere enn 30%. I tillegg anbefalte de at den norske kvoten ikke skulle oppfiskes i sin helhet, eller refordes til trålerflåten når den naturlige tilgangen var mindre enn forventet. Det ble også gitt uttrykk for at politisk betingede tilleggskvoter over havforskernes anbefalinger burde unngås. En ønsket seg også differensierte maksimumkvoter for kystfisket, og mest mulig fritt fiske innenfor disse, slik at påsestopp og helgefredning ikke grep inn i utøvelsen av fisket. Det ble imidlertid svært vanskelig for kystfiskerne å kunne overføre fangstkapasitet til andre fiskerier ved økte restriksjoner på torskefisket. Dette kan dels forklares ved den dårlige bestandssituasjonen for en del av disse (Sagdahl 1992:56).

Sagdahl (1992) fremhever også regional fordeling av fisket etter norsk-arktisk torsk som betydningsfullt for legitimiteten til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Denne fordelingen påvirker spenningsnivået mellom redskapsgruppene og regioner. Etter ressurskrisen på 80-tallet hadde det regional fordelingsmønster av landet fisk endret seg. Mens tilgjengeligheten av torsk og tidsreguleringer hadde rammet det nord-norske kystfisket, hadde det skjedd en regional dreining av torskefisket til fordel for Vestlandet. Det var bygget opp en autolineflåte på Vestlandet kjennetegnet av stor mobilitet, sjødyktighet og effektivitet. Denne flåten var i liten grad rammet av de samme tilgjengelighetsproblemene som den nord-norske kystfiskeflåten. Sagdahl fastslår at fra 1977 til 1988 hadde Nord-Norges andel av torsk gått tilbake fra 81% til 67%. Legger en til pelagiske fiskeslag blir effekten enda sterkere. Inngangen på 90-tallet var preget av et konfliktmønster mer komplekst og omfattende enn tidligere. Nye allianser og motsetningsforhold hadde oppstått, både innad i næringen og i forhold til dens regionalpolitiske omgivelser (Sagdahl 1992:57).

4 Ressursforvaltningen på 1990-tallet og fremover

Etter krisen på begynnelsen av 1990-tallet utviklet bestanden av norsk-arktisk torsk seg igjen i en positiv retning frem mot midten av 1990-tallet. Myndighetene satt nå inn større krefter på ressurskontroll som følge av den dårlige bestandsutviklingen på slutten av 1980-tallet. ”Fiskefuske” og svart omsetning skulle kommes til livs. De første årene på 1990-tallet var derfor preget av lave kvoter på norsk-arktisk torsk. Men i perioden 1994-97 hersket det et meget optimistisk bilde av ressurs situasjonen. Norge ble i denne perioden fremstilt som ”verdensmester” i ressursforvaltning, og det var liten diskusjon om ressurskontrollen var så god som den burde være. Kvotereduksjoner frem mot slutten av 1990-tallet satte igjen i gang debatten om bestandssituasjonen og ressursforvaltning (Fiskeridirektoratet 26.01.2001).

Fiskeridepartementet og fiskerimyndighetene fortsatte på 1990-tallet den stadig økende reguleringen av fiskerisektoren for å bedre ressurs situasjonen ut fra de virkemidlene de fant hensiktsmessige. I tillegg satte fiskerimyndighetene og næringen selv fokus på økende anklager om svart omsetning og ”fiskefuske” i næringen. Videre ble fiskerimyndighetene forpliktet gjennom internasjonale avtaler til å forvalte fiskeribestandene på en bærekraftig måte og i tråd med føre-var-prinsippet. For å oppnå en bærekraftig ressursforvaltning i tråd med føre-var-prinsippet ønsket fiskerimyndighetene å strukturere næringen. Kystfiskeflåten ble adgangsregulert i 1990, noe trålerflåten hadde vært i lang tid, ved at den ble delt i to grupper med faste kvoter. Dagens regulering av fisket etter norsk-arktisk torsk for konvensjonelle fartøy er delt i gruppe I og gruppe II. Adgangen til å fiske er fortsatt ganske åpen for konvensjonelle fartøy under 28 meter, gjennom deltagelsen i gruppe II. Denne gruppen omfatter næringsutøvere som ikke har hele sin inntekt i fisket, og de ulike fartøyene har maksimalkvoter. Alle registret i fiskarmanntallet - unntatt de med store inntekter fra andre fiskerier eller næringer - kan delta. I gruppe I for konvensjonelle fartøy over 28 meter, er deltagelsen adgangsregulert. Fisket i denne gruppen reguleres med fartøykvoter (St.mld.nr.51. 1997-98).

I de siste årene fra 2000 og frem til i år har Den norsk-russiske fiskerikommisjonen lagt på stabile totalkvoter på 395 000 norsk-arktisk torsk for å bygge opp bestanden. På den siste sesjonen i kommisjonen kom Norge og Russland til enighet om en forvaltningsstrategi som vil medføre stabile kvoter og redusere svingningene i totaluttaket. Dermed blir beslutningene nærmest redusert til ren matematikk i følge Fiskeridirektoratet. Enkelte aktører uttaler seg imidlertid skeptisk til dette, spesielt tidligere havforsker Johannes Hamre og Fiskebåtredernes forbund. Dette vil bli kommentert senere under ”modelldebatten”.

Den grunnleggende problemoppfatningen hos fiskerimyndighetene er at overkapasitet i næringen skaper problemer i ressursituasjonen. Fiskeridepartementet har derfor sendt ut på høring et struktureringsforslag av kystflåten. Dette forslaget møter blandede reaksjoner hos interesseorganisasjoner, ulike næringsorganisasjoner, regionale politiske organ og de forskjellige partier på Stortinget. Fiskeridepartementets oppfatter ønsket om å strukturere kystflåten, for å få til en kapasitetsreduksjon, som det største legitimitetsproblemet i forhold til ressursforvaltningen. Dette gjenspeiles i uttalelser fra talsmenn for deler av kystfiskerne.

Norges Fiskarlag sentralt støtter i all hovedsak forslaget om strukturering av kystflåten. Mens Norges Kystfiskarlag og Norges Naturvernforbund er i mot tanken på en strukturering av denne flåten. Norges Naturvernforbund argumenterer med at kystflåten av ulike årsaker er mer bærekraftig. Det argument benyttes også av Norges Kystfiskarlag. Finnmark fylkeskommune har også utalt seg negativ til deler av dette struktureringsforslaget, det samme har Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti. Arbeiderpartiet har uttrykt at de ønsker å utrede strukturspørsmål nærmere.

Flertallet av partiene på Stortinget kan nok regnes i større grad å være forsvarere av struktureringsforslaget, spesielt gjelder dette regjeringspartiene Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre som står bak forslaget. Struktureringsforslaget er blitt til i samarbeid med Norges Fiskarlag, slik at noen kystfiskere herfra også støtter forslaget, selv om andre kystfiskere uttrykker misnøye med det. Struktureringsforslaget blir av enkelte også betraktet som en ”kapitalisering” av kystflåten, ved at flere kvoter kan slås sammen på et fartøy for å bedre driftsgrunnlaget. Finnmark fylkeskommune, Norges Naturvernforbund, Attac og Norges Kystfiskarlag mener dette vil føre til omsettelige kvoter i kystflåten, og dermed en stengning av ”allmenningen”, slik at bare de med stor kapital kan komme seg inn i fisket. Ulike samfunnsforskere fra Norges fiskerihøyskole tar allerede til orde for at det er omsettelige kvoter i havfiskeflåten, selv om fiskerimyndighetene tilbakeviser det. Der er uansett et faktum at fiskefartøy selges langt over markedsverdi under forutsetningen av at de senere vil bli tildelt båtens kvoter av Fiskeridirektoratet. Ulike aktører mener at omsettelige kvoter i kystflåten strider mot prinsippet at det er fiskere, og ikke ”storkapitalen” som skal ha retten til fiskeressursene.

Fiskeriminister Svein Ludvigsen og Fiskeridepartementet tilbakeviser at det nye struktureringsforslaget vil medføre omsettelige kvoter i kystfisket. Herfra tas det til orde for at det er tvingende nødvendig, av ressurs- og kapasitetshensyn, at også kystflåten foretar en kapasitetsnedbygging. Dette er et synspunkt som også støttes av Norges Fiskarlag sentralt og rederiinteressene i laget. Et forslag som mottas mer positivt av næringsaktørene i kystflåten er

forslaget om større fleksibilitet i forhold til kvoter på ulike fiskeslag. Felleskvoter for flere fiskeslag samlet, og omregningsfaktorer skal gjøre det lettere for kystflåten å avvikle det praktiske fisket. Et annet trekk ved utviklingen av fiskerisektoren på 1990-tallet, er at Hovedavtalen ble sterkt redusert i sin betydning. Tidligere ble det tildelt relativt store støttebeløp til næringen, men nedgangen i disse startet på andre halvdel av 1980-tallet. Dette hadde nok en sammenheng med at industrialiseringsbølgen ble forlatt til fordel for tanken om å redusere kapasiteten til ressursgrunnlaget. Nedskjæringene i støttebeløpet fortsatte utover 1990-tallet. To ytterpunkter kan illustrere forskjellen. I 1981 ble det tildelt om lag 2,5 milliarder, mens det midt på 1990-tallet ble tildelt rundt 100 millioner. Næringen godtok disse reduksjonene ut i fra ønsket om å ha en subsidiefri næring tilpasset ressursgrunnlaget og markeder (Hernes 1999;1-3). Hvor mye dette har redusert Norges Fiskarlag sin betydning som samtalepartner for fiskerimyndighetene skal være usagt. Landsiden av næringen økte nok sin betydning som forhandlingspartner utover på 1990-tallet på bekostning av Norges Fiskarlag. Dette viste seg blant annet når Norges Fiskarlag måtte ha Fiskeri- og havbruksnæringens samtykke for å få endret periodiseringen av fisket etter norsk-arktisk torsk for 2003. Sammenslåingen av Fiskerinæringens landsforening (FNL) med Norges fiskeoppdretteres forening (NFF) i 1995 hadde nettopp som hensikt å øke deres innflytelse overfor fiskerimyndighetene. At landsiden av næringen har fått mer innflytelse bekreftes av fiskerimyndighetene.

De mer typiske arbeidstakerorganisasjonene, med formell deltagelsesrett i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk, holder en lav profil i kvotedebatten utad. Norsk sjømannsforbund og Norsk nærings og nytelsesmiddelarbeiderforbund har tradisjonelt hatt sammenfallende interesser med havfiskeflåten. Dette skyldes blant annet at industrien er avhengig av leveranser også fra denne flåten. Industrien på land er dermed tilhengere av vertikal integrering mellom flåten og industrien for å sikre faste leveranser av råstoff (Næringsmiddelarbeideren nr.1 2003). Samtidig er mange sjømenn ansatt på havfiskefartøy. I Sjømannsforbundets sitt handlingsprogram for 2003-2006 står det også at de skal kjempe for havfiskeflåtens andel av fiskeresursene (Norsk Sjømannsforbunds 24. ordinære Landsmøte, 23.-26. september 2000).

4.1 Havforskningsinstituttets vurdering av utviklingen i bestandssituasjonen på 1990-tallet

Ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk på 1990-tallet blir vurdert ut fra de to forvaltningsmålene for føre-var-prinsippet, og økologisk bærekraft. Disse prinsippene har utgangspunkt i ulike internasjonale avtaler og konvensjoner. Den mest kjente er kanskje Bruntland-kommisjonen som gjorde begrepet alminnelig kjent. Disse målene er blitt operasjonaliser av Det internasjonale råd for havforskning (ICES). Det første bestandsmålet er at fiskedødeligheten ikke bør overstige $F=0,42$, dvs. at det ikke bør fiskes mer enn omlag 33% av bestanden man hadde ved årets begynnelse. Det andre bestandsmålet er at gytebestanden ikke bør komme under 500 000 tonn. En gytebestanden lavere enn dette målet senker sannsynligheten for en god gyting, og dermed videre rekruttering til bestanden. Ut fra bestandssituasjonen i forhold til disse målene kommer havforskerne med anbefalinger om uttak fra bestanden. Disse målene representerer føre-var-nivå for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Ideelt sett kan dermed gytebestanden være enda høyere og fiskedødeligheten enda lavere i følge Havforskningsinstituttet. Følgende tabell viser forholdet mellom fastsatt kvote i forhold til anbefalt kvote, og føre-var-målene på 1990-tallet og frem til i år.

Tabell 1. Anbefalt og fastsatt kvote for norsk-arktisk torsk, og samsvar mellom bestanden og og føre-var-prinsippet; (ICES Cooperative Resarch Rapport No 255:2002, og Norges Naturvernforbund, pressemelding 01.11.2000).

Årstall	Anbefaling fra ICES	Fastsatt kvote i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Parentes står faktisk landing.	Gytebestand	Fiskedødelighet i aldersgruppen 5-10 år
1990	172000 tonn	160 000 tonn (212)	339 000 tonn	0,273
1991	215 000 tonn	215 000 tonn (319)	670 000 tonn	0,320
1992	250 000 tonn	356 000 tonn (513)	867 000 tonn	0,457
1993	256 000 tonn	500 000 tonn (582)	729 000 tonn	0,554
1994	649 000 tonn	700 000 tonn (771)	599 000 tonn	0,868
1995	681 000 tonn	700 000 tonn (740)	498 000 tonn	0,788
1996	746 000 tonn	700 000 tonn (732)	570 000 tonn	0,699
1997	850 000 tonn (993)	850 000 tonn (762)	565 000 tonn	1,037
1998	514 000 tonn	654 000 tonn (593)	386 000 tonn	0,903
1999	360 000 tonn	480 000 tonn (485)	253 000 tonn	1,020
2000	110 000 tonn	395 000 tonn (414)	219 000 tonn	0,924
2001	263 000 tonn	395 000 tonn (426)	298 000 tonn	0,842
2002	181 000 tonn	395 000 tonn	430 000 tonn	(0,66?)
2003	305 000 tonn	395 000 tonn		

Tallmaterialet fra Det internasjonale råd for havforskning viser hvordan totaluttaket har vært i forhold til anbefalinger, og hvordan gytebestanden og fiskedødeligheten har utviklet seg i forhold til føre-var-prinsippet. Tabellen viser at Den norsk-russiske fiskerikommisjonen har satt totalkvoten for norsk-arktisk torsk høyere enn anbefalt i 10 av 13 år i perioden fra 1990 til 2003. Når de faktiske landingene også er over fastsatt kvote i de fleste årene synes det klart at Den norsk-russiske fiskerikommisjonen i de aller fleste tilfeller lander på et forhandlingsresultat i overkant av føre-var-nivå. I et innlegg under Fiskeridagen i Bodø kommenterte seniorforsker ved Havforskningsinstituttet, Odd Nakken, fiskerimyndighetenes fastsettelse av totalkvote i forhold til anbefalt kvote. Fra 1978 til 1999 har kvoten blitt satt høyere enn anbefalt kvote åtte ganger. Ti ganger har den blitt satt lik anbefalt kvote, mens kvoten i bare tre tilfeller har blitt satt lavere enn det anbefalte. Det er dette Sagdahl betegner som politisk betingede tilleggskvoter.

Nakken problematiserer ytterligere forholdet mellom fiskerimyndighetene og havforskerne ved å slå fast at bestandsprognosene er for optimistiske. Siden 1978 frem til 1999 har bestand 12 ganger vært mindre enn forskerne har antatt, mens den 3 ganger har sammenfalt med prognosene. Bare 1 gang har bestanden vært høyere enn anslått. En medvirkende årsak til havforskernes feilvurderinger er, i følge Nakken, et skjult uttak i bestanden. Dette skjulte uttaket gjør bruken av havforskernes modell mindre presis, og de overestimerer dermed bestanden ved å stipulere et for lavt uttak på grunn av manglende rapportering (Korsbrekke, Mehl og Nakken 1999).

Når det gjelder fiskedødelighet har uttaket fra bestanden på 90-tallet og frem til i år for en stor del ikke vært i tråd med disse målene. Bare i 1990 til 1992 har fiskedødeligheten lagt under eller omkring føre-var-nivå. Når det gjelder gytebestanden har situasjonen vært mer positiv. Fra 1991 frem til 1997 har gytebestanden lagt omkring eller over føre-var-nivå, mens den i perioden fra 1997 til og med 2002 har lagt under målet for føre-var-nivå. Gytebestanden har lagt under føre-var-nivå i 7 av 13 år fra 1990 til 2002. Med andre ord har gytebestanden vært lavere enn anbefalt i siste halvdel av perioden fra 1990 til 2002. Seniorforsker Odd Nakken uttaler at bestanden for 1991 og 1992 var innenfor et trygt område i forhold til gytebestandens størrelse. Fra 1993 til 1997 holdt gytebestanden seg stort i tråd med føre-var-nivå på 500 000 tonn, men samtidig begynte fiskedødeligheten å øke til over føre-var-nivå på om lag 33% ($F = 0.4,2$). Fra 1997 og frem til 2001 viser Nakken til at både gytebestanden og fiskedødeligheten ikke er i tråd med føre-var-nivå (Innlegg Fiskeridagen, Bodø:28.02.2002). Imidlertid tok gytebestanden seg opp i 2002 til 430 000 tonn. Dette skyldes at deler av

bestanden ble uvanlig tidlig gytemoden. Det slås fast at siden 1946 har bestanden gått i retning av stadig tidligere gytemodning. Dette forklares med at bestanden skifter mot tidligere kjønnsmodning når det er færre individer og mattilgangen er god. Havforskningsinstituttet ser ikke på dette som positivt selv om gytebestanden nå er tett opp mot føre-var-nivå. Begrunnelsen for dette er blant annet at skiftet mot tidlig kjønnsmodning ble observert forut for kollapsen i torskebestanden utenfor Canada tidlig på 1990-tallet (Havforskningsnytt nr.10.2002).

Direktør Åsmund Bjordal presiserer imidlertid i en kronikk at torsken, og spesielt norsk-arktisk torsk, som art ikke er utrydningstruet. Bjordal sier at overbeskatningen innebærer et vedvarende høyt fiskepress på fiskebestanden, som reduserer den til et nivå som ikke gir optimal avkastning. Havforskningsdirektøren uttaler at begrepet *utenfor sikre biologiske* grenser betyr at bestandsgrunlaget er dårlig med sikte på et godt økonomisk utbytte for fiskeriene. Bjordal gjentar at det er det høye fiskepresset kombinert med svake årsklasser av ungfisk som er bekymringsfullt (*Dagbladet*, 03.05.02). Seksjonsleder ved Havforskningsinstituttet, Kjell H. Nedreaas bekrefter i et intervju (04.06.02) at dagens beskatning ikke gir den optimale avkastning. Han mener fiskedødeligheten bør reduseres under føre-var-nivå på om lag 33% ($F=0,42$) til om lag 25%. De siste årene har over 50% av bestanden blitt fisket opp. Fisker man når fisken er eldre og tyngre trenger man færre fisk. Lar man bestanden vokse seg større trenger en å bruke mindre drivstoff på å fange den, og reduseres beskatningen gir det på sikt en stor bestand. Da kan det tas ut mer norsk-arktisk torsk ved beskatning på 25%, enn det man kan ved dagens beskatning på over 50% (*Fiskeribladet* 25.06.02)

Situasjonen for norsk-arktisk torsk er nå er at gytebestanden igjen stiger opp mot føre-var-nivå. Imidlertid advares det fra havforskere ved Havforskningsinstituttet at gytebestanden består av mange ungfisk. Disse gyter ikke like suksessfullt som eldre gytefisk. Seniorforsker Nakken ved havforskningsinstituttet uttaler at det over flere år har vært satt kvoter for norsk-arktisk torsk langt over det forskerne mener er forsvarlig. Dette har ifølge Nakken ført til at tre årsklasser med yngel nå er omtrent borte fra Barentshavet (NRK nettutgaven 28.02.02). Den fremste bekymringen fra Havforskernes side er at den fremtidige rekrutteringen til bestanden er dårlig, og at kvotene burde gjennomgående vært satt lavere på 90-tallet enn hva tilfeller er og har vært. Seksjonsleder Kjell H. Nedreeas utaler til *Dagbladet* (31.03.99) at settes ikke kvotene mer i tråd med forskernes anbefalinger vil det kunne ta lang tid å bygge opp igjen bestanden. I *Dagbladet* siteres en havforsker som sier at deres anbefalinger av enkelte aktører blir oppfattet som starten på en budrunde. Han sier det blir feil å oppfatte

vitenskapelige råd på denne måten på tross av at havforskerne ved enkelte anledninger har tatt feil (06.03.99).

Når det gjelder bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk på 1990-tallet mener den marinbiologiske ekspertisen at utviklingen og bestandssituasjonen ikke er god. Bestanden og fastsettingen av totalkvoter kan ikke sies å være i tråd med føre-var-prinsippet. Hvilke konsekvenser dette medfører er vanskelig å ta stilling til så lenge havforskere og forvaltningsbyråkrater sier at mesteparten av uenigheten i ressursforvaltningen går på hvor fort en ønsker å bygge opp bestanden. Ressursforvaltningen på 1990-tallet kjennetegnes derfor også av det som Sagdahl på 1970-tallet og frem til begynnelsen av 1990-tallet karakteriserte som politisk betingede tilleggskvoter. Hvordan de andre aktørene i fiskerisektoren vurderer dette vil belyses videre i empirikapitlet. I de neste avsnittene vil utviklingen i sammensetning, samhandling og hovedoppfatninger for 1990-tallet presenteres slik ulike samfunnsforskere ser det. I det neste avsnittet vil jeg imidlertid problematisere modelldebatten som har foregått omkring ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk og ulike forklaringer på bestandsutviklingen. Dette er en debatt og problemstilling som også andre aktører i sektoren i større eller mindre grad deltar i.

4.2 Modelldebatt blant havforskere

Havforskerne bruker ulike modeller for å beregne bestanden av norsk-arktisk torsk. Presisjonen på disse modellene er avgjørende for tillitten til havforskernes bestandsanslag. For dagens bestandsberegning av norsk-arktisk torsk benyttes en metode som kalles XSA (eXtended Survivors Analysis). I disse beregningene inngår fangststatistikker og ulike indekser fra forskningstorsk. Havforskningsinstituttet sier at denne modellen gjør det vanskelig å utnytte all kunnskap om bestanden. De holder derfor på å utvikle alternative bestandsberegningemetoder. Tidligere havforsker Johannes Hamre går enda lengre i kritikken, og sier modellen er en direkte årsak til dagens ressursituasjon for norsk-arktisk torsk. Han har derfor utviklet en modell selv som i større grad tar utgangspunkt i dynamikken mellom ulike fiskebestander i Barentshavet. Andre havforskere sier at Hamres tanker nok er fremtidsrettet, og veien å gå, men at den likevel ikke kan benyttes i dagens ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk.

Havforskningsdirektør Åsmund Bjordal utaler likevel at dagens forvaltningsmodell for norsk-arktisk torsk har gjort at bestanden er på et anstendig nivå (*Fiskeribladet* nettutgaven

21.01.03). Seksjonsleder for Bunnfisk, Kjell H. Nedreaas uttaler at dagens ressursforvaltning i all hovedsak bør få en sjanse før en prøver nye modeller (Intervju 04.06.02). Seniorforsker Odd Nakken forklarer dette nærmere (Intervju 02.05.02). Han uttaler at temperaturen i Barentshavet og gytebestandens størrelse er de to parametere som er spesielt viktige for bestanden av norsk-arktisk torsk. Disse to faktorene er om lag like viktige, men han påpeker at det bare er gytebestandens størrelse man kan påvirke siden det er vanskelig å gjøre noe med temperaturen i havet. Nakken fremhever et for høyt fiskepress over tid, og en for lav gytebestand som forklaringsfaktorer for et stadig nedadgående gjennomsnittlig årlig uttak av norsk arktisk torsk. Uttaket har gått fra om lag 800 000 tonn i 1946 til dagens knappe 400 000 tonn. I tillegg sier han at det er uheldig at det fiskes ungfisk som burde vokse frem til gytemoden alder og sikre gytebestandens videre rekruttering. Seniorforskeren konkluderer med at et for høyt fiskepress, slik det er i dag, gjør at man tar ut mer av bestanden enn den produserer.

Nakken uttaler at fiskerimyndighetene bør etterstrebe dagens referansepunkter for føre-var-nivå, med en gytebestand på 500 000 tonn, og en fiskedødelighet på om lag 33% ($F=0,42$). Det har tidligere vært uttalt ønsker om å redusere føre-var-nivået for gytebestandens til 200 000- 300 000 tonn, men Nakken fastslår at Det internasjonale råd for havforskning ikke har kommet frem til godt nok tallmateriale for å forsvare dette. Nedreaas uttaler at fiskedødeligheten burde ligge enda lavere en 33%. Dette vil på sikt kunne gi et mye større uttak av bestanden, og det vil redusere energien fiskebåtene bruker for å leite opp og ta fangstene.

Havforskningsinstituttet avviser at et høyt fiskepress over tid vil være god ressursforvaltning og føre til en høy bestand. De to havforskerne hevder at det er nettopp et høyt fiskepress som har karakterisert fisket på norsk-arktisk torsk, og som har medført bestandsnedgangen. Nedreaas forklarer bestandens knekk på 70-tallet med denne stadig økende beskatningsgraden, som har holdt seg over det kritiske nivå siden den gang. Det er denne høye fiskedødeligheten som har utarmet bestanden, og dermed redusert gjennomsnitt fangstene fra 800 000 tonn ned til dagens nivå på 400 00 tonn i året. Nedreaas viser også til andre forklaringer på bestandsnedgangen. Det fiskes i dag lodde og reker i Barentshavet. Disse artene er viktig næring for torsken, i tillegg til at en del undermåls torsk blir tatt som bifangst. Dette kombinert med en vesentlig lavere beskatning av sjøpattedyr, innebærer i følge seksjonsleder at det ikke nødvendigvis er mulig å komme opp igjen på tidligere tiders fangster av norsk-arktisk torsk på 800 000 tonn i året. Han påpeker at det samlede uttaket av

biomasse nok i dag er høyere enn det var den gang, men at beskatningsmønsteret på artene er annerledes.

Seniorforsker ved Havforskningsinstituttet, Odd Nakken utelukker ikke at en i ulike situasjoner teoretisk burde tynne ut populasjonen av ungtorsk, men fremhever at det er lenge siden det var situasjonen for norsk-arktisk torsk. Nakken fremhever det skjulte uttaket som en medvirkende årsak til bestandsnedgangen. Tas det ut vesentlig mer enn det oppgis i fangstrapportene vil bestanden minke raskere enn beregnet. Havforskningsdirektør Bjordal, seksjonsleder Nedreaas og seniorforsker Nakken uttaler seg alle skeptisk til havforsker Johannes Hamre sin alternative modell for forvaltning av norsk-arktisk torsk. I nettutgaven til *Fiskeribladet* (21.01.03) uttaler Bjordal at det råder stor usikkerhet rundt beregningene av ungtorsk, og at en med Hamres strategi risikerer å fiske ut flere årsklasser. I tillegg påpeker han at interaksjonen mellom lodde, sild og torsk er for dominerende i Hamres modell. Bjordal fremhever isteden en forvaltningsstrategi der det tas sikte på et maksimalt langtidsutbytte, og å unngå store variasjonene i uttaket fra år til år. Seksjonsleder Nedreaas uttaler at det er andre arter som kan gi feedback til systemet enn dem Hamre fremhever. Han slår derfor fast at modellen enda ikke egner seg til offisiell rådgivning. Han uttrykker likevel at et flerbestandsperspektiv er fremtiden for kvoterådene, men at havforskerne i dag ikke har nok kunnskap på dette området (04.06.02). I det følgende avsnittet vil jeg derfor kort presentere havforsker Johannes Hamre sin modell for ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk, og hans historiske forståelse for bestandsutviklingen.

Enkelte andre havforskere er kritisk til modellen som Havforskningsinstituttet benytter til å utarbeider sine analyser. Havforsker Johannes Hamre er den fremste kritikeren av dagens modell for bestandsberegninger. I følge Hamre vil hans egen modell på sikt gi høyere utbytte av norsk-arktisk torsk en dagens modell. Han ser dagens modell som en direkte medvirkende årsak til nedgangen i det gjennomsnittlige årlige uttaket for norsk-arktisk torsk. Han uttaler at dagens forvaltning er basert på enbestandsmodeller som ikke tar hensyn til samspillet mellom lodde, sild og norsk-arktisk torsk. Hamre fremstiller samspillet mellom disse artene som den fundamentale dynamikken i Barentshavet. I følge Hamre vil en forvaltningsstrategi basert på varierende torskekvoter gi et best mulig økonomisk utbytte av bestanden.

Forenklet forklarere Johannes Hamre modellen sin med å beskrive norsk-arktisk torsk som et rovdyr. Det går som kjent ut over bestanden av byttedyr å opprettholde en stor rovdyrbestand. Hamre uttaler at størst utbytte av sild, lodde og norsk-arktisk torsk får man ved å fiske mye torsk når sistnevnte er tallrik. Dette gjelder, i følge Hamre, spesielt når det er mye ungtorsk og lite lodde, samtidig med at sterke årsklasser av sild har gått ut av

Barentshavet. I Hamres modell er lodda nøkkelarten. Den er et viktig byttedyr for torsken, og når det er mye ungtorsk vil den beite ned lodda. Når det er lite lodde vil torsken ty til kannibalisme samtidig som den hindrer loddebestanden i å ta seg opp igjen. Dermed er situasjonen kjennetegnet av en torskebestand som spiser opp seg selv, og forhindrer loddebestanden å på ny vokse for på ny gi grunnlag for store torskebestander. Under slike omstendigheter er det, i følge Hamre, riktig å fiske ut mye ungtorsk og dermed la torskebestanden vokse som følge av vekst i loddebestanden.

Hamre uttaler at grunnlaget for de store årlige fangstene på norsk-arktisk torsk i tidligere perioder var det store uttaket av ungtorsk når det var lite lodde. Hamre hevder derfor at det er riktig å fiske mye ungtorsk når det er lite lodde. Når det tas ut mye ungtorsk i situasjoner med lite lodde skapes det på ny grunnlag vekst i torskebestanden. Hamre uttaler at gjenoppbyggingen av loddebestanden ville skjedd raskere på slutten av 1990-tallet om det hadde blitt åpnet for større kvoter på norsk-arktisk torsk på begynnelsen av tiåret. Dette ville i følge Hamre gitt grunnlag for vekst i bestanden av norsk-arktisk torsk inn i det nye århundret. Dagens reguleringer med lave kvoter gir derfor etter Hamre sitt syn en lavere torskebestand fordi den hindrer lodda i å ta seg opp ved at det ikke fiskes ut nok ungtorsken. Hamre er dermed skeptisk til føre-var-målene som er etablert for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Han sier med andre ord at det er riktig å ha en høyere fiskedødelighet enn disse målene tilsier under gitte betingelser (*Fiskeribladet* 17.01.03 og 21.01.03).

Kort gjenfortalt gir de to foregående modellene helt ulike forklaringer på ressursituasjonen for norsk-arktisk torsk i Barentshavet. Havforskningsinstituttet forsvarer målene satt for føre-var-prinsippet, og påpeker at nettopp brudd mot disse prinsippene har medført en dårligere bestandssituasjon for norsk-arktisk torsk. Hamre derimot peker på at den rådende forvaltningsmodellen er skyld i dagens ressursituasjon. Han mener at fiskepresset i perioder bør være høyere enn i dag, og er positiv til at fiskerimyndighetene setter kvotene høyere enn hva Havforskningsinstituttet og Det internasjonale råd for havforskning anbefaler. I følge Hamre er det riktig å ta ut ungfisk i stor skala under gitte betingelser. Hamre sin synspunkt er ikke uten betydning selv om de ikke samsvarer med Havforskningsinstituttets offisielle synspunkt. Spesielt Fiskebåttredernes forbund støtter Hamres tankegang. Men deler av denne kritikk kan også kjennes igjen hos andre aktører. Jeg vil i empiripresentasjonen vise at han har støtte hos enkelte sentrale næringsorganisasjoner, og forståelse for en noen av sine argumenter hos fiskeriledelsen. Andre aktører i sektoren tar til orde mot Hamres standpunkt. Blant annet er Norges Naturvernforbund på linje med Havforskningsinstituttets syn, og sterkt kritisk til Hamre. Også Fiskeridirektoratet uttaler at Hamres modell ikke kan benyttes i

praktisk fiske da det vil medføre for store svingninger i uttaket fra år til år. Fiskeridirektøren uttaler at en ikke kan ha en forvaltning som det ene året setter kvotene opp mot 800 000 tonn, og det neste året ned mot null.

4.3 Aktører og innflytelseslinjer på 1990-tallet og fremover

Som nevnt tidligere førte tradisjonelle motsetningsforhold mellom kyst og hav, og en dårlig ressursituasjon, til opprettelsen av Norges Kystfiskarlag. I tillegg ønsket regionale aktører fra de nordligste fylkene å spille en mer sentral rolle i forhold til forvaltningen av norsk-arktisk torsk. Dette begrunner de med landsdelens store avhengighet av denne ressursen. Også naturvernorganisasjoner kommer utover på 1990-tallet med en stadig sterkere kritikk av ressursforvaltningen. Den fremste representanten for disse er Norges Naturvernforbund. Dette forbundet benytter seg i stor grad av internasjonale avtaler som bakgrunn for sin kritikk. Deriblant FN-avtalen av 1992 om fiske på vandrende og langtmigrerende fiskebestander. Norges naturvernforbund ønsker også at Stortinget må involvere seg mer i forhold til fiskerisektoren.

Det har med andre ord skjedd en økning i interessen rundt fiskerisektoren. Nye aktører har kommet på banen på grunn av nye skillelinjer, mens gamle skillelinjer har ført til nye interesseorganisasjoner som Norges Kystfiskarlag. Fra flere aktører i fiskerisektoren sies det at den har gått fra å kun være av interesse for forvaltningsbyråkrater og næringsaktører, til å bli fattet med større interesse fra opinion, media, finansmiljøer, Storting og miljøorganisasjoner. Dette kan sees i sammenheng med en økende pluralisme i sentralforvaltningen generelt, og at det korporativistiske elementet tones ned (Rommetvedt 2002). Dette vises også i omleggingen av komitéstrukturen på Stortinget i 1992. Det var et eksplisitt mål å bedre Stortingets styringsmuligheter ved å redusere de ulike sektorenes innflytelse på politikktutforming. Det var fryktet at særinteressene hadde fått for stor makt og i for stor grad søkte støtte i sine motsvarende grupper og spesialkomiteer på Stortinget. Resultatet hadde blitt ett pressgruppesamfunn. Fagkomiteene ble oppfattet som talerør for begrensede nærings- og sektorinteresser. En av konsekvensene for denne frykten var nedleggelsen av Sjøfarts- og fiskerikomiteen. Saker som tidligere var underlagt denne komiteen kom nå innunder den sektorovergripende Næringskomiteen (Rommetvedt,

2002:56). Stortinget kritiseres for øvrig enda for å være for lite oppdatert på fiskerisektoren, noe også stortingspolitikere selv bekrefter.

Også regionale aktører har i stadig større grad vist interesse for fiskerisektoren. Fylkeskommunen som innflytelseskanal aktiviseres lett i perioder der organisasjonskanalen ikke synes å gi ett tilfredstillende utfall i forhold til ulike interesser. Sagdahl (1992) hevder at en slik mobilisering kan skje til tross for at den løpende ressursforvaltning i utgangspunktet er et administrativt anliggende. I et blandingsadministrativt/korporativ system, som ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk, vil interesseartikulasjon og problemløsning først og fremst dreie seg om organisasjonskanalen og dens forgreininger til fiskeriforvaltningen. Når denne kanalen over lengre tid ikke synes å gi akseptable løsninger, vil andre kanaler for interessehevding lett utgjøre en mulighet for mobilisering. I en del sammenhenger har fylkeskommunen, i kraft av å være folkevalgt organ, vært en slik kanal (s. 60). Institusjonen har tradisjonelt lagt seg på et høyt ambisjonsnivå som regionalt styringsorgan, og selv nærmest søkt etter oppgaver på ulike styringsområder. Under ressurskriser i torskefiskeriene på 1990-tallet kom det sterke politiske markeringer fra de nord-norske fylkeskommunene. Ressurskrisene og fiskeripolitikk har blitt satt på deres politiske dagsorden. Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Namdalen ble koblet inn som utreder og koordinator for policyutforming. Samtidig avsatte fylkeskommunene egne administrative ressurser til utrednings- og samarbeidsoppgaver for å utforme og realisere fiskeripolitiske målsetninger og organisasjonsformer for landsdelens beste. Sagdahl stadfester at dette i og for seg uttrykker en sterk kritikk av den førte fiskeri- og distriktspolitikk, samt dens forvaltningsorganisering. Ressurskriser skaper beslutningssituasjoner som åpner for at tilgrensede problemstillinger settes på dagsorden. Dette har gitt fylkeskommunen en mulighet til å markere seg som politisk aktør. Den tradisjonelle territorielle konflikt dimensjonen i norsk politikk blir aktualisert ved fokuseringen på ressurs- og rettighetsfordelinger innen fiskeriene. Denne konflikten dreier seg i all hovedsak om fordelingen av den vestnorske havfiskeflåten og den nordnorske kystfiskeflåten. Spenningen mellom disse gruppene har blitt satt i politisk fokus med krav om at den regionale, territorielle dimensjonen må trenge inn i den offentlige ressurs og næringsmessige sektorpolitikken for fiskeriene. Som tema og politisk utspill har dette gitt en mobiliserende effekt i berørte regioner, og markert de nordnorske fylkeskommunene som fiskeripolitisk artikuleringsskema overfor politiske myndigheter. Deres ambisjoner har gått i retning av en desentralisert fiskeripolitisk styring (Sagdahl 1991:61).

Opprettelsen av Norges Kystfiskarlag innebar en supplerende kanal for interessehevding og pressgruppevirksomhet. Deres forståelse bar preg av at trålerinteressene

var skylden i mange av miljøproblemene. Norges Fiskarlag har møtt denne organisasjonsmessige utfordringen ved å forhindre at den nye kystfiskerorganisasjonen bekler posisjoner sentralt i den fiskeripolitiske beslutningsstruktur innad og i ulike fora (Sagdahl 1992:60). Mikalsen og Sagdahl (1982) fastslår at også regionale interesser har søkt å øke sin innflytelse over fiskeripolitikken, deriblant ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. fiskerinæringens betydning som distriktsnæring for bosetting og sysselsetting langs kysten, og da særlig Nord-Norge, utgjør et egnet grunnlag for mobilisering av folkevalgte fora i fiskeriavhengige kommuner og fylkeskommuner. I tillegg har kystfiskere i landsdelen tradisjoner for å benytte valgkanalen for interessehevding (Sagdahl 1992:60). Regionale folkevalgte organ har tradisjonelt sett utøvd liten innflytelse på ressursforvaltningspolitikken. Ved kvotevurderinger har det tradisjonelt sett i liten grad blitt tatt hensyn til lokale behov og prioriteringer slik de er definert av fylkesplanmyndighetene (Mikalsen og Sagdahl 1982:284). Fylkesmyndighetene har inntil nylig ikke vært representert i de utvalg som fatter beslutninger i forhold til fastsettingen av totalkvoter og fordelingen av disse. Et annet regionalt organ, Sametinget, sitter imidlertid i Reguleringsrådet, mens fylkeskommunene i 2003 fikk delta i den norske delegasjonen til Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Fordelingen skjer likevel på bakgrunn av redskaps- og fartøygrupper, og ikke etter geografiske kriterier. Den nordligste landsdelen har i sterkest grad blitt påvirket av ressurskrisene, og vil på grunn av næringens store betydning for regionen øke sin egen innflytelse. Det har med andre ord ikke vært tradisjon for noen organiserte administrative rutiner for informasjonsinnsamling mellom fylkene og den sentrale fiskeridministrasjonen i forhold til fastsettelse og fordeling av fiskekvoter. Når det gjelder ressursproblemet er det hensyn som taler for likebehandling av fiskere uansett geografisk tilhørighet. Fiskernes organisasjoner har en solid innflytelse på fiskeriforvaltningen, mens fylkeskommunene har en tilsvarende liten påvirkningskraft. Det er likevel eksempler på at fylkeskommunene mobiliserer (*Ibid*:281).

Også miljøvernorganisasjoner har fått en økende interesse for fiskerisektoren og ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Jentoft og Mikalsen (2001) slår fast at styringsproblemer myndighetene står overfor i forhold næringens interesse- og problemstruktur kompliseres ytterligere ved at nye aktører og krav har entret fiskerisektoren. De mener det er klare tegn på en økende interessen rundt fiskerisektoren og næringen. Denne tiltagende interessen for forvaltningen av fiskeriressurser kommer i stor grad fra naturverngrupper og internasjonale organisasjoner. FN-systemet var sentral under opprettelsen av havrettstraktaten som gav statene råderett over fiskeriressursene ut til 200 nautiske mil. Havrettstraktaten har i ettertid blitt supplert av FN-avtalen av 1995 om fiske på

vandrende og langtmigrerende bestander. Denne avtalen slår fast at ressursforvaltningen av fiskerier skal være *bærekraftige* og i tråd med *føre-var-prinsippet*. Av disse to prinsippene er det sistnevnte som er klarest definert, mens førstnevnte i mye større grad er preget av en definisjonsmessig romslighet som gjør det mulig for aktører å tolke dette begrepet ulikt. I tillegg uttaler avtalen seg om åpenhet og deltagelse for interesseorganisasjoner i ressursforvaltningen av fiskeriene. Avtalen er et resultat av ønsket om i økende grad å sikre en god forvaltning av fiskeressursene også utenfor de ulike lands 200 mils soner. Bærekraft og føre-var-prinsippet gjelder som forvaltningsansvar innenfor og utenfor 200 mils sonen, mens fiskerimyndighetene tolker avtalens prinsipper om åpenhet og deltagelse for interesseorganisasjoner å gjelde utenfor den økonomiske sonen. Siden norsk-arktisk torsk i sin helhet nærmest er å finne innenfor norsk og russisk økonomisk sone har den blitt gjenstand for et bilateralt samarbeid dem i mellom.

Norges Naturvernforbund er uenig i fiskerimyndighetens tolkning av FN-avtalen på vandrende og langtmigrerende fiskebestander. De bruker denne avtalen som begrunnelse for å få delta i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Sosialistisk Venstreparti støtter Norges Naturvernforbunds begrunnelse for deltagelse i kommisjonen. Endringen i omgivelsene til fiskeriforvaltningen gjennom internasjonale avtaler og trender bringer dermed ikke bare inn nye prinsipper og kriterier for god forvaltning, men også nye aktører. Bestrebelsene på å gi fiskeriforvaltningen en økologisk forankring har, i følge Jentoft og Mikalsen (2001) gitt miljøbevegelsen innpass i forvaltningssystemet. Disse aktørene blir nevnt som legitime interesser i mange avtaler på bakgrunn av at de ser på seg som talsmenn for miljøet og økologiske tanker. Disse aktørene oppviser en klart økende og kritisk interesse for fiskerispørsmål, og er ikke noe forbigående fenomen (s. 144).

Miljøvernorganisasjonens inntreden i fiskerisektoren kan innebærer nye allianser og skillelinjer i fiskerisektoren. Mange miljøorganisasjoner, med Norges Naturvernforbund i spissen, har et positivt syn på passive fiskeredskaper, småskala fiske og verdien av små lokalsamfunn. Talsmenn for slike bevegelser finner det derfor naturlig å uttrykke støtte for den tradisjonelle kystflåten. En allianse mellom kystfiskere, miljøvernere og politiske partier med en slik profil synes ikke utenkelig i følge Jentoft og Mikalsen. Kystflåten blir sett på som mer miljøvennlig i forhold til ressursbruk, bestandspress, energiforbruk og beskatningsmønster. Sagdahl (1992) fremhever også økopolitiske interessegruppers økte interesse for forvaltningen av økosystemet i de nordlige havområdene. I denne sammenhengen trekker han frem Norges Naturvernforbund, og dets underutvalg, Barentshavsutvalget. Han påpeker at den relativt brede mediedekningen av dette kontorets eksistens og virksomhet har gitt gode

mobiliseringsmuligheter for grønne verdier. Også han trekker frem koblingen mellom dette utvalget og kystfiskeinteresser og tegner konturene av en mulig allianse, for eksempel mellom Norges Kystfiskerlag og Norges Naturvernforbund (s. 62).

Andre miljøvernorganisasjoner har vist en mer begrenset interesse for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Greenpeace har hatt en del aksjoner rettet mot ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk, senest under siste kommisjonsmøte mellom Norge og Russland i Kabelvåg 2002. Greenpeace har for så vidt samme standpunkt til ressursforvaltningen som Norges Naturvernforbund, men har en mer aksjonistisk fremgangsmåte. Norges Naturvernforbund aksjonsform er å ønske deltagelse i relevante organ og fora. Bellona, som også er kjennetegnet av en aksjonistisk fremgangsmåte, viser en mer begrenset interesse for fiskeriressursene i Barentshavet. De har imidlertid tatt på seg oppdrag på vegne av Fiskebåtredernes forbund. Noe som ble møtt med høylydt kritikk fra Norges Naturvernforbund. De ser på nettopp denne næringsorganisasjonen som en av årsakene til den negative bestandsutviklingen for norsk-arktisk torsk. Bellona på sin side tilbakeviste at det å samarbeide med en organisasjon er det samme som å frikjenne den. WWF – Norge uttaler at de ikke er en aktør i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. De jobber mer opp mot EU sin ressursforvaltningspolitikk i forhold til fiskeriene, selv om de kommenterer at den norsk-arktiske torskbestanden ikke er optimal. Det er likevel eksempler på at WWF omtaler torsk som sådan, og WWF Sverige gikk ut i media å sa at det kunne være aktuelt for de å oppfordre forbrukere til boikott av torsk, da spesielt Nordsjø-torsk og Østersjø-torsk. Det kan likevel rammet norsk-arktisk torsk om forbrukere på sikt skulle vende sitt konsum mot en påstått mer miljøvennlig oppdrettstorsk.

Denne økende interessen fra naturvernorganisasjoner, media og opinion generelt har gjort at forvaltningen av marine ressurser har blitt et anliggende for et langt bredere publikum enn hva som tradisjonelt har vært tilfelle. Det sies at utviklingen har gått i retning av en sektor for bare ”spesielt interesserte” til å bli mer interessant for det bredere publikum. En slik utvikling er i utgangspunktet positivt da den bringer fiskeri- og forvaltningsspørsmål inn på den offentlige og politiske dagsorden. Felles for ulike miljøverninitiativ, enten det er internasjonale avtaler, eller ulike organisasjoner, er at de stiller spørsmål bak premissene som ligger til grunn for ressursforvaltningen. De stiller også spørsmål ved de institusjoner som kanalisere makt og innflytelse i nasjonal og internasjonal ressursforvaltning. Disse nye aktørene har egne oppfatninger om hvem som egentlig er berørt av forvaltningsbeslutninger, og dermed bør være representert der de fattes. Hovedsynspunktet er i følge Jentoft og Mikalsen (2001) at langt flere blir påvirket av forvaltningsvedtak enn de som vanligvis er

representert rundt forhandlingsbordet og at deltagelsen derfor bør utvides. Forvaltningen av fiskeriressursene blir ikke sett på som et eksklusivt anliggende for næring og myndigheter, men en ressurs som tilhører fellesskapet. Det presiseres at det ikke er bare næringen som nødvendigvis lider under rovdrift på ressursene, og at andre derfor også må involvere seg. Miljøbevegelsen, i Norge først og fremst Norges Naturvernforbund, finner seg godt utrustet for oppgaven. Dette er synspunkt som også i større grad vinner frem i fiskerisektorens politiske omgivelser, og rammebetingelsene endres derfor. Etablerte interesser må i økende grad forholde seg til regler og prinsipper fastlagt av andre organ enn fiskerimyndighetene (s. 132-33). Dette er med på å fremhever betydningen av bærekraftige fiskerier. På dette viset kan det sies at fiskerinæringen og de nye aktørene har en grunnleggende felles interesse i en bedre ressursforvaltning. Jentoft og Mikalsen (2001) fremhever på den annen side at denne nye interessen kan gjøre sektoren til en enda større arena for konflikt. Engasjementet fra disse nye aktørene er likevel noe myndigheter og næring må ta innover seg. Denne interessen øker i omfang, og Jentoft og Mikalsen mener på dette grunnlag at de ansvarlige myndigheter på sikt må bygge nye aktører og hensyn inn i forvaltningspolitikken. Dette antar de kan resultere i en styrking av reguleringspolitikkenes omdømme og legitimitet utad, men samtidig svekke den i forhold til forvaltningens legitimitet i næringen (s. 156).

En foreløpig konklusjon er at fiskeriforvaltningen beveger seg i en retning der den ikke lengre fungerer som et nasjonalt, lukket sektorsystem. Viktige premisser legges i dag utenfor næringen selv, og utenfor landets grenser. Det kommer viktige premisser gjennom, blant annet FN-systemet, som det ikke er mulig å se bort fra. Mange av disse initiativene er ikke juridisk bindende for Norge, men representerer likevel et politisk press for en mer økologisk basert forvaltning, og et åpnere og mer demokratisk forvaltningssystem. Et viktig aspekt ved internasjonale avtaler og erklæringer er at de trekker opp linjene for en forsvarlig ressursforvaltning. Dette gjør fiskeriforvaltningen og næringsaktører til en del av et mer omfattende politisk spill, der føre-var-prinsippet og økosystemtilnærmingen blir særlig viktige. Dette har medført et strengere krav til kunnskapsgrunnlaget for ressursforvaltningen, og tilsynelatende mer makt til fagfolk. Usikkerhet i bestandsanslag skal komme fiskebestanden til gode ved kvotefastsettingen, og det politiske prutningsmonn skal ha mindre betydning. Gjennomføringen av slike prinsipper forutsetter, i følge Jentoft og Mikalsen (2001) at beslutningstakerne er i stand til å motstå politisk press og lobbyvirksomhet, samt at eventuelle krav om økte kvoter og færre restriksjoner forankres i vitenskapelig fundert kunnskap om bestander og økosystemer (*Ibid:156*).

Ønsket fra ulike aktørene om mer innflytelse i fiskerisektoren, spesielt i forhold til norsk-arktisk torsk, gir seg utslag i press på dagens organisering av forvaltningen. Det er som kjent to organ av betydning. Det første organet er den norsk-russiske fiskerikommisjonen, hvor totalkvotene fastsettes i samråd med Russland. Det andre organet er Reguleringsrådet som kommer med forslag til avvikling av det praktiske fisket. Hensikten med rådet er i følge Fiskeridepartementet å hente inn uttalelser, basert på faglige råd fra næringsaktører, før det fattes regulerende bestemmelser for gjennomføringen av fisket. Sagdahl har tidligere påpekt at kystfiskerne ønsket større representasjon i Reguleringsrådet siden bare en av Norges Fiskarlag sine representanter kom fra deres rekker. I dag er det en bred representasjon av ulike organisasjoner i Reguleringsrådet. De ulike aktørene har likevel forskjellig status. Noen organisasjoner er faste medlemmer, mens andre bare er observatører. Rådet ledes av fiskeridirektøren, som forøvrig kan komme med uavhengige råd til departementet i tillegg til Reguleringsrådets anbefaling. Norges Fiskarlag er tallmessig sterkest representert av næringsaktørene med fem medlemmer. Fiskeri- og havbruksnæringen – industri og eksport har to medlemmer. Norsk sjømannsforbund og Norsk nærings og nytelsesarbeiderforbund har et medlem hver. Det samme har sametinget, som for øvrig er eneste folkevalgte organ med representanter i rådet. I tillegg til medlemmene er det faste observatørene. Disse kommer fra Fiskeridepartementet, Sør-Norges trålerlag, Sildemelfabrikkens landsforbund, Norges Naturvernforbund, Norges Kystfiskarlag, Kystvaktinspektøren, Direktoratet for naturforvaltning. Rådets leder kan og kalle inn faglige rådgivere som Havforskningsinstituttet, Handelshøyskolen, Fiskerihøyskolen eller lignende. Rådets anbefalinger fattes formelt sett ved avstemninger og mindretallets anmerkninger blir videresendt departementet.

På grunn av den brede deltagelsen i Reguleringsrådet i dag, er den ikke så omstridt hos ulike aktører, som representasjonsordningene i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. I denne kommisjonen er det flere aktører som har ytret ønsker om å få delta, deriblant Norges Naturvernforbund, Norges Kystfiskarlag og ulike fylkeskommuner. Dagens representasjon kritiseres av Norges Naturvernforbund for å bestå av aktører som setter kortsiktige næringsinteresser i fokus. Noe som avvises av delegatene. Delegasjonen består for øvrig av 5 delegater fra Fiskeridepartementet, 3 delegater fra Fiskeridirektoratet, 1 delegat fra Utenriksdepartementet, 1 delegat fra den norske ambassaden i Moskva, 3 delegater fra Havforskningsinstituttet, 2 delegater fra Fiskeriforskning, 1 delegat fra Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, 1 delegat fra Norges Sjømannsforbund og til sist 1 delegat fra fylkeskommunene. Sistnevnte er for øvrig representert for første gang i 2002 (Fiskeridepartementets hjemmeside 22.11.02). Hva de ulike aktørene synes om

representasjonen og åpenheten i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk vil jeg presentere nærmere i empirikapitlene.

4.4 Oppsummering av hovedoppfatninger, samhandling og sammensetning av fiskerisektoren

I dette avsnittet oppsummerer jeg ulike aspekter ved samhandlingen, sammensetningen og ulike hovedoppfatninger til forskjellige aktører slik jeg tolker dem ut fra andre undersøkelser. Disse fortolkningene blir supplert med egne deskriptive beskrivelser av forhold ved dagens ressursforvaltning. Dette kapitlet vil dermed peke på bakenforliggende årsaker til legitimitetsoppfatningene ulike aktører har til dagens ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk. Hvordan de tre hovedkategoriene av aktører oppfatter legitimiteten til den nåværende ressursforvaltningen presenterer jeg i kapittel 5 og 6.

Sammensetning

Et gjennomgående særpreg ved fiskerisektoren er at den stadig kjennetegnes av tradisjonelle aktører med lang fartstid. Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet er alle sentrale aktører i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. De har fått stadig mer omfattende oppgaver med å regulere sektoren og tilpasse fangstkapasitet til et begrenset ressursgrunnlag.

Norges Fiskarlag er den næringsorganisasjonen som har stått mest sentralt. Organisasjonen omfatter som nevnt ulike interesser fra næringen, og preges derfor ofte av indre spenninger mellom fartøygrupper. Disse spenningene var en medvirkende årsak til opprettelsen av Norges Kystfiskarlag. Landsiden av næringen har i økende grad tatt opp kampen om innflytelse i sektoren, noe Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening er et eksempel på. Arbeidstakerorganisasjoner som Norsk sjømannsforbund og Norsk nærings og nytelsesmiddelarbeiderforbund fremstår ikke som de mest aktive i dagens debatt av ressursforvaltningen. Begge disse organisasjonene er representert i Reguleringsrådet, mens Sjømannsforbundet også er deltager i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Tradisjonelt sies de å ha støttet trålerflåten på grunn av deres sammenfallende interesser.

Stortinget blitt fremstilt som en aktør uten for mye innflytelse og interesse for fiskerisektoren. Det er likevel en del aktivitet vedrørende ressursforvaltningen av norsk-

arktisk torsk her selv om ulike stortingspolitikere vedgår at oppmerksomheten mot fiskerisektoren ikke er så stor som den burde vært. I tillegg ble Kystpartiet opprettet (1999) for å forsvare kystbefolkningens interesser. Dette kan sees på som en kritikk av det bestående politiske apparat sin behandling av kysten, og da spesielt Nord-Norge. Dette partiet er en videreføring av den tverrpolitiske kystbevegelsen som skulle ha Steinar Bastesen inn på Stortinget i 1997.

Som det fremgår av denne bakgrunnspresentasjonen har sammensetningen av aktørene i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk økt. Nye aktører har kommet til, blant dem Norges Naturvernforbund. De ønsker bredere deltagelse i ressursforvaltningen på egne og andres vegne. I tillegg viser fylkeskommunene en økende interesse for ressursforvaltningen, samt at Sametinget også er en regional aktør. Sametingets fokus rettes delvis mot deres rettigheter til fiskeressursene som urbefolkning. Men de ser også på seg som en aktør som taler kyst- og fjordfiskernes rettigheter. De ønsker blant annet å flytte trålerne lengre ut til havs, og opprette et eget forvaltningsregime for kysttorsken.

Samhandling

Aktørene samhandler gjennom de to sentrale organene i forhold til ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk. Disse organene er Den norsk-russiske fiskerikommisjonen og Reguleringsrådet. Det er kommisjonen som fastsetter totalkvotene, og representasjonen her er ikke like bred som i Reguleringsrådet. Aktører søker derfor å vinne innpass, deriblant Norges Kystfiskarlag og Norges Naturvernforbund. Fylkeskommunene fikk delta med et delegat i 2002. Reguleringsrådet skal blant komme med råd om det praktiske avviklingen av fisket i norsk økonomisk sone. Forvaltningsbyråkrater påpeker at totalkvoter ikke fastsettes her. Sagdahl har likevel fremheve dette rådets betydning for ressursforvaltningspolitikken tidligere i form av ulike restriksjoner som ble innført på kystfisket, som var med å begrense dette fisket. Likevel må det sies at deltagelsesmønsteret her er langt bredere enn i Kommisjonen. Blant annet er Norges Naturvernforbund, Norges Kystfiskarlag, Sametinget og Direktoratet for naturforvaltning observatører her. Det går likevel et skille mellom de aktører i Reguleringsrådet som har stemmerett eller ikke. I praksis synes det likevel som alle aktørene kan gjøre sitt syn kjent, da de har talerett og fiskeridirektøren ønsker konsensus fremfor flertall. Mindretallets meninger blir uansett oppført som anmerkninger når forslagene oversendes fiskeridepartementet. I tillegg er det alternative kanaler for interessehevding.

Stortinget diskuterer årvisse fiskerimeldinger, og de nordlige fylkeskommunene kommer med sine synspunkter på ressursforvaltningen.

Hovedoppfatninger

Det synes klart at den store spredningen av aktører i organisasjonspopulasjonen vil gi seg utslag i ulike mål og verdier, virkelighetsoppfatninger, policies og virkemidler. Aktørene fortolker ”verden” forskjellig på bakgrunn av ulike interesser, og foreslår dermed ulike policies og virkemidler. Mikalsen, Sagdahl og Jentoft fremhever derfor de tradisjonelle skillelinjene som karakteriserer fiskerisektoren. Disse skillelinjene virker mellom kyst- og havfiskeflåten, mellom landsdeler, og mellom landsiden og fiskerne.

Sagdahl fremhever disse skillelinjene som den mest sentrale bakgrunnen for legitimitetsproblemer til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Kystfiskere har vært motstandere til trålfisket ut fra redskapskonflikter m.m. I tillegg har det vært en oppfatning hos kystfiskerne at havfiskeflåten har vært årsaken til lavere totalkvoter og en forverret bestandssituasjon for norsk-arktisk torsk. Dette er i stor grad sammenfallende med Norges Naturvernforbund og Norges Kystfiskarlag sitt syn. Dette synet reflekteres også i Sosialistisk Venstreparti og i Senterpartiet. I tillegg uttrykker Sametingets representant i Reguleringsrådet at trålerne burde flyttes lengre ut på havet som følge av redskapskonflikter.

Fiskerimyndighetene fremhever overkapasitet som den grunnleggende årsaken til ressursproblemene i Barentshavet. De tar derfor til orde for at en kapasitetsreduksjon i hele flåteleddet er nødvendig, inklusiv kystflåten. Dette er et syn som reflekteres i majoriteten av partiene på stortinget. Spesielt Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre regjeringen, som har fremmet dette forslaget. I tillegg støttes denne tankegangen hos Fremskrittspartiet. Tidligere har Arbeiderpartiet ført en lignende politikk. Også Norges Fiskarlag sentralt, og Fiskebåtredernes forbund er blant de som er inneforstått med et slikt standpunkt. Å redusere kapasiteten i kystflåtene fremheves som det store legitimitetsproblemet i sektoren av sentrale personer i Fiskeridepartementet.

Ulike aktører mener kysten og Nord-Norge taper kampen om arbeidsplasser, ressurser og næring, spesielt som følge av det nye forslaget fra Fiskeridepartementet om å strukturere kystflåten. Norges Kystfiskarlag argumenterer for at kystflåten allerede er tilstrekkelig nedbygget. Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti fremhever kystfiskeflåten som det eneste reelle bærekraftige alternativ.

5 Aktørenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser av innholdslegitimitet i ressursforvaltningen

Her skal jeg redegjøre for ulike aktørers oppfatninger, standpunkt og begrunnelser vedrørende innholdslegitimiteten i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Jeg starter med de forskjellige aktørenes vurderinger hvorvidt ressursforvaltningen er bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet⁹. Jeg vil derfor presentere de forskjellige aktørenes vurderinger av bestandssituasjonen, og av hvilke forhold som påvirker sammensetningen av den. I den forbindelse viser jeg de ulike aktørens fortolkninger av føre-var-prinsippet og bærekraft i forhold til bestanden, og bruken av disse begrepene som forvaltningsmål. Dernest vil jeg presentere hvilke menneskelige aktiviteter de ulike aktørene fremhever som betydningsfulle for utviklingen av bestanden. Slike forhold vil blant annet være nivået på totaluttaket og virkningen av ulike beskatningsmønstre koblet opp mot fangstteknologi. I tillegg vil jeg presentere de ulike aktørenes løsningsforslag i forhold til deres respektive problemoppfatninger. Det er imidlertid viktig å presisere at disse elementene i aktørenes oppfatning av forvaltningens innholdslegitimitet som analytiske begrep ikke alltid kan skilles klart fra hverandre. De vil empirisk gli over i hverandre og derfor være vanskelig å skille fra hverandre. Dette vil også prege min presentasjon.

Det er ikke et overraskende funn at alle aktørene i fiskerisektoren har som overordnet mål en bærekraftig og langsiktig ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk som ivaretar hensynet til bestanden og fiskerinæringen. Disse målene er også nedfelt i ulike dokumenter som komitéinnstillinger, stortingsmeldinger, og pressemeldinger fra ulike næringsaktørene og miljøvernorganisasjoner. Det er i og for seg ikke noe interessant funn at alle aktører uttrykker ønsket om en bærekraftig ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk, noe annet ville være direkte oppsiktsvekkende. Svært få, om noen er av prinsipp uenig i ”den gode målsetning”.

Det er likevel uenigheter mellom de ulike aktører om bærekraft i stor nok grad etterstrebes, og hvorvidt dagens bestandssituasjon for norsk-arktisk torsk kan sies å være i samsvar med slike intensjoner. I dette tilfellet er det tale om hvorvidt ressursforvaltning er bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet, samt at totalkvotene og beskatningsmønstre er

⁹ Føre-var-prinsippet er klart operasjonalisert av Det internasjonale råd for havforskning. Det er to mål for føre-var-prinsippet. Det første er at gytebestanden ikke skal komme under 500 000 tonn, fordi det reduserer sannsynligheten for en vellykket videre rekruttering. Det andre målet er at fiskedødeligheten ikke overstiger $F=0.42$ (33%), da det innebærer at for stor del av bestanden tas ut ved fiske. Fiskedødeligheten kommer for øvrig på toppen av naturlig dødelighet. Etterleves disse føre-var-prinsippene i ressursforvaltningen skal bestanden i prinsippet være forvaltet på en bærekraftig måte.

forsvarlige. Det er uenighet blant de forskjellige aktørene om hva som er den riktige veien for å nå disse målsetningene, i den grad de ikke allerede synes oppfylt. I de påfølgende avsnittene vil jeg derfor presentere synspunktene til de aktørene jeg har valgt å betegne tradisjonister, reformister og nøytralister. Tradisjonistene uttrykker størst tilfredshet med dagens ressursforvaltning, mens reformistene uttrykker minst tilfredshet. Nøytralistene tar på sin side ikke stilling til deler av, eller hele problemstillingen. Denne kategorien av aktører er, til tross for deres nøytrale standpunkt, ikke helt uinteressante for studien. I de påfølgende kapitlene vil jeg vise hvordan de aktørene i de tre kategoriene begrunner sine oppfatninger.

5.1 Tradisjonistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser

De aktørene jeg betegner som tradisjonister er forskjellige aktører som ikke synes at bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk er så dramatisk som det fra annet hold gis uttrykk for. Disse aktørene vil stort sett oppfatte bestanden som forsvarlig, god, god nok, eller bedre enn havforskernes estimer. Videre mener aktørene i denne kategorien hovedsakelig at ressursforvaltningen er bærekraftig og i tråd med intensjonene bak føre-var-prinsippet. Felles for dem er at de argumenterer for at fastsettelsen av totalkvoter er forsvarlig ut fra føre-var-prinsippet, eller at den av ulike årsaker kan settes høyere enn forskernes anbefalinger. Noen av aktørene i denne gruppen mener også at føre-var-prinsippet, slik det er operasjonalisert, bør under gitte betingelser tilsidesettes. Aktørene i denne kategorien uttrykker også at en av de viktigste utfordringene for ressursforvaltningen er å tilpasse kystflåtens fangstkapasitet til ressursgrunlaget. I det følgende avsnittet presenterer jeg tradisjonistenes mest brukte argumentene for at ressursforvaltningen er legitim.

Vurdering av bestandssituasjonen

Felles for tradisjonistene er at de vurderer bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk å være overdramatisert i negativ retning. Dette er synspunkt som kommer fra den sentrale fiskeriforvaltnings politiske og byråkratiske ledelse, samt de mest sentrale næringsaktørene. Fra disse aktørenes side påpekes det også at den største forskjellen i vurdering av ressursforvaltninger gjelder hvor raskt bestanden skal bygges opp til et nivå som sikrer best mulig økonomisk utbytte. Dette er synspunkt som også uttales av Havforskningsinstituttet. Foreløpig har den marinbiologiske ekspertise, forvaltningsmyndighetene og næringsaktørene

en del felles synspunkter. Dette reflekteres i uttalelser fra både forvaltningsmyndigheter og næringsaktører. Fiskeridirektoratets direktør er blant dem som argumenterer for et slikt syn. Ut fra hans forståelse ønsker Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet å bygge opp bestanden innenfor kortere tidsrammer enn næringsaktørene. Fiskeridepartementet havner i en slags mellomposisjon blant disse. Det er likevel innbyrdes uenighet i hvor god bestanden egentlig er, noe jeg skal forklare nærmere i de påfølgende avsnittene.

Fiskeridepartementets politiske ledelse avdramatiserer beskrivelsen av bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk. Departementets tidligere statssekretær Thorhild Widvey (H, 14.06.02–31.01.03) uttaler at begrepet *utenfor sikre biologiske rammer* bare innebærer at gytebestanden er under og/eller fiskedødeligheten er over det som til enhver tid er føre-var-prinsippet. Hennes poeng er at en bestandssituasjon marginalt forskjellig fra det som regnes som bærekraftig kan karakteriseres å være utenfor sikre biologiske rammer (Brev til Stortinget og næringskomiteen 18.11.02). Høyres tidligere statssekretær får også støtte for av slikt synspunkt fra Arbeiderpartiets tidligere fiskeriminister (25.10.96–17.10.97), og nåværende stortingsrepresentant Karl Eirik Schjøtt-Pedersen. Også han peker på at det ikke er tilfelle at det er fare for bestanden selv om det i den offentlige debatten kan virke slik (intervju 16.09.02). Det er altså ikke bare de sittende regjeringspartier som tar til orde for dette standpunktet.

Fiskeriforvaltningens politiske ledelse har sammenfallende synspunkter med forvaltningsbyråkratene. Den administrative ledelsen i Fiskeridepartementet påpeker også at uklarhet rundt begreper "*utenfor forsvarlige biologiske rammer*" er med på å vanskeliggjøre en enhetlig bestandsoppfatning (Intervju med ekspedisjonssjef Johán H. Williams (18.04.02). Nærliggende standpunkt uttales også fra Fiskeridirektoratets direktør, Peter Gullestad. Han uttaler blant annet at bestandssituasjonen overdramatiseres og at det ikke er noe fare for at den skal kollapse (Intervju (12.11.02).

De største næringsaktørene argumenterer også for at bestandssituasjonen ofte beskrives i unødvendig kritiske vendinger. Norges Fiskarlags nestleder Jakob M. Jakobsen (05.11.02), og Fiskebåtredernes forbunds generalsekreter Audun Maråk (13.05.02) stadfester at selv om havforskernes rådgivning ikke følges slavisk, betyr det ikke nødvendigvis at det er fare for bestanden. Fra dette holdet poengteres det at det må skilles mellom det biologiske grunnlaget for bestanden og den økonomiske utnyttelsen. Bestanden trenger ikke å være truet av kollaps selv om den ideelt sett skulle vært høyere for å gi optimalt grunnlag for økonomisk

avkastning. Aktørene nevnt ovenfor hevder altså at bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk overdramatiseres i negativ retning.¹⁰

Når det gjelder vurderinger av bestandssituasjonen, er det imidlertid ofte uenigheter blant tradisjonelistene. Felles for dem er imidlertid at de ikke oppfatter den som truet av kollaps, noen mener tvert i mot at bestanden er meget god. Talsmenn for Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet uttaler at bestandssituasjonen kunne vært bedre, og at kvotene nok har lagt i det 'øvre leie' i forhold til anbefalingene. Fra fiskeriforvaltningen presiseres det likevel at det ikke er noe fare for bestanden. Fiskeridirektoratet forklarer at det på 90-tallet har vært store svingninger i kvotene. Dette illustreres ved den historisk lave totalkvoten i 1990 på 160 000 tonn, og totalkvoten i 1997 på 850 000 tonn. Overestimering og negativ bestandsutvikling kombinert med implementering av føre-var-prinsippet i kvoterådgivningen fra Det internasjonale råd for havforskning førte til en drastisk reduksjon i kvoteanbefalingene de påfølgende år. Den norsk-russiske fiskerikommisjonen har bare delvis klart å følge rådene fra havforskerne, hvilket innebærer at fiskedødeligheten siden 1998 har vært vesentlig høyere enn føre-var-prinsippet og forskernes anbefalinger (Fiskeridirektoratet oktober 2002).

Når det gjelder næringsaktørene, er det større uenighet med den marinbiologiske ekspertisen i vurderingen av bestandssituasjonen. Fiskeri- og havbruksnærings landsforenings representant i Reguleringsrådet, Kjell Olav Larsen, uttaler at bestanden kunne vært noe bedre, men uttrykker optimisme for utviklingen (Intervju 05.06.02). Norges Fiskarlag og Fiskebåtredernes forbund mener bestandssituasjonen er langt bedre enn hva havforskerne gir uttrykk for. Spesielt Norges Fiskarlag, ved dets leder Reidar Nilssen, har gjentatte ganger gått ut og kritisert havforskernes bestandsvurdering. Både Norges Fiskarlag og Fiskebåtredernes forbund får tilstandsrapporter om bestandssituasjonen fra egne medlemmer. Når deres egne vurderinger strider mot havforskernes prognoser oppstår det sterk misnøye. På dette viset mener næringen at de har tapt fortjeneste ved at kvotene har blitt satt lavere enn det har vært grunnlag for. Representanter fra Norges Fiskarlag og Fiskebåtredernes forbund argumenterer for at Havforskningsinstituttets tokt ikke er gode nok til fange opp hvor i havet fisken står. Det er med andre ord 'vanskelig å telle fisken i havet. Mistilliten oppstår når næringsaktørene mener det er grunnlag for høyere kvoter enn det som blir tilfelle på bakgrunn av havforskernes anbefalinger. Fiskebåtredernes forbund mener også at mangler ved

¹⁰ Som enkelte av tradisjonelistene påpeker, bekrefter Havforskningsinstituttet at det ikke er fare for at bestanden skal kollapse eller at den er utrydningstruet. Forskningsdirektør ved Havforskningsinstituttet, Åsmund Bjordal, uttaler at bestanden av hensyn til økonomisk avkastning likevel burde vært høyere, samt at fiskedødeligheten dermed burde vært lavere (Kronikk Dagbladet 03.05.02).

havforskernes modeller gjør at de ikke anslår bestanden korrekt. På dette grunnlaget ønsker dette rederforbundet at kvotene i perioder settes høyere enn havforskernes anbefalinger. Denne manglende tilliten til den marinbiologiske ekspertisens bestandsestimater skal jeg ta nærmere for meg i et senere avsnitt.

Flertallet av partiene i på Stortinget mener bestanden av norsk-arktisk torsk burde vært bedre. Næringskomiteen uttaler videre at den registrerer at det er oppnådd forhandlingsresultater på et nivå over de anbefalingene som har kommet fra havforskerne. Samtlige av partiene i Næringskomiteen har derfor understreket at gjenoppbyggingen av bestanden skal prioriteres (Innst.S.nr.38:29.11.01). Til og med fra et av regjeringspartienes stortingsrepresentanter kommer det kritiske bemerkninger. Høyres fiskeripolitiske talsmann i Næringskomiteen, Ivar Kristiansen uttaler at det er historisk belegg for å si at ressursforvaltningen de siste årene ikke har vært optimal, og at uttaket har vært større enn hva bærekraft og forsvarlighet skulle tilsi (Stortingsdebatten 28.11.02 og intervju 18.08.02). En annen av regjeringspartienes medlem i Næringskomiteen, Kristelig Folkepartis Rigmor Andersen Eide presiserer at bestanden er holdt innenfor føre-var-nivået i forhold til faren for kollaps og nivået på fiskedødelighet¹¹ selv om forhandlingsresultatene med Russland er høyere enn havforskernes anbefalinger (Stortingsdebatten 28.11.02).

De aller fleste partiene på Stortinget uttrykker likevel tillit til at den nåværende samarbeidsregjeringen. Denne tilliten fremkommer på tross av uttalelser fra Næringskomiteen om at ressursforvaltningen ikke i tilstrekkelig grad har satt bærekraft i førersetet. I en senere innstilling fra Næringskomiteen anerkjennes det at regjeringen har hatt føre-var-prinsippet som *utgangspunkt* for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk (Innst.S.44:26.11.02). Dermed uttrykker de ulike partiene¹² i Næringskomiteen (H, KrF, FrP, AP, SP) med unntak SV, tillitt til at den sittende regjering i stor nok grad har føre-var-prinsippet som under forhandlingene i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

¹¹ Denne påstanden med hensyn til fiskedødelighet er feil. Beskatningen på 90-tallet og frem til nå er at fiskedødeligheten gjennomgående har lagt over føre-var-nivå.

¹² I denne sammenhengen er det også verdt å merke seg at siden 1990 er det av partiene i næringskomiteen, bare SV og FrP som ikke har satt i regjeringsposisjon. I tillegg har Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Høyre alle hatt fiskeriministere (Fiskeridepartementets hjemmeside 22.11.2002).

Vurdering av føre-var-prinsippet og bærekraftighet

Den politiske ledelsen av Fiskeridepartementet fastslår at ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk har *utgangspunkt*¹³ i føre-var-prinsippet, og dermed også er bærekraftig. Dette synspunktet stadfester Fiskeriminister Svein Ludvigsen både overfor Stortinget og Næringskomiteen. Fra den politiske ledelsen i departementet uttrykkes det dermed at forvaltningen skjer i tråd med internasjonale avtaler som Havrettstraktaten¹⁴ og FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende bestander, i motsetning til hva Sosialistisk Venstreparti og Norges Naturvernforbund argumenterer for (brev til Stortinget og næringskomiteen 29.10.02).

Det uttrykkes imidlertid skepsis fra både fiskerimyndighetene og næringsaktører i forhold til havforskernes bruk av føre-var-begrepet. Fiskeriforvaltningens politiske ledelse argumenterer for at målene fastsatt for føre-var-nivå er diskutabile. På bakgrunn av denne skepsisen uttalte fiskeriminister Svein Ludvigsen at fra 2002 gikk fiskerimyndighetene bort fra føre-var-nivået på gytebestanden som forvaltningsmål. Heretter ville bare fiskedødeligheten bli benyttets som forvaltningsmål. Denne endringen ble begrunnet med at Det internasjonale råd for havforskning selv skulle revurdere disse forvaltningsmålene. Fiskeriministeren påpeker at det fra 1960 til 1991 bare var i perioden 1991 til 1997 at gytebestanden var over føre-var-nivå.

Fiskerimyndighetene, representert ved tidligere statssekretær Thorhild Widvey, går imidlertid tilbake på at de skal gå bort fra gytebestanden som forvaltningsmål (Brev til Stortinget og Næringskomiteen 18.11.02). Fiskeridepartementets uttrykker at en skal søke å bringe gytebestanden opp og fiskedødeligheten ned på det nivå som til enhver tid er bærekraftig, m.a.o. i tråd med føre-var-prinsippet. Kritikken mot disse begrepene og rådgivningen fra havforskerne opprettholdes på tross av denne uttalelsen. Det fremheves at det er vanskelig å forholde seg til havforskernes 'berg og dalbane-rådgivning'. Som nevnt tidligere påpekes det at føre-var-nivået for gytebestanden ikke har kunnet si noe om hvor mye torsk havet vil produsere. I tillegg kommenteres det at Det internasjonale råd for havforskning

¹³ Det er verdt å merke seg fiskeriministerens formulering overfor de folkevalgte. I henvendelsen til Stortinget uttrykker fiskeriministeren at Den norsk-russiske fiskerikommisjonen har føre-var-prinsippet som *utgangspunkt* for forvaltningen av norsk-arktisk torsk.

¹⁴ FN's Havrettskonvensjon ble ratifisert av Norge i 1996, trådte i kraft i 1994. Denne konvensjonen bekrefter prinsippet om kyststaters rettigheter til naturressurser i havet ut til 200 nautiske mil, deriblant fiskebestander. Konvensjonen ble senere supplert med *FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende fiskebestander*, vedtatt i 1995. Denne avtalen gjelder delvis innenfor og utenfor 200 nautiske mil, og ble ratifisert av Norge i 1996. Pr. 31 juli 2001 har 29 parter godkjent den, men 20 nasjoner må tiltre for at den skal tre i kraft (Fiskeridepartementets hjemmeside 23.03.2003).

har endret grunnlaget for rådgivningen 11 ganger i perioden 1991-2003 (*Ibid*). Det samme synspunktet uttrykket tidligere statssekretær for Senterpartiet (23.10.97-03.11.99), Johannes M. Nakken. I følge den tidligere statssekretæren reagerte den politiske ledelsen av fiskeridepartementet også den gang på de store svingningene i havforskernes rådgivning (Intervju 2002). Også Arbeiderpartiets tidligere fiskeriminister, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen (25.10.96–17.10.97), uttaler at store endringer i havforskernes kvoteanbefalinger ble oppfattet som problematisk (Intervju 16.09.02).

Bruken av føre-var-prinsippet kommenteres også fra Fiskeridepartementets administrative ledelse. Ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet, Johán H. Williams, sier at det er problematisk for både forvaltningsmyndigheter og næringsaktører å forstå hva som menes med havforskernes begreper, og bakgrunnen for deres rådgivning. Dette fører blant annet til at fiskerne mener det er mer fisk i havet enn forskerne, mens Fiskeridepartementet befinner seg i en mellomposisjon. Dette er, i følge ekspedisjonssjefen, noe som kan true tilliten til den marinbiologiske ekspertise, og føre til at rådene deres overses. Han bekrefter at dette har vært en medvirkende årsak til at kvotene har blitt fastsatt høyere enn havforskernes anbefalinger. Williams uttaler videre at havforskerne har definert enkelte 'rammer og grenser' som egentlig burde være forvaltningens oppgave (Intervju 18.04.02).

Fra Fiskeridirektoratet utdypes det hva som ligger i uttalelsene til talsmannen for Fiskeridepartementet. Fra dette holdet uttrykkes det enighet i at de to referansene som er benyttet for føre-var-prinsippet er fornuftige bestandsmål. Det uttrykkes likevel en viss uenighet i hvordan havforskerne bruker dem i kvoterådgivningen. Det viktigste ankepunktet fra Fiskeridirektoratets side er at så lenge gytebestanden er innenfor føre-var-prinsippet, kan de ikke se at det er riktig av Det internasjonale råd for havforskning å karakterisere hvorvidt den årlige kvoten er uforenlig med føre-var-nivå for fiskedødeligheten. Det aksepteres likevel at ressursforvaltningen over tid ikke bør ha en fiskedødelighet som overstiger føre-var-nivå, da dette vil medføre en nedgang i bestanden. Det uttales også fra direktoratets side at fiskedødeligheten ideelt sett bør ligge på et lavere nivå ($F=0.20-0.40^{15}$) enn føre-var-nivå ($F=0.42$) (Fiskeridirektoratet mai 2000). Det synes klart at det ville bli mindre grunnlag for kritikk mot ressursforvaltningen om Fiskeridirektoratets argumentasjon ble tatt til følge fordi bestanden da ikke ville bli karakterisert å være i misforhold med føre-var-prinsippet, og dermed betegnet som utenfor sikre biologiske rammer.

¹⁵ Fiskeridirektoratet begrunner dette med at en lav fiskedødelighet signaliserer en stor bestand. Fangstkostnadene ved en stor bestand er lavere enn for en liten bestand. Dette skyldes at en før større fangst per fangstenhet og eller –innsats.

Fiskeridirektoratet forklarer også hvilken beskatningsstrategi som ligger til grunn for de kommende årene. Hensikten med kommende og tidligere nivå for bestandsuttaket er å gi stabile kvoter. De siste årene har kvotene lagt på 395 000 tonn. Dette har medført en høyere fiskedødelighet enn føre-var-nivå, men samtidig har også gytebestanden økt. Fra fiskeridirektoratets side påpekes det at en strategi for 2003 basert på føre-var-nivå for fiskedødeligheten ville medføre en for stor reduksjon i totalkvotene. De anbefaler derfor en strategi der fiskedødeligheten reduseres til dette nivå i løpet av en tre års periode, samtidig som stabile kvoter skal sikres fra år til år. Norge og Russland har kommet frem til en beskatningsstrategi som medfører at uttaket ikke skal forandres mer en +/-10% årlig med mindre gytebestanden synker under føre-var-nivå (Fiskeridirektoratet oktober 2002).

Også fra næringsorganisasjonene fremkommer det kritikk mot bruken føre-var-prinsippet. Spesielt Fiskebåtrederne forbund er kritiske rundt bruken av føre-var-prinsippet og havforskerne bestandsberegningsmodeller. Styremedlem i Fiskebåtrederne forbund, Atle Vartdal påpeker at det er en sammenheng mellom modellen til Havforskningsinstituttet og deres kritikk av føre-var-nivå. I følge Fiskebåtrederne forbund er havforskerne politisk tvunget til å legge inn en mye større reserve i bestanden enn nødvendig på grunn av føre-var-prinsippet. Vartdal påpeker også at det er paradoksalt at en stor gytebestand på midten av 90-tallet har gitt en lav totalbestand på slutten 1990-tallet, mens en lav totalbestand og gytebestand på 80-tallet gav en høy gytebestand og totalbestand på midten av 90-tallet. På grunnlag av dette slår Fiskebåtrederne forbund fast at det er noe feil med modellen til Havforskningsinstituttet. Vartdal hevder isteden at tidligere havforsker Johannes Hamre sin modell for ressursforvaltning ville gitt et bedre resultat¹⁶. Fiskebåtrederne forbund mener derfor at det i perioder må fiskes langt høyere enn føre-var-nivået for fiskedødeligheten, samt at det må aksepteres en lavere gytebestand enn føre-var-nivå på 500 000 tonn. Fiskebåtrederne forbund at det i perioder med god næringstilgang nesten ikke er grenser for hvor mye som kan tas ut av torskebestanden (Intervju med Atle Vartdal 13.05.02).

Fiskebåtrederne forbund mener tidligere tiders fangster viser at dagens reguleringspolitikk er feilslått. Det gis uttrykk for at i perioden *før* de strengere reguleringene og de lavere kvotene ble iverksatt, ble bestanden i praksis forvaltet i tråd med Hamre sin modell. Toppene ble fisket, slik at loddebestanden på ny kunne gi grunnlag for store torskefangster. Fiskebåtrederne forbund mener altså at dagens forvaltningsmodell, med

¹⁶ Forenklet sier denne modellen at det er fordelaktig å fiske ned torskebestanden i Barentshavet når det er lite lodde. Dette begrunnes med at lodda er nøkkelarten i Barentshavet, da den er det viktigste næringsgrunnlaget for torsken. En liten loddebestand fører til kollaps i torskebestanden, hvor den blir kannibalistisk noe hindrer begge bestander å ta seg opp.

strengere kvoter og reguleringer, paradoksalt nok medvirket årsak til at de gjennomsnittlige årlige fangstene har blitt redusert fra 800 000 tonn, til om lag 400 000 tonn. Fiskebåtredernes forbund er kritiske til den nye beskatningsstrategien til Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, fordi denne tilsier at kvotene skal holdes innenfor føre-var-nivå, og ikke kunne justeres med mer enn en viss prosentandel. Dette blir i følge Fiskebåtredernes forbund feil når under gitte betingelser må det fiskes langt hardere enn føre-var-nivå.

Bærekraftsbegrepet er mindre presist operasjonalisert enn føre-var-prinsippet, og aktørene har ulike tolkninger. En tolkning er at den norske-arktiske torskbestanden er bærekraftig så lenge den er i samsvar med føre-var-prinsippet. En annen tolkning blir imidlertid at denne bestanden skal gi grunnlag for næring og bosetting. Den første tolkningen er den mest opplagte i forhold til norsk-arktisk torsk, det at bestanden må være i henhold til føre-var-prinsippet. Denne forståelsen gjenspeiles også i samtaler med Fiskeridepartementets administrative ledelse. Men også sistnevnte tolkning fremheves av fiskerimyndighetene. Fiskeridepartementet politiske ledelse hevder at hensynet til økologisk bærekraft må veies opp mot hensynet til økonomisk bærekraft og stabile rammebetingelser for næringen og distriktene. I følge tidligere statssekretær Widvey, er målet til norske myndigheter og Den norsk-russiske fiskerikommisjonen å finne den riktige balansen mellom økonomiske og økologiske hensyn. Hun presiserer imidlertid at økologiske hensyn skal ha forrang (Brev til Stortinget og Næringskomiteen 18.11.02). Denne uttalelsen gjør det rimelig å anta at fiskerimyndighetene ikke ønsker å sette totalkvotene så lavt at det river bort grunnlaget for næringsvirksomhet og bosetting. Havforskningsinstituttet trenger ikke å ta slike hensyn i sine anbefalinger for fastsettelsen av totalkvoten. Dette er en medvirkende årsak til at myndighetene synes å ligge seg på et høyere kvoteleie enn anbefalingene fra havforskerne.

En annen årsak til at totalkvotene kan bevege seg bort fra føre-var-prinsippet er at Russland ønsker en høyere totalkvote enn Norge. Det er ikke ensidig Norges ansvar å fastsette totalkvotene for norsk-arktisk torsk, og nær sagt samtlige av aktørene jeg har plassert i kategorien tradisjonister uttaler at hensynet til Russland er med på å presse totalkvotene høyere en havforskernes anbefalinger, og Norges posisjon i forhandlingene. Uttalelser i denne retningen kommer dermed fra fiskeriforvaltningens politiske og administrative ledelse, og fra de mest sentrale næringsaktørene.

Tidligere statssekretær Widvey uttaler til Stortinget at i bilaterale forhandlinger 'vil det alltid være nødvendig å veie ønskelige opp mot det mulige, og ikke la det beste bli det godes fiende (18.11.02). En av Fiskeridepartementets ekspedisjonssjefer, Johann H. Williams, forklarer dette nærmere. Ekspedisjonssjefen uttrykker at en avtale med Russland forsvarer at

totalkvoten blir satt noe opp. Ekspedisjonssjefen mener at uten en avtale med Russland ville russiske fiskere flyttet fisket sitt lengre øst i Barentshavet. Dette vil medføre beskatning av langt yngre årsklasser, samt et høyere totaluttak. Williams mener derfor at ressursforvaltningen og bestandssituasjonen ville blitt langt dårligere uten en avtale med Russland. Ekspedisjonssjefen hevder også at slike poeng er vanskelig å få frem i den offentlige debatten, av respekt for Russland og de bilaterale forhandlingene (Intervju 18.04.02). Også Fiskeridirektoratets øverste leder, Peter Gullestad fremhever viktigheten av en avtale med Russland. Han gir uttrykk for at det har vært stor enighet hos tidligere og nåværende statsministere, fiskeriministere og utenriksledelse om å få en avtale med Russland på plass (Intervju 11.12.02).

Fiskeridirektoratets leder og ulike næringsaktører bekrefter synspunktene fra Fiskeridepartementet at det er Russland som har presset opp kvotene. Fiskeridirektøren uttaler at det gjennomgående har vært slik på 90-tallet at forholdet til Russland har gjort at kvotene har blitt satt opp. Fiskeridirektøren legger også til at han ikke tror næringsinteressene beklager dette så mye (*ibid*). Representanter for Norges Fiskarlag, Fiskeri og havbruksnærings landsforening. Disse aktørene er, i likhet med Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet, sentrale aktører i forhandlingene med Russland i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, og burde således ha førstehånds kjenneskap til nevnte problemstilling. Også fra Havforskningsinstituttet kommer det signaler på at de har oppfattet det som at norske myndigheter har ønsket lavere totalkvoter enn Russland.

Kort om problemoppfatning og løsningsforslag

For å få i stand et best mulig ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk fremhever både fiskerimyndighetene og ulike næringsorganisasjoner at overkapasiteten i kystfiskeflåten må ned. Fiskeridepartementet har i den anledning kommet med en egen stortingsmelding om strukturtiltak for kystflåten (St.mld.nr.20:2002-2003, Strukturtiltak i kystflåten). Hensikten med denne meldingen er å få frem at også kystflåten må tilpasse sin kapasitet bedre til ressursgrunnlaget. Det fremheves også fra fiskerimyndighetene og næringsorganisasjonene at fiskefusk må slås hardt ned på.

Fiskerimyndighetene ønsker å strukturere kystflåten på grunn av teknologiske fremskritt har økt dens fangstkapasitet. Det pekes også på at havfiskeflåten allerede har foretatt en strukturering, og at det er rimelig at kystflåten gjør sin del. Fra Fiskeridepartementet fremheves de positive målsetningene med struktur forslaget. Det uttales at kystflåten må struktureres for å sikre dens forutsetning som kysten bærebjelke. Forslaget har

to hovedmål. Disse er å øke lønnsomheten i næringen og å sikre rekrutteringen til kystflåten. Dette omtales som en nødvendighet for å sikre trygge arbeidsplasser i distriktene. Flåtens mulighet til å rekruttere ungdommer til attraktive jobber sees på som en hovedutfordring. Det påpekes også at vern av ressursene, sammen med den teknologiske utviklingen gjør det nødvendig å begrense adgangen til de fleste kystfiskeriene. Det poengteres imidlertid sterkt at det ikke er hensikten med struktureringen ikke er å omfordele fisk fra kyst- til havfiskeflåten, men å sikre næringsliv, arbeidsliv og bosetting i distriktene (Tidligere statssekretær Thorhild Widvey på Finnmark Fiskarlags årsmøte 23-24.08.2002)

Et virkemiddel som er strukturfond, der vrakpant tilbys de som trekker seg ut av fisket. Videre skal det gis muligheter for kystfiskerne å samle flere kvoter på en båt, slik at driftmulighetene forbedres. Fiskerimyndighetene sier at dette ikke innebærer omsettelige kvoter, men at ulike begrensninger i ordningen skal forhindre dette. Denne tolkningen møter imidlertid skepsis reformister, samt forskere ved Fiskerihøyskolen. Det skal i strukturordningene også gjøres lettere for kystfiskere å veksle mellom fiskeslagene ved omregningsfaktorer på dem. Dermed skal det praktiske fisket lettes.

I følge Fiskeridepartementet er det å få kystfiskeflåten til å strukturere forvaltningens virkelige legitimitetsutfordring (Intervju med ekspedisjonssjef Johán H. Williams 18.04.02). Dette samsvarer godt med Sagdahl (1992) sin beskrivelse av problematikken rundt det å få aksept for reguleringer også hos kystflåten. Strukturforslaget om kystflåten høster imidlertid støtte hos de store fiskerierorganisasjonene som Norges Fiskarlag og Fiskebåtrederens forbund. Således har forslaget en vesentlig støtte i næringen, og mange av punktene i forslaget samsvarer godt med Norges Fiskarlags egne vurderinger. Det er likevel stor skepsis blant mange kystfiskere, og spesielt dem som organiserer seg i Norges Kystfiskarlag. Både fiskerimyndighetene og nevnte næringsorganisasjoner er kritisk til at Norges Kystfiskarlag er motstander av struktureringer. Denne organisasjonen blir kritisert for å 'drømme seg tilbake' til en tid der kystfiskeflåten kunne fiske fritt.

Fiskerimyndighetene har også flertall i Stortinget for sin problemforståelse av ressursforvaltningen av fiskeriene. Regjeringspartiene har ved hjelp av Fremskrittspartiet det nødvendige flertall til å sikre at også kystflåten skal struktureres. Noe som blir positivt mottatt fra de store næringsaktørene.

Ulike episoder med svart omsetning og uregistret uttak har rettet oppmerksomheten mot fusk i næringen. Fra Havforskningsinstituttets side påpekes det at uregistret uttak fra bestanden fører til en ukorrekt fangsstatistikk. Dermed blir deres bestandsberegningsmodell feil på grunn av dens avhengighet for et korrekt 'bokholderi'. Kilder ved

Havforskningsinstituttet anslår feilene i fangststatistikk å være i størrelsesorden 15-20%, hvilket er et foruroligende høyt tall. Fiskerimyndighetene og næringsaktørene mener at det må slås hardt ned på fusk og ulovligheter i næringen. Dette har blant annet ført til økt satsing på kontroll av næringen. På grunnlag av denne problemstillingen har derfor fiskerimyndighetene, og nærmest samtlige næringsaktører startet en etikk-kampanje der holdningene hos yrkesutøverne diskuteres. Fiskerinæringen selv uttrykker at de heller ikke ønsker å leve med et stempel som kjeltringer, og har derfor aktivt gått ut med holdningskampanjer.

5.2 Reformistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser

Noen aktører mener av ulike årsaker at ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk ikke er forsvarlig. De aktørene som argumenterer for et slikt syn har jeg som valgt å plassere i kategorien reformister. Når det gjelder bestandssituasjonen, er reformistene mer kritiske i sine uttalelser. Bestandssituasjonen beskrives å være utenfor sikre biologiske rammer, samt at totalkvotene blir satt for høyt. Det synes som om disse aktørene i sterkere grad tar til orde for at havforskernes anbefalinger bør følges til 'punkt og prikke'. Disse aktørene mener at ressursforvaltningen i liten grad følger føre-var-prinsippet, og dermed ikke er bærekraftig. Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti mener også at denne forvaltningen strider mot viktige internasjonale avtaleverk som havrettstraktaten og FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende bestander.

Reformistene kjennetegnes også av at de i større grad er ensidig for kystflåten enn tradisjonalistene. Havfiskeflåten blir av reformistene beskrevet som en sterkt medvirkende årsak til ressursproblemer i Barentshavet og i forhold til norsk-arktisk torsk. I følge reformistene driver mye av havflåten et fiske som ikke er bærekraftig. Dette begrunner reformistene med at havfiskeflåten har feil beskatningsmønster ved at den tar ut ungfisk, i tillegg til at den bedriver et uregistrert uttak. På grunnlag av denne problemforståelsen er disse aktørene i all hovedsak uenig i at også kystflåten må foreta vesentlige kapasitetsreduksjoner for å få i stand en bærekraftig ressursituasjon.

Vurdering av bestandssituasjonen

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti er noen av de fremste kritikerne i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Norges Naturvernforbund retter kritikk

mot at fiskerimyndighetene og næringen mer en ti år etter forrige krise ikke ser ut til å ha lært av sine feil. Denne uttalelsen kommer på bakgrunn av kvotekutt og den lave gytebestanden som har preget 1990 tallet. Samtidig gies det uttrykk for at overfiske på 1990-tallet har tatt ut så store deler av ungfisken at det i årene fremover vil bli små kvoter (Norges Naturvernforbund 2000). Sosialistisk Venstreparti refererer blant annet til at Det internasjonale råd for havforskning vurderer bestanden å være utenfor sikre biologiske rammer (Dokument nr.8.156:21.06.02). Fra Finnmark fylkeskommunes varaordfører, Arne Pedersen, reises det sterk kritikk om ressursforvaltningen og bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk. Fylkesvaraordføreren har så liten tillitt til fiskeriforvaltning og næringsaktørens evne og vilje til å få i stand en bærekraftig ressursforvaltning at han tar til orde for at Miljøverndepartementet burde overta forhandlingene med Russland (E-post, 11.02.2003).

Det synes som at både Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti, og de andre reformistene i sterkere grad ønsker å forholde seg mer presist til havforskernes anbefalinger, og føre-var-prinsippet enn tradisjonelistene. I et felles forslag fra Sosialistisk Venstreparti sin fiskeripolitiske talskvinne og representant i Næringskomiteen, Åsa Elvik, og Heidi Sørensen, SVs representant i Samferdselskomiteen, gies det uttrykk for at ressursforvaltningen ikke følger føre-var-prinsippet, og dermed ikke kan sies å være bærekraftig. Det hevdes blant annet at fiskedødeligheten på 1990-tallet, var mye høyere enn hva føre-var-prinsippet tilser. De fremhever blant annet at fiskedødeligheten i 2000 var på $F=0,92$, mens føre-var-nivå ligger på $F=0,42$. Reformistene viser og til at totalkvotene har lagt over, og i noen tilfeller på det dobbelte av havforskernes anbefalinger. Sosialistisk Venstreparti konkluderer dermed at ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk ikke kan sies å være økologisk bærekraftig (*Ibid*).

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti stiller, på grunnlag av nivået på fiskedødeligheten og totalkvotene, spørsmål om ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk er i tråd med internasjonale avtaler som Havrettstraktaten og FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende bestander (Dok.nr.8:156,21.06.02 og Norges Naturvernforbund pressemelding 03.05.02). Begge disse aktørene uttrykker nærmest sammenfallende synspunkt på dette spørsmålet. Både Sosialistisk Venstreparti og Norges Naturvernforbund bekjentgjør sitt syn for Stortinget og fiskerimyndighetene. De viser til ordlyden i FN-avtalen der det stadfestes at forvaltningen av fiskerier skal søke å til enhver tid holde eller gjenoppbygge bestandene i tråd med den føre-var-grensen som er blitt fastsatt av de beste tilgjengelige råd fra den marinbiologiske ekspertise (FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende fiskebestander). De to nevnte aktørene slår dermed fast at så lenge fiskedødeligheten er for

høy, og gytebestanden for lav, så kan ikke ressursforvaltningen sies å være bærekraftig eller i tråd med føre-var-prinsippet. Dette er en bestandssituasjon som Havforskningsinstituttet slår fast at har vært tilfelle på deler av 1990-tallet.

Forskningsleder ved Fridtjof Nansens Institutt, Olav Schram Stokke har studert betydningen internasjonale avtaler, som Havrettstraktaten og FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende fiskebestander, har på ulike fiskeriforvaltningsregimer. Han støtter reformistens begrepsbruk i beskrivelsen av bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk. Forskningslederen uttaler at totalkvoten på 395 000 i 2001-2003 neppe tilfredsstillende føre-var-prinsippet. Schram Stokke uttaler derfor at Fiskerimyndighetene må være mer ærlige i sin språkbruk og klarer seg fra at andre hensyn blir vurdert som viktigere. For eksempel ved at fiskeriministeren uttalte at brå kvotekutt fra ett år til ett annet får for store sosiale og økonomiske konsekvenser for kysten (Kronikk i *Fiskeribladet* 28.02.2001).

Føre-var-prinsippet og bærekraft

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti er i større grad forsvarene av Havforskningsinstituttets bestandsberegningsmodell enn tradisjonistene. I følge representanten for Norges Naturvernforbunds Barentshavskontor, Gunnar Album, er problemet at forvaltningsmyndighetene og næringsaktørene lytter for lite til havforskerne og deres modeller. Album tar til orde for at når næringsaktører og forvaltningsmyndigheter kritiserer havforskernes modeller for å være usikre og mangelfulle, burde konsekvensen istedet være at det ble lagt inn en langt større sikkerhetsmargin, og ikke at kvotene blir satt høyere enn anbefalt (Intervju 27.11.02)

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti hevder også at for å sikre en optimal avkastning fra bestanden burde fiskedødeligheten ideelt sett lagt enda lavere enn føre-var-nivå. Standpunktet er dermed helt motsatt av Fiskebåtrederne forbund, og modellen til tidligere havforsker Johannes Hamre. På dette punktet er Norges Naturvernforbund på linje med Havforskningsinstituttet som også ønsker en lavere fiskedødelighet enn føre-var-nivå.

Felles for reformistene er at de mener det er kystflåten som representerer et bærekraftig fiske. Havfiskeflåten og spesielt trålere blir sett på som en vesentlig forklaring på hvorfor ressursforvaltningen ikke etterlever føre-var-prinsippet og bærekraftighet. De aktørene som sterkest argumenterer for dette synet er Norges Naturvernforbund, Norges Kystfiskarlag og Sosialistisk Venstreparti. Det kan også synes som om Senterpartiet er en aktivt støttespiller for kystfiskeflåten. Dette partiet har i samarbeid med Sosialistisk

Venstreparti, gitt uttrykk for at kystfiskeflåten, representert ved Norges Kystfiskarlag, burde få gjennomslag for sine synspunkt. Tidligere fiskeriminister fra Senterpartiet, Peter Angelsen har imidlertid uttalt seg positiv til en strukturering av kystflåten. Disse aktørene kommer uansett med flere argumenter for å underbygge sine standpunkt. Et argument som fremheves er at kystfiskeflåten har et mye riktigere beskatningsmønster enn havfiskeflåten. Sosialistisk Venstrepartis fiskeripolitiske talskvinne uttaler at det er helt klar verre for bestanden at trålerne driver 'yngeldrap' i Barentshavet enn at kystflåten tar åtte år gammel fisk i Lofoten (Intervju 16.09.02).

Norges Naturvernforbund og Norges kystfiskarlag har stort sett sammenfallende forklaring på denne problematikken. Førstnevnte presiserer at det å fiske ungfisk forhindrer en god rekruttering til gytebestanden, og dermed på sikt også totalbestanden. Ved å vente med å fiske til torsken er fem år gammel vil det, i følge Naturvernforbundet være fem ganger så mange gytemoden fisk. I tillegg gyter fisken mer suksessfullt og i større mengder dess eldre den er. Fordi mesteparten av ungfisken befinner seg i det området trålerne opererer, mens mesteparten av den modne fisken befinner seg nær kysten mener Norges Naturvernforbund at kystflåten er mer bærekraftig. Hovedargumentet i denne bestanden er at trålerne krever omtrent dobbelt så mange fisk som kystflåten for å ta opp samme mengde i antall tonn.

Også Norges Kystfiskarlag uttaler at havfiskeflåten er mindre ressursvennlig. Lagets leder, Geir Olav Sørensen, uttaler at ressursforvaltningen i stor grad har vært mislykket fordi det feilaktige beskatningsmønsteret har medført at småfisken ikke får leve opp til å bli mer verdifull (*Lofotposten* 12.12.02). Norges Kystfiskarlag fokuserer dermed et økonomisk motiv for å la fisken vokse seg større, samtidig som de nok implisitt mener at kystflåten burde få mer av fisken. Norges Naturvernforbund utdyper hvorfor det skal være mer økonomisk riktig å fange eldre fisk. Naturvernforbundet har beregnet seg frem til at dagens beskatningsmønster av 3-åring gir 770 kilo per tusen fisk, mens det å dreie beskatningen i retning av eldre fisk vil gi 1100 kilo på samme antall fisk. Norges Kystfiskarlags leder anslår et inntektstap i milliardklassen på grunn av beskatningsmønsteret.

Et annet argument som Norges Naturvernforbund og Norges Fiskarlag benytter er at kystfiskeflåten på grunn av et lavere investeringsnivå ikke representerer samme ressurspresset på bestanden. Norges Kystfiskarlags leder, Geir Olav Sørensen, uttaler at på 90-tallet har havfiskeflåten gjort investeringer for 7,8 milliarder, mens kystflåten bare har investert for 400 millioner. Norges Naturvernforbund mener havfiskeflåten har investert for mye i nye båter. En av deres begrunnelser for at denne flåten er mindre bærekraftig er dens behov for å betale renter og avdrag på investeringene. Norges Naturvernforbund mener at havfiskeflåten,

gjennom sin påvirkning av fiskerimyndighetene og gjennom sin deltagelse i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, er i stand til å få presset kvotene opp over forsvarlig nivå. Ut fra dette lanserer Norges Naturvernforbundet skillet mellom fangstbehov og fangstkapasitet. I følge Norges Naturvernforbund er det ikke fangstkapasiteten i seg selv som er det farlige, men fangstbehovet ut fra kapitalkostnadene. Ut fra denne argumentasjonen er det ikke farlig med overkapasitet i kystflåten da den i all hovedsak kan betjene lavere avdrag og renter.

Flere av reformister uttrykker skepsis overfor argumentet at det er Russland som presser opp totalkvotene. Både Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti hevder at det er vanskelig å ta stilling til dette så lenge de ikke har mulighet til å få informasjon omkring den norske posisjonen i forhandlingene med Russland. Dette argumentet vil jeg komme tilbake til under presentasjonen av data vedrørende representasjons- og prosedyrelegitimitet.

Problemoppfatninger og løsningsforslag

Reformister har en annen problemoppfatning enn tradisjonelistene. Det er klart at aktører i begge kategorier ønsker å oppnå en bærekraftig ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk, men de ser utfordringene og løsningene annerledes. Reformistene mener det største problemet for ressursforvaltningen er fiskerimyndighetenes og de største næringsaktørene manglende evne til å rette seg etter havforskernes anbefalinger. I tillegg mener disse aktørene at havfiskeflåten, på grunn av behovet for å betjene høye kapitalkostnader, i større grad er med på å presse kvotene opp. Reformistene ser også havfiskeflåten sitt behov for å betjene kapitalkostnader i nær sammenheng med omfanget av fiskefusk. Det sterke presset for å betjene kapitalkostnader fører i følge reformistene blant annet til uregistrert uttak og svart omsetning. Et annet problem reformistene fremhever er at havfiskeflåten har et feilt beskatningsmønster. Når de vesentlig fangster småfisk truer dette den fremtidige rekrutteringen til gytebestanden, samt at det ville gitt et større antall fisk tonn per tusende tonn, ved å vente til den blir eldre.

Reformistenes løsningen er å tettere følge opp havforskernes bestandsrådgivning. I tillegg mener disse aktørene at å dreie mer av beskatningen over på kystflåten vil sikre ett mer bærekraftig fiskeri og bestandssituasjon. Dette fordi at denne flåten har et bedre beskatningsmønster, og ikke krever like høye kvoter i tider med dårlige tilgang for å betjene høye kapitalkostnader. Norges Naturvernforbund, Sametinget, Finnmark Fylkeskommune, Norges Kystfiskarlag aviser alle oppfatningen til fiskerimyndigheten, Norges Fiskarlag og Norges Fiskebåtrederne forbunds at også kystflåten må strukturere. I tillegg trekker mange

av disse aktørene frem at kystflåten i gjennomsnitt tar eldre fisk, og dermed ikke trenger å ”tynne ut” den totale bestanden i like stor grad som havfiskeflåten.

5.3 Nøytralisters oppfatninger, vurderinger og begrunnelser

Det er ulike årsaker til at jeg har valgt å bruke begrepet nøytralister som et meningsfullt kategori i studien. En begrunnelse er at slike aktører kan ha verdifulle innspill til deler av diskusjonen omkring ressursforvaltningens innholdslegitimitet, men av ulike årsaker velger å forholde seg nøytral til andre elementer av samme debatt. Et godt eksempel på en aktør i denne kategorien er Havforskningsinstituttet. En annen begrunnelse er at ulike aktører på forhånd kunne tenkes å ha en betydning i ressursforvaltningen ut fra rimelige antagelser, mens som det likevel viser seg at forholder seg nøytrale til problemoppfatninger i ressursforvaltningen. Et betegnende eksempel på en slik aktør er Miljøverndepartementet.

Den marinbiologiske ekspertise, representert ved Havforskningsinstituttet og Det internasjonale råd for havforskning, er ’sannhetsvitnet’ i forhold til vurderingen av ressursforvaltningen er bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet. Havforskningsinstituttet har lenge betegnet denne bestanden for å være utenfor sikre biologiske rammer. Det vil si at denne bestanden er kjennetegnet av en for lav gytebestand og/eller for høy fiskedødelighet i forhold til operasjonaliseringen av føre-var-nivå. Havforskningsinstituttet har likevel påpekt at det ikke er fare for at bestanden skal kollapse eller at den norsk-arktiske torsken skal bli utryddet. En av Havforskningsinstituttets ledere har gått så langt som til å si at en tviler en ville greid å utrydde bestanden selv om en hadde ønsket det.

Kritikken fra Havforskningsinstituttet mot ressursforvaltningen går mer i retning av at det er bekymringsfullt når fiskedødeligheten ligger langt over føre-var-nivå, og at gytebestanden har nådd føre-var-nivå på grunn av en tidlig modning av den. Sistnevnte blir sammenlignet med det som skjedde under kollapsen av bestanden i Canada, der torskebestanden ti år etter enda ikke gir grunnlag for næringsvirksomhet. Den høye fiskedødeligheten er bekymringsfull fordi den på sikt vil gjøre at bestanden minker. Det pekes også på at en lavere fiskedødelighet enn føre-var-nivå ville vært det ideelle med tanke på økonomisk avkastning, og å sikre en bærekraftig beskatning. På grunnlaget av den høye fiskedødeligheten kritiseres fiskeriforvaltningen for å fastsette kvotene høyere enn havforskernes anbefalinger. Anbefalingene skal ikke regnes som starten på en ’budrunde’

uttaler en havforsker til *Dagbladet* (06.03.99). Havforskerne retter også kritikk mot næringsaktørene når de mener omfanget av uregistrert fiske kan være så høyt som 20%, og dermed gjøre deres modeller mindre pålitelige. I denne sammenheng rettes det også kritikk mot fiskerimyndighetene for ikke å ta hensyn til denne usikkerheten ved bestandsanbefalingene når de fastsetter totalkvoten.

Fra Havforskningsinstituttet sentralt avvises også Hamre sitt forslag til forvaltningsmodell, selv om det påpekes at flerbestandsmodellering antas å være veien å gå i fremtiden. Det uttales at nedgangen i de gjennomsnittlige årlige kvotene skyldes nettopp det høye fiskepresset som Hamre og Fiskebåtrederens forbund tar til orde for når det er lite lodde. Det påpekes at den eneste muligheten for å sikre en forsvarlig bestand er å sørge for at den holder seg innenfor de rammer som skal sikre dette.

Havforskningsinstituttet ønsker å fremstå som nøytral i forhold til spørsmål omkring fordeling av kvoter mellom redskapsgrupper. Dette er en bevist strategi for å ha like stor tillitt hos de ulike næringsaktørene. Den marinbiologiske ekspertisen ønsker ikke å delta når det gjelder diskusjonen omkring beskatningsmønster og hvilken fiskeflåte som er mest bærekraftig. Representanter fra Havforskningsinstituttet uttaler at havfiskeflåten kan, så lenge det er politisk vilje til det, ha et like ressursvennlig beskatningsmønster som kystfiskeflåten. Det poengteres også at det ikke ville gi en stor ressursmessig gevinst ved en refordeling av kvoter, fra havfiskeflåten til kystfiskeflåten. Dette begrunnes med at den norske havfiskeflåten bare tar om lag 12-14% av det samlede totaluttaket for norsk-arktisk torsk. I forhold til bærekraftsbegrepet forholder Havforskningsinstituttet seg ene å alene til å vurdere om ressursuttaket er bærekraftig. Havforskningsinstituttet tar derfor ikke for seg betydningen av bærekraft for eksempel i forhold til lokalsamfunn, og/eller andre sosiale og økonomiske forhold på et mer overordnet nivå.

Miljøverndepartementet er den andre hovedaktør jeg plasserer i kategorien nøytralister. Seksjonsleder ved Miljøverndepartementets seksjon for vassdrag og marin forvaltning, uttaler at de ikke er en aktør i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk (18.09.02)¹⁷. Seksjonslederen uttaler at Miljøverndepartementet ikke har problemoppfatninger vedrørende ressursforvaltningen av et våre viktigste fiskerier kan tolkes i retning av en intern arbeidsdeling imellom dem og Fiskeridepartementet. Det er derfor lite sannsynlig at Miljøverndepartementet offentlig skulle gi uttrykk for eventuelle uenigheter

¹⁷ Denne oppfatningen står i kontrast til at beskrivelsen av seksjonens arbeidsoppgaver. På Miljøverndepartementets hjemmeside heter det at denne seksjonen har ansvaret for naturforvaltning i fiskerisektoren, og koordineringsansvar overfor Fiskeridepartementet (21.05.03).

mellom seg og Fiskeridepartementet vedrørende problemoppfatninger og løsningsforslag i med hensyn til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk.

5.4 Oppsummering

Samtlige aktører i kategoriene tradisjonister, reformister og nøytralister er enige i den overordnede målsetningen å sikre en bærekraftig bestand av norsk-arktisk torsk. Noe som i et langsiktig perspektiv vil gi næringen muligheter for et godt driftsgrunnlag. Det fremgår likevel av de foregående kapitlene at forskjellige aktører har ulike situasjons- og problemoppfatninger og løsningsforslag i forhold til ressursforvaltningen. Det er klare skiller mellom hvordan de ulike aktørene vurderer bestandssituasjonen, bruken av føre-var-prinsippet og bærekraftsbegrepet, og hva de ser som de viktigste problemene og løsningene for å få i stand en bærekraftig ressursforvaltning. Uenigheten mellom reformister og tradisjonister dreier seg om i hvor stor grad fiskeriforvaltningen besørger en bærekraftig ressursforvaltning. Sannhetsvitnet i denne sammenhengen blir da den marinbiologiske ekspertise representert ved Havforskningsinstituttet. Imidlertid er deres bestandsvurderinger og –modeller trukket i tvil både av fiskeriforvaltningen og næringsaktørene. I tillegg tar ikke nøytralistene Miljøverndepartementet og Havforskningsinstituttet stilling til hvilken flåte som beskatter bestanden riktigst, eller hva som skal til for å sikre bærekraftige kystsamfunn.

Tradisjonister

Enkelte av de aktørene jeg har plassert i kategorien tradisjonister har en tilnærmet sammenfallende beskrivelse av bestandssituasjonen som havforskningsinstituttet. Dette gjelder blant annet Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Fiskeri og havbruksnæringens landsforening. Norges Fiskarlag og Fiskebåtrederne forbund uttrykker i større grad skepsis til havforskernes bestandsvurderinger. De tar til orde for at det er langt mer fisk i havet enn hva havforskerne klarer å måle.

Et samlet Stortinget har gitt uttrykk for at bestanden av norsk-arktisk torsk har vært for lav, samt at kvotene har vært høyere enn havforskernes anbefalinger. Til og med regjeringspartiet Høyre sin fiskeripolitiske talsmann uttaler at kvotene har vært høyere enn hva forsvarlighet og bærekraft skal tilsi. Likevel uttrykker en samlet Næringskomite, med unntak av Sosialistisk Venstreparti, tillit til at regjeringen har føre-var-prinsippet som *utgangspunkt* i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Dette tyder på at partiene her

indirekte anerkjenner regjeringens begrunnelser for å sette kvotene høyere enn havforskernes anbefalinger.

Fra samtlige ledd i fiskeriforvaltningen uttrykkes det ankepunkter mot den marinbiologiske ekspertise. Den nåværende og tidligere politiske ledelsen har reagert på store variasjoner i havforskernes rådgivning fra ett år til et annet. Den sittende fiskeriledelsen uttaler at føre-var-nivået for gytebestanden ikke har kunnet si noe om hvor mye fisk havet vil gi. Også fra den øverste politiske ledelsen av Fiskeridepartementet rettes det kritikk mot havforskernes operasjonalisering av føre-var-prinsippet. Det uttales også fra fiskeriforvaltningen at det hersker legitimitetsproblemer ved deres forhold til den marinbiologiske ekspertise. Dette kommer blant annet til uttrykk ved deres kritikk av de store svingninger i kvoteanbefalingene. Fra Fiskeridepartementets administrative ledelse påpekes det at manglende tillit til forskernes anslag har vært med på å legitimere høyere totalkvoter. Fra Fiskeridirektoratet uttales det at så lenge gytebestanden ikke er lavere enn føre-var-nivå bør ikke Havforskningsinstituttet karakterisere om totalkvoten er, eller ikke er i henhold til føre-var-nivå for fiskedødeligheten.

Også talsmenn for Norges Fiskarlag og Fiskebåtrederne forbund har ved gjentatte anledninger gitt uttrykk for at havforskernes bestandsmålinger er for pessimistiske. Feilkildene som fremheves er blant annet at toktene ikke fanger opp hvor fisken til enhver tid befinner seg. Fiskebåtrederne forbund går enda lengre i sin kritikk. Etter deres syn hersker det mangler ved premissene for havforskernes modeller. De mener at det under gitte betingelser er det riktig å ta ut langt mer av bestanden enn havforskerne anbefaler, og føre-var-nivå tilsier. Dette er i tråd med tidligere havforsker Johannes Hamre sine synspunkter.

Tradisjonelistene peker også på at hensynet til Russland har vært med å presse kvotene opp. I tillegg vises det til at økologisk bærekraft må veies opp mot økonomisk bærekraft i næringen.

Fiskerimyndighetene og næringsaktørene i kategorien tradisjonelister ser alle på overkapasitet i fangstleddet som en medvirkende årsak til ressurs- og lønnsomhetsproblemer. Disse aktørene foreslår derfor å strukturere kystflåten for bedre å tilpasse den ressursgrunnlaget. Tradisjonelistene påpeker at dette også vil føre til at kystflåten får et bedre driftsgrunnlag, samt at denne flåten blir mer attraktiv i arbeidsmarkedet og gir videre grunnlag for bosetting og næringsvirksomhet på kysten. Virkemidlene i struktureringsforslaget er blant annet muligheten til å slå sammen kvoter for kystfiskerne, i tillegg til kondemneringsstøtte for de båtene som trekkes permanent ut av fisket. Forslaget gikk igjennom i Stortinget med Fremskrittspartiets støtte til regjeringspartiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Reformistene

Reformistene uttrykker synspunkt i stor overensstemmelse med Havforskningsinstituttets beskrivelse av bestandssituasjonen. Det blir konstatert at bestanden på store deler av 90-tallet har vært utenfor sikre biologiske rammer, ved at gytebestanden har vært for lav, og fiskedødeligheten for høy. På dette grunnlaget betviler de om ressursforvaltningen kan sies å være bærekraftig og i tråd med føre-var-prinsippet. I denne kategorien er det spesielt Sosialistisk Venstreparti og Norges Naturvernforbund som markerer seg. Men kritiske uttalelser kommer også fra representanter for Finnmark fylkeskommune og Norges Kystfiskarlag. Spørsmålet blir da hvor dramatisk bestandssituasjonen er når selv Havforskningsinstituttet gir uttrykk for at problemstillingen til dels er overdramatisert. De har riktignok påpekt at en for høy fiskedødelighet på sikt vil true rekrutteringen, og at den ideelt sett burde være enda lavere av bedriftsøkonomiske og økologiske hensyn. Fisken blir da lettere å fange, og en fangster en mindre andel av totalbestanden.

Reformistene har en annen holdning til forskernes modellbruk og føre-var-prinsippet. Det påpekes også fra dette holdet at forskerne kan ta feil, og at modellene kan være mangelfulle. Men deres slutning er da at det bør legges enda større sikkerhet inn i forhold til totalkvotene, og ikke at de påplusses slik situasjonen stor sett har vært på 90-tallet. De uttrykker en sterk skepsis til Johannes Hamres modell for ressursforvaltningen.

Når det gjelder problemoppfatninger er det også forskjeller mellom reformistene og tradisjonelistene. Reformistene ønsker å vri mest mulig av fisket over på kystflåten, da den av mange årsaker oppfattes å være mer bærekraftig enn havfiskeflåten. Reformistene tar til orde for at havfiskeflåten har feil beskatningsmønster, og dermed tar opp for mye ungfisk. På det viset trenger de mye flere individer for å nå opp i samme antall tonn som kystflåten. Dette blir av reformistene sett på som en trussel for gjenoppbygging av torskebestanden. I tillegg påpekes det at havfiskeflåten har incentiver til å presse kvotene opp, for å betjene sine kapitalkostnader.

Mens tradisjonelistene ser på overkapasitet som et problem også for kystflåten uttaler reformistene at på grunn av denne flåtens lave kapitalkostnader trenger ikke overkapasitet å ha en innvirkning på bestandsituasjonen. Norges Naturvernforbund uttaler at denne delen av flåten sies å ha et lavere fangstbehov og takler dermed bedre i perioder å få mindre kvoter. Også Norges Kystfiskarlag uttaler lignende standpunkt. Ut fra en slik argumentasjon avviser uansett Norges Naturvernforbund, Norges Kystfiskarlag og Sametinget at kystflåten må struktureres for å tilpasse fangstkapasitet til ressursgrunnlaget. Mange reformistene ser på

strukturering av kystflåten som et tegn på økende kapitalisering, og mindre ressurser til den ”alminnelige kystborger”. Dette vil i følge uttalelser fra dem føre til at fellesskapets ressurser blir samlet på hendene til noen få kapital sterke ”kvotekonger”.

Nøytralistene

Havforskningsinstituttet representerer fagkunnskapen når det gjelder å vurdere bestandssituasjonen, og hvorvidt den er i tråd med føre-var-prinsippet. Deres oppgave er å gi råd slik at torskebestanden og økosystemet i Barentshavet gir grunnlag for bærekraftige fiskerier. Havforskningsinstituttet tar ikke stilling til bærekraft utover bestanden og eventuelt økosystemets bærekraft. Utover sin rolle som premissleverandør i forhold til å vurdere om bestandssituasjon er i tråd med føre-var-prinsippet, vektlegger Havforskningsinstituttet sin faglige nøytralitet. De tar ikke stilling til hvilke flåtegrupper som bedriver et mest ressursvennlig fiske. Havforskningsinstituttet påtar seg dermed ingen rolle i debatten om å vurdere hva som skaper et bærekraftig lokalsamfunn og om ulike flåtegrupper bør få forrang til ressursene. På et mer generelt grunnlag er imidlertid Havforskningsinstituttet skeptisk til omgangen av uregistrert uttak av bestanden, da dette gjør at deres bestandsberegninger kan bli feilaktige.

Det må imidlertid påpekes at det er samsvar mellom Havforskningsinstituttet, fiskerimyndighetene, Norges Kystfiskarlag og Norges Naturvernforbund når det anses som mest fornuftig beskatningsstrategi å la ungfisken sikre rekrutteringen til gytebestanden og å dreie fisket over mot større fisk. Fra Havforskningsinstituttet påpekes det likevel at så lenge det er politisk vilje til det, kan trålerflåten ha et like godt beskatningsmønster som kystflåten. Et annet svar fra Havforskningsinstituttets side ville medført at de tok parti i en politisk debatt de har valgt å holde seg utenfor. Det pekes også på at det å eventuelt omfordele kvoter fra den norske havfiskeflåten til kystfiskeflåten reelt sett ville ha liten innvirkning på den totale bestandssituasjonen, da den norske havfiske flåten har en forholdsvis lav prosentandel av det totale uttaket fordelt på alle nasjoner. Havforskningsinstituttet fratrar dermed reformistene noe av gyldigheten til deres argumentasjon.

Miljøverndepartementet er en annen aktør jeg har valgt å betegne som en nøytralist i forhold til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. De er ikke deltagere i forhold til debatten omkring ressursforvaltningen.

6 Aktørenes vurderinger, oppfatninger og begrunnelser rundt deltagelseslegitimitet og prosedyrelegitimitet

Jeg vil i denne undersøkelsen fokusere på ulike aktørers vurdering av deltagelsesmulighetene og beslutningsprosedyrene i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Jeg tar derfor for meg både Stortingsarenaen og den korporative arena for ressursforvaltningspolitikk.

Jeg retter spesielt oppmerksomheten mot Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Dette begrunner jeg med at deltagelsen og beslutningsprosedyrene her synes mer omstridt og debattert enn i Reguleringsrådet. Deltagelsen i Reguleringsrådet er mindre konfliktfylt fordi mange av reformistene som ønsker deltagelse i fiskerikommisjonen allerede deltar i dette rådet. I denne gruppen av aktører kommer blant annet Norges Naturvernforbund og Norges Kystfiskarlag. Det kan imidlertid påpekes at disse aktørene bare har observatørstatus. Denne statusen innebærer talerett men ikke stemmerett. I Reguleringsrådet sitter for øvrig også Sametinget som representant for urbefolkningen. I tillegg kommer representanter for fiskeriforvaltningen, havforskningen og de store næringsorganisasjonene.

Det er i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen fastsettelsen av totalkvotene skjer etter forhandlinger med Russland. Hvem som deltar i beslutningene er derfor ett av stridstemaene i ressursforvaltningen. Det er dermed naturlig at næringsaktører ønsker å delta for å være med på å påvirke sine rammebetingelser. En slik deltagelse har allerede de store etablerte næringsaktørene blant andre Norges Fiskarlag og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. I tillegg er det aktører som ønsker større deltagelse og åpenhet for å være med på å fastsette kvotene på et bærekraftig nivå. I denne kategorien av aktører finner vi blant annet Norges Naturvernforbund og Norges Kystfiskarlag.

De forskjellige aktørene bruker mange ulike argumenter i forhold til åpenhet og deltagelse i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Reformistene argumenterer for at kommisjonen er for sterkt preget av næringsinteresser fra havfiskeflåten, og at det er for lite åpenhet rundt den norske posisjonen. Denne kategorien av aktører mener at sammensetningen i kommisjonen og beslutningsprosedyrene ikke er i tråd med internasjonale avtaler. Aktører herfra tar også til orde for at dagens sammensetning av kommisjonen er ut av stand til å fastsette en bærekraftig ressursforvaltning. Sosialistisk Venstreparti har gitt uttrykk for at Stortinget i større grad bør legge premissene klare for Regjeringen i forhold til fastsettelsen av totalkvoter for norsk-arktisk torsk, og de andre fellesbestandene.

Tradisjonalistene mener kommisjonen består av et representativt utvalg av berørte parter fra fiskerinæringen, forvaltning og havforskning. De mener derfor at denne

sammensetningen er godt egnet for å gi de beste faglige råd. I tillegg uttrykkes det av aktører i denne gruppen, at sammensetningen av deltagere til den norske delegasjonen i kommisjonen er et anliggende for regjeringen og Fiskeridepartementet. Aktører i denne gruppen tar til orde for at bærekraftig fiskeriforvaltning allerede er realiteten i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

6.1 Tradisjonalistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser

Jeg har plassert en samlet Fiskeriforvaltning i kategorien tradisjonister når det gjelder prosedyre- og representasjonslegitimitet. Det samme er tilfelle for de store etablerte næringsaktørene som Norges Fiskarlag, Fiskebåtredernes forbund og Fiskeri og havbruksnæringens landsforening. Det er i tillegg liten støtte hos partiene på Stortinget til å endre på dagens deltagelses- og beslutningsordninger. I de følgende avsnittene skal jeg, ved hjelp av de ulike aktørenes argumentasjon, begrunne hvorfor jeg har plassert disse aktørene i denne kategorien, og hva deres ulike argumenter omhandler.

Representasjon

Den politiske ledelsen av Fiskeridepartementet fastslår at det er ensidig opp til fiskerimyndighetene å bestemme sammensetningen av den norske delegasjonen til forhandlingene i Den norsk-russiske kommisjonen. Fiskeriminister Svein Ludvigsen stadfester at spørsmål vedrørende nasjonale beslutningsprosesser og sammensetningen av nasjonale forhandlingsdelegasjoner må løses på grunnlag av norsk forvaltningspraksis i samsvar med forvaltnings- og offentlighetlovens bestemmelser (Brev fra Fiskeriministeren til Stortinget og Næringskomiteen 29.10.02). Ludvigsen avviser dermed at Stortinget skal delta tettere i forhandlingene med Russland. Samtidig innebærer dette standpunktet at Fiskeridepartementets ledelse tolker internasjonale avtalers bestemmelse om deltagelsesrett å ikke gjelde for Norges delegasjon til kommisjonen. Ut fra denne tolkningen blir det dermed de norske myndighetens ansvar alene å definere hvem de vil ha med i delegasjonen.

I følge Fiskeriministerens tolkning av Havrettstraktaten og den supplerende FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende fiskebestander, er det ikke noe her som gir instruksjoner i forhold til kommisjonen når det gjelder bestemmelser for deltagelsen her. Dette begrunnes med at det bare er FN-avtalens del II, om føre-var-prinsippet, som gjelder innenfor

de respektive staters 200 nautiske miles økonomiske soner. Dermed er det bare for ressursforvaltningen utenfor den økonomiske sonen, at FN-avtalens tekst om deltagelse og åpenhet er gjeldende. Fiskeriministeren avviser derfor at disse prinsippene skal gjelde for Den norsk-russiske fiskerikommisjonen fordi dette er bilaterale forhandlinger, samt at norsk-arktisk torsk nærmest i sin helhet befinner seg innenfor norsk og russisk økonomiske sone. Fiskerimyndighetene mener derfor at *”den interne norske beslutningsprosessen forut for internasjonale forhandlinger og sammensetningen av den norske forhandlingsdelegasjonen”* ikke kommer inn under avtalens formuleringer omkring *åpenhet* og *deltagelse* (*Ibid*).

Alle partiene i Stortingets Næringskomite, med unntak av Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, uttrykker seg stort sett fornøyd med representasjonen i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. De støtter dermed fiskeriministerens standpunkt til deltagelse og åpenhet. I en innstilling fra Næringskomiteen roses det at man i tillegg til de berørte parter fra forvaltning, rådgivning og næring, har valgt å ta med en representant for fylkeskommunene. Dette kan likevel ikke tolkes i retning av at flertallet av partiene på Stortinget ønsker en regionalisering av ressursene. Samtlige av partiene på Stortinget, med unntak av Kystpartiets Steinar Bastesen, utaler seg negativt i forhold regionalisering av ressursene. Partiene i Næringskomiteen finner det også positivt at fiskeridepartementet har tatt initiativ til at fylkesordførere og miljøorganisasjoner inviteres på samråd forut for forhandlingene. Næringskomiteen anerkjenner likevel at det gjennom Grunnlovens system er tillagt Regjeringen å velge ut hvem de vil ha med seg til forhandlinger med fremmede makter. Flertallet i komiteen viser også til at de har en sammenfallende oppfatning med fiskerimyndighetene med hensyn til rekkevidden av FN-avtalen. De anerkjenner at denne avtalen bare omhandler deltagelse i internasjonale fiskeriforvaltningsorganisasjoners og ikke bilaterale forhandlinger som i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen (Innst.S.nr.44:26.11.02). På bakgrunn av disse uttalelsene fra Næringskomiteen tolker jeg at partiene på Stortinget ikke ønsker at miljøorganisasjoner som Norges Naturvernforbund, eller at Norges Kystfiskarlag skal delta i den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti sin nærmeste allierte blant partiene i spørsmål om ressursforvaltningen, støtter ikke forslaget om å la frivillige organisasjoner, som Norges Naturvernforbund slippe til i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Senterpartiet støtter imidlertid Norges Kystfiskarlag sin rett til å delta (Marit Arnstad, stortingsdebatten 28.11.02). Kystpartiet representant på Stortinget, Steinar Bastesen, uttaler også at Norges Naturvernforbund ikke har noe å gjøre i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen (Intervju 18.09.02). En av Høyres representanter i Næringskomiteen, Ivar Kristiansen, uttaler at en bør

lutte ned, snarere enn å utvide representasjonen i kommisjonen. (Stortingsdebatten, 28.11.02). Kristiansen uttaler at det ville bli en pulverisering av ansvar og mer byråkrati om fylkeskommunene får mer innpass i beslutningssystemet. Dette standpunktet inntas selv om en samlet Næringskomite, inklusiv Kristiansen ønsker dem velkommen. For øvrig uttaler han forståelse for at miljøsidene ønsker innpass i lys av den dårlige bestandssituasjonen i mange fiskerier. Representanten fra Høyre uttaler at når Fiskebåttredernes forbund, og Norges Fiskarlag er representert så burde kanskje alle få være det. Han sier videre at Fiskarlaget har vært pressgrupper som har gjort at man ikke har maktet en bærekraftig ressursforvaltning. Man har bøyd av for pressgrupper, og man bør dermed redusere deltagelsen i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen fastslår Kristiansen (Intervju 18.09.02). I stortingsdebatten uttaler Høyres representant i Næringskomiteen at skal delegasjonen til forhandlingene med andre land vurderes, bør det isteden vurderes om den skal bli mindre slik at den ikke bærer preg av at de som har særinteresser i forhandlingene skal være de nærmeste rådgiverne (28.11.02). Tidligere fiskeriminister og nåværende stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, uttaler at det ikke er en selvfølge hvem som deltar i kommisjonen, selv om noen tar sin deltagelse for gitt (18.09.02). Slik sett uttaler han at næringsinteresser ikke har noen mer selvfølgelig plass enn miljøinteresser eller regionale politiske organ.

Fiskerimyndigheten er uansett enerådende ansvarlig for å bestemme hvilke aktører de ønsker å ha med i delegasjonen, og dermed definere hvem som er *berørte parter* noe også Stortingets næringskomité samtykker i. For å få en best mulig sammensetning av delegasjonen har Fiskeridepartementet definert berørte parter som fiskerinæringen, forvaltningen og Havforskningsinstituttet. Nytt fra 2002 av er for øvrig at også fylkeskommunene har fått deltagelsesrett. Denne representanten skal imidlertid representere alle fylkeskommunene, slik at kravet om en spesielt representasjon for Nord-Norge bare delvis har gått i oppfyllelse. Representant kom fra Nordland fylkeskommune så det er likevel mulig å si at regionale interesser i større grad har fått markert sin deltagelse. Når det gjelder representasjon viser også fiskerimyndighetene til at ulike miljøvernorganisasjoner og alle landets fylkesordførere var invitert til møter i forkant av forhandlingene med Russland.

Hvilke kriterier som ligger til grunn for definisjonen av berørte parter kommenteres nærmere på Stortinget av Sosialminister Ingjerd Schou, på vegne av Fiskeriministeren (22.05.02). Her gjentar og presiserer hun at det ligger en balanser vurdering til grunn for deltagelsen i delegasjonen. I tillegg til representasjon fra bredden i næring og forvaltning, må det også tas hensyn til forhandlingstaktiske forhold og delegasjonens legitimitet i næringen.

Aktørene som er utpekt til å delta er dermed; Norges Fiskarlag, Fiskeri og havbruksnæringens landsforening, og LO, representert ved Norges Sjømannsforbund. Sosialministerens formuleringer kan tolkes til at manglende legitimitet hos sektorens næringsaktører er en begrunnelse for enkelte aktørers manglende deltagelse. Med andre ord så har de aktørene som ikke deltar liten oppslutningen i næringen, og blir dermed ikke ansett som legitime deltagere. Det kan tenkes at beslutningsprosedyrenes legitimitet ville synke hos de etablerte næringsaktørene om for eksempel Norges Naturvernforbund eller Norges Kystfiskarlag skulle få delta i fiskerikommisjonen. Ut fra hensynet til delegasjonens størrelse poengteres det også at mange av de mindre organisasjonene i fiskerisektoren ikke kan få delta. Dette argumentet baseres dermed på rent praktiske hensyn som hvor stor en delegasjon skal være for at det ikke skal gå ut over beslutningsdyktigheten.

Fra fiskeriforvaltningens sentraladministrasjon begrunnes bakgrunnen til sammensettingen av delegasjonen ytterligere. En representant fra Fiskeridepartementets administrative ledelse uttaler at man tidligere antok at den korporative ordningen var tilfredsstillende i forhold til representasjonen i fiskerisektoren, men at dette ordet nå nærmest benyttes som et skjellsord. I følge ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet Johán H. Williams (18.04.02) er imidlertid ikke mangel på informasjon om hva de ulike aktørene står for noe problem i sektoren. Han konstaterer imidlertid, i likhet med fiskeridirektør Peter Gullestad (12.11.02) at fiskerisektoren ikke lengre er for bare spesielt interesserte. Det kan dermed, i følge ekspedisjonssjefen oppstå et politisk behov for å utvide deltagelsen i sektoren, selv om han ikke ser noe faglig grunnlag for det. Talsmenn for mange av næringsaktørene bekrefter også den økende interessen for fiskerisektoren.

Fra Fiskeridirektoratet utdypes det hvorfor ulike aktører ikke har deltagelsesrett i kommisjonen. De fremhever det at deltagerne skal kunne bidra faglig og representere bredden i næringen. I denne sammenhengen trekker Fiskeridirektør Peter Gullestad spesielt frem Norges Fiskarlag. Han mener at Norges Fiskarlag representere både kyst- og havfiskeflåten, og de ulike fiskerier fra nord til sør. I tillegg uttaler han at det ikke er ønskelig med en ytterligere fragmentering av næringen i et stort antall organisasjoner. Dette vil ifølge Fiskeridirektørens oppfatning i for stor grad komplisere forhandlinger og reguleringer. Han påpeker også at Norges Fiskarlag har lang erfaring og god kompetanse i å gi faglige råd til forvaltningsmyndighetene. Også Fiskeri og havbruksnæringens landsforening uttaler at det ikke er fordelaktig med en større fraksjonering av næringen. Begge uttaler seg altså skeptisk til å slippe til flere organisasjoner i kommisjonen. En av Fiskeri og havbruksnæringens direktører (Industri og eksport), Christen A. Mordal uttrykker også tilfredsstillelse med å ha

Norges Fiskarlag som forhandlingsmotpart på vegne av fiskerne. Han anser ikke Norges Kystfiskarlag som betydningsfull i så måte. Mordal kommenter også at landsiden av næringen gikk til det skritt å samle seg for å oppnå større innflytelse i fiskerisektoren, og ser det derfor ikke som ønskelig at Norges Fiskarlag splittetes i flere mindre organisasjoner (25.02,03).

Flertallet av de store næringsaktørene uttrykker seg fornøyd med deltagelsesmulighetene og representasjonen i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Både Norges Fiskarlag, Fiskebåtrederens forbund og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening bekrefter dette under samtaler. Sistnevnte kommenterte at de noen ganger likevel følte seg som et næringsmessig alibi for å vise at bredden i næringen er representert i kommisjonen. Generalsekretær i Fiskebåtrederens forbund, Audun Maråk, uttrykker også tilfredsstillelse med ressursforvaltningens representasjonsordninger. Han uttaler i tillegg at de er fornøyd med å være representert gjennom Norges Fiskarlag i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen og Reguleringsrådet. Representanten for rederforbundet uttaler også at de også jobber selvstendig med denne type problemstillinger i forhold til fiskerimyndighetene (13.05.02). De aktørene som uttrykker høy representasjonslegitimitet er dermed i stor grad sammenfallende med de aktørene som har deltagelsesrett i kommisjonen. Fiskebåtrederens Forbund er et unntak, men de uttaler at de føler seg godt representert igjennom Norges Fiskarlag. Det er ikke overraskende deltagelse fremmer representasjonslegitimitet.

Fiskerimyndighetens begrunnelse for enkelte aktørers manglende representasjon i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen fremkommer ved å sette et motsatt fortegn for begrunnelsen til de utvalgte aktørers deltagelsesrett. Norges Kystfiskarlag oppfattes av fiskeriforvaltningen, og av de næringsaktørene som deltar i kommisjonen, å representere for snevre interesser. I følge Fiskeridirektoratet er Norges Kystfiskarlag fortsatt å regne som en særinteresse som mangler Norges Fiskarlag sin kompetansebredde. Fra næringsorganisasjonene uttrykkes manglende tillit til at Norges Kystfiskarlag bør få lov å delta i fiskerikommisjonen. Fiskebåtrederens forbund poengteres det at de ikke evner å se helhetlig på sektoren, og at de i tillegg har en relativt liten medlemsmasse. Fra Norges Fiskarlag uttrykkes det også at Norges Kystfiskarlag ikke sees å kunne bidra med noe i kommisjonen, og at Norges Fiskarlag allerede representerer kystfiskerne (Intervju med nestleder Jakob. M. Jakobsen (05.11.02).

Fiskeridirektoratet begrunner Norges Naturvernforbunds manglende deltagelse i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen med at de faglig sett ikke kan tilby noen ny kunnskap i forhold til den biologiske tilstanden i havet. I følge fiskeridirektøren er det Havforskningsinstituttet som innehar kompetansen på å gi faglige råd om bestandssituasjonen

for norsk-arktisk torsk. Fiskeridirektøren uttaler også at totalkvotene neppe ville blitt satt noe lavere om Naturvernforbundet fikk delta. Fra Fiskeri og havbruksnæringens side uttales det at det er en missforståelse at aktørene i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, deriblant næringsorganisasjonene, ikke etterstreber en bærekraftig ressursforvaltning. I denne sammenheng uttaler det at Norges Naturvernforbund har et for smalt mandat i forhold til sine vurderinger, og at de ikke evner å ta et næringsmessig ansvar (Intervju med Christen A. Mordal (25.02.03). Fylkeskommunens representant i kommisjonen, Fylkesrådsleder i Nordland Geir Knutson støtter heller ikke Norges Naturvernforbund sitt ønske om å delta. Han påpeker at de da ville miste sin mulighet til å fungere som 'vakthund' overfor ressursforvaltningen. Dette forklarer han med at Norges Naturvernforbund ved å delta i kommisjonen måtte lojalt sluttet opp under beslutningene her, samt at de ikke ville kunne debattere dem like fritt offentlig. De ville uansett ikke ha mulighet til å gå ut og fortelle hva den norske forhandlingsposisjonen var.

Fiskeridirektør Gullestad påpeker også at Norges Naturvernforbund nok har svekket sitt kandidatur ved at de ikke opptre som et "rent miljøkorrektiv". Det samme standpunktet utdypes fra Fiskebåtredernes Forbund. De ser på Norges Naturvernforbund som en fordekt kystfiskerorganisasjon. Generalsekretær i forbundet, Audun Maråk, mener i tillegg at Norges Naturvernforbund feilaktig stempler forvaltningen som uansvarlig. Samtidig mener han de utpeker havfiskeflåten som en miljøsynder, uten at de ser feilene kystfiskeflåten gjør (Intervju 13.05.02). Også Fiskeridirektoratets øverste leder uttaler at Norges Naturvernforbund ikke er like bevist på fiskefusk hos kystflåten (12.11.02).

Ingen av næringsaktørene jeg har plassert i kategorien tradisjonister er enige i fylkeskommunene eller andre regionale interesser i større grad bør ha bredere representasjon i fiskerisektoren enn i dag. Norges Fiskarlag er kategorisk når det gjelder å betrakte fiskerbestandene som felles nasjonale ressurser. Å regionalisere forvaltningen av norsk-arktisk torsk ville i følge Norges Fiskarlags nestleder Jakob M. Jakobsen, være det samme som om Sør-Norge skulle få overta forvaltningen av pelagiske fiskeslag (Intervju 05.11.02).

Åpenhet

Tradisjonistene, med fiskerimyndighetene i spissen, ønsker ikke større åpenhet omkring det norske mandatet til forhandlingene med Russland. Som forklart tidligere har også fiskerimyndighetene avvist at internasjonale avtaler pålegger Norge større åpenhet i forhold til Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. I tillegg vises det til de strategiske ulempene ved å på forhånd røpe den norske forhandlingsposisjonen.

Fiskeriministeren uttaler at det er svært vanskelig, om ikke umulig å føre forhandlinger med andre land om mandatet var kjent på forhånd. Dette begrunner Ludvigsen med forhandlingens strategiske og gjentakende karakter. Det vises videre til at forhandlinger er en gi og ta prosess for å komme frem til enighet. Statsråden mener at det å offentliggjøre den norske forhandlingsstrategien på forhånd ville medføre en dårligere posisjon for Norge i forhandlingene, med det resultat at norske interesser blir skadelidende, både på kort og lang sikt (Stortingsdebatt 29.10.02). I forhold til å fastsette en totalkvote innebærer argumentet at Russland nærmest uten unntak vil presse kvotene opp til det maksimale av hva Norge er villig til å legge seg på.

Den sentrale fiskeriforvaltningen ser det heller ikke som naturlig med større åpenhet i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Ekspedisjonssjef Johán H. Williams avviser kategorisk kravet om mer åpenhet i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, og omkring den norske forhandlingsposisjonen. Williams fremhever det strategiske elementet ved forhandlingene. Han uttaler at man ikke kan føre forhandlinger om milliardverdier i det offentlige rom. Enhver forhandling går ut på å vinne stadfester Williams. Dette gjelder selv om forhandlingene mellom Norge og Russland har utviklet seg i positiv retning, med økt fokus på forvaltningsstrategier (Intervju 18.04.02). Dette synet bifaller Fiskeridirektoratet representert ved fiskeridirektør Peter Gullestad. Han uttaler at det er rimelig gode grunner til at det norske mandatet skal være hemmelig. Han fremhever i likhet med fiskeriforvaltningens politiske og øvrige administrative ledelse at man ikke fører forhandlinger med fremmede makter i det åpne rom. Han uttaler at dette har det vært rimelig enighet om, fra 'høyre til venstre' i den politiske ledelsen av Fiskeridepartementet. Etter Gullestad sitt syn er dette en konstruert problemstilling. Fiskeridirektøren sier at det fremover nærmest vil være automatikk i å fastsette kvotene, da den beskatningsstrategien fra 2004 av reduserer beslutningen til ren matematikk. Da vil utfallet nærmest være kjent på forhånd avslutter han (Intervju 12.11.02).

Heller ikke de store næringsaktørene i fiskerisektoren finner det naturlig med større åpenhet omkring det norske mandatet, og forhandlingene i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Både Norges Fiskarlag, Fiskebåtredernes forbund og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening uttrykker at forhandlingene av strategiske årsaker må være lukkede. Nestleder i Norges Fiskarlag, Jakob M. Jakobsen uttaler at det ville være unaturlig og taktisk uklokt å gå åpent ut med den norske posisjonen av hensyn til Russland. Han viser også til at tilrådingene fra Det internasjonale råd for havforskning er kjent, og at utfallet uansett kan vurderes opp mot disse (05.11.02). Også Christen A. Mordal påpeker at det ikke er hemmelig det som skjer i fiskerikommisjonen da alt er åpent i etterkant. Han forsvarer

likevel at forhandlingene av taktiske grunner er hemmelige, og at de ikke kan offentliggjøres på forhånd (25.02.02). Også fylkeskommunenes representant i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen uttaler at forhandlingene av strategiske årsaker må være lukket for offentligheten. Fylkesrådmann i Nordland, Geir Knutson, uttaler at alle forhandlinger er å gi og ta, dermed viser en ikke 'kortene' på forhånd. Han støtter av den grunn fiskerimyndighetene og de største næringsorganisasjonenes syn (25.02.03).

De fleste partiene på Stortinget, med unntak av SV uttrykker at de ikke finner det naturlig med åpenhet omkring det norske mandatet i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. En av Arbeiderpartiets stortingsrepresentanter i Næringskomiteen, Bendiks H. Arnesen, uttaler i likhet med tidligere fiskeriminister og nåværende stortingsrepresentant Kar Eirik Schjøtt-Pedersen (16.09.02), at en i internasjonale forhandlinger ikke kan legge forhandlingsopplegget åpent for alle. Det uttales at forhandlinger er å gi og ta, noe som innebærer at man må følge en forhandlingsstrategi. Arnesen uttaler også at han har tillit til at Regjeringen fører forhandlingene på en forsvarlig måte (Stortingsdebatt 28.11.02). Også FrP sin representant i Næringskomiteen, Lodve Solholm uttaler at han har tillit til Regjeringen, samt at det ikke er taktiske eller andre årsaker til at forhandlingene skal være åpne (*Ibid*). Det blir også slått fast i en samlet innstilling fra Næringskomiteen at Regjeringen skal føre forhandlingene med fremmede makter, og at i slike forhandlinger kan det ikke være full offentlighet (Innst.S.nr.44:26.11.02).

Ludvigsen tilbakeviser også forslag at Stortinget på forhånd skal konkretisere mandatet i forkant av forhandlingene med Russland om totalkvotene for norsk-arktisk torsk, og de andre fellesbestandene. Dette begrunnes med at det gjennom Grunnlovens system er tillagt Regjeringen å forhandle og inngå traktater m.v. med fremmede makter. En konkretisering fra Stortingets side av prinsippene for de norske posisjonene ville være nytt i forhold til dette prinsippet. Det vises videre at Regjeringen har praksis med å legge fram forhandlingsmandat for Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité kun i de tilfeller regjeringen finner det nødvendig, noe som også legges til grunn for forhandlingene i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Fiskerimyndighetene uttaler at de vurderer kontinuerlig hvilke konsekvenser FN-avtalen skal ha for samarbeidet i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, men at dette ikke er opptil Norge å vurdere unilateralt (29.10.02). Stortinget og næringskomiteen bekrefter fiskeriministerens syn på regjeringens rett til å føre fiskeriforhandlingene slik de finner det forsvarlig. SV møter derfor liten støtte at Stortinget i større grad skal involveres i forkant av kvoteforhandlingene.

6.2 Reformistenes oppfatninger, vurderinger og begrunnelser

Sosialistisk Venstreparti, delvis Senterpartiet, Norges Naturvernforbund, Norges Kystfiskarlag, samt representanter for Finnmark fylkeskommune uttrykker seg alle kritisk til deltagelsesmulighetene og åpenheten i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. De fremste ankepunktene er at det ikke er nok åpenhet omkring det norske mandatet til forhandlingene med Russland, samt at selve beslutningsprosessen er for lukket og stenger enkelte legitime deltagere utenfor. Norges Naturvernforbund mener dette strider mot internasjonale avtaler som Norge har undertegnet. Mange av reformistene mener at aktørene som nå er representert i kommisjonen ikke evner å fastsette en bærekraftig totalkvote for norsk-arktisk torsk i tråd med føre-var-prinsippet.

Representasjon

I et Dokument 8 forslag (21.06.02) kommer to stortingsrepresentanter fra Sosialistisk Venstreparti, Heidi Sørensen og Åsa Elvik, med konkrete tolkninger av Havrettstraktaten og FN-avtalen om fiske på vandrede og langtmigrerende fiskebestander. På bakgrunn av denne tolkningen kommer de med forslag til omorganisering av Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Norges Naturvernforbund kommer med nærmest identiske forslag og tolkninger av samme avtale i et brev til Utenriksdepartementet og Fiskeridepartementet (03.05.02). Dette er for øvrig en sterk indikasjon på samarbeid mellom disse to aktørene.

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti slår fast at norsk-arktisk torsk er å regne som en vandrende bestand etter definisjoner i Havrettstraktaten. Siden norsk-arktisk torsk er en vandrende bestand, mener disse aktørene at del III i FN-avtalen også bør gjelde for Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Del III i denne avtalen tar for seg mekanismer for internasjonalt samarbeid, deriblant frivillige organisasjoners deltagelsesrett. I denne sammenhengen peker Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti på manglende deltagelse og åpenhet i fiskerikommisjonen. Begge aktører viser derfor til FN-avtalens artikkel 12, punkt 1 og 2 som sier at beslutningsprosessene skal preges av åpenhet, og at ikke statlige organisasjoner opptatt av ressursforvaltningen, skal bli gitt mulighet til å delta i arrangement som forvalter og bevarer vandrende fiskebestander som norsk-arktisk torsk. På grunnlag av dette mener både Sosialistisk Venstreparti og Norges Naturvernforbund at aktører som Norges Kystfiskarlag, Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Norges Naturvernforbund

burde være legitime deltagere i kommisjonen. Dette er alle aktører som har fått avslag på sine søknader om å få delta. Isteden for Landsdelsutvalget har imidlertid fylkeskommunene samlet fått deltagelsesrett ved en representant.

Reformistene får for øvrig støtte for sin tolkning av FN-avtalen fra forskningsleder ved Fritjof Nansens Institutt Olav Schram Stokke. Han uttaler at kravet til deltagelse i fiskeriforvaltningen ikke bare gjelder næringens representanter. Etter hans syn innebærer avtalen at terskelen for observatørstatus senkes i internasjonale fiskerifora også for interesserte miljøorganisasjoner. Schram Stokke imøtegår litt på vei at dette prinsippet ikke skal gjelde alle interesserte organisasjoner slik at de skal kunne kreve å delta i forhandlingsdelegasjoner. Han avviser likevel at Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, på grunn av sin bilaterale organisering, gir grunnlag for å avise interesseorganisasjoner. Han påpeker at kommisjonen også forvalter den del av torskbestanden som befinner seg i internasjonalt farvann. Kommisjonen utgjør dermed en regional ordning i tråd med definisjonen i FN-avtalen. I tillegg påpeker han også at tidligere fiskeriminister Jan Henry T. Olsen påpekte at Den norsk-russiske fiskerikommisjonen er en ordning i tråd med denne avtalen. Forskningslederen går derfor så langt som til å si at tidligere fiskeriminister Otto Gregussen opptrådte arrogant når han beskrev Norges Naturvernforbund som en selvoppnevnt talsmann for interesser som i perioder finner det opportunt å engasjere seg i fiskeripolitikk. Dette forbundet har i en lang årrekke fulgt fiskeripolitikken, men enda verre mener Schram Stokke det er at den tidligere ministeren går baklengs inn i fremtiden med å motsette seg ordninger som allerede er gjennomført i de aller fleste organ som forvalter vandrende bestander som norsk-arktisk torsk (Kronikk *Fiskeribladet* 28.09.2001).

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti får delvis støtte fra kravet om bredere deltagelse i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. I et felles forslag fra Senterpartiet og SV uttrykkes det at Norges Kystfiskarlag bør få bedre representasjon i fiskerikommisjonen og Reguleringsrådet. Det vises blant annet til at i landbrukssektoren får begge næringsorganisasjonene delta på lik linje i alle råd og utvalg. Det påpekes dermed at det er urettferdig at Norges Kystfiskarlag ikke får delta. Dette begrunnes med at det er demokratisk sett betenkelig å la yrkesorganisasjon utelates fra relevante fora, mens den konkurrerende organisasjonen får nærmest monopol. I forslaget heter det også at dette er uheldig med tanke på den store betydningen beslutninger som fattes i fiskerikommisjonen og Reguleringsrådet¹⁸ har for Norges Kystfiskarlag sine medlemmer. Det kommenteres også at

¹⁸ Det må påpekes at Norges Kystfiskarlag deltar i Reguleringsrådet. De har imidlertid ikke stemmerett med kan fritt tale, og komme med skriftlige og muntlige bemerkninger og forslag til rådet.

Norges Kystfiskarlag har fått avslag på søknader om å få gruppestatus i Norges Fiskarlag på lik linje med Fiskebåtredernes Forbund. I forslaget fra stortingsrepresentantene, Åsa Elvik (SV) og Marit Arnstad (SP) til Stortinget uttrykkes det derfor at Norges Kystfiskarlag bør få deltagelse på linje med Norges Fiskarlag i alle relevante organ (Dok.nr.8:142, 05.06.02).

Finnmark fylkeskommunes varaordfører for Arbeiderpartiet, Arne Pedersen, er også en sterkt kritisk i til organiseringen av Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Han uttrykker ved ulike anledninger at ansvaret for de norske forhandlingene ikke bør ligge hos et næringsdepartement som Fiskeridepartementet, men overlates til Miljøverndepartementet. Dette begrunner han med at Miljøverndepartementet vil kunne ta mye sterkere hensyn til bærekraft ved fastsettelsen av totaluttaket, uten å la seg påvirke til å ta kortsiktige økonomiske hensyn. Pedersen mener at Fiskeridepartementet i for stor grad lar seg presse av næringsinteresser som har investert for mye i flåten, og dermed må ha rask avkastning uten hensyn til bestanden. Også Norges Naturvernforbund, Sosialistisk Venstreparti og Norges Kystfiskarlag uttrykker samsvarende synspunkt. Sosialistisk Venstrepartis Åsa Elvik, uttaler at det er en opplagt sammenheng mellom hvem som får delta i kommisjonen, og hva som blir nivået på totalkvotene. Hun spør også retorisk om det bare er havforskere, styresmakter og Norges fiskarlag som blir berørt av kommisjonens beslutninger (Intervju 16.09.02). Fylkesvaraordføreren mener også at kommisjonens sammensetning forhindrer en gjenoppbygging av bestanden. Han gir derfor uttrykk for at ressursforvaltningen ville få mye større tillit i opinionen om Miljøverndepartementet overtok ansvaret (e-post, 30.03.03). Sosialistisk Venstrepartis Åsa Elvik tror like vel at det vil måtte komme en endring i sammensetningen av aktører i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, selv om det nå er liten støtte i Stortinget for dette (*Ibid*).

Åpenhet

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti er kritisk til den manglende åpenheten i forhold den norske posisjonen i forkant av forhandlingene, og av fastsettelsen av totalkvoten under forhandlingene med Russland. I denne sammenhengen refereres det til formuleringer om åpenhet i FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende bestander. SV og Norges Naturvernforbund tar til orde for at prinsippet om åpenhet i denne avtalen skal gjøres gjeldende for Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Begge disse aktørene beklager at ressursforvaltningspolitikken for Barentshavet i praksis er ukjent for alle andre enn den norske delegasjonens medlemmer i fiskerikommisjonen og fiskeriministeren. Ankepunktet

mot den manglende åpenheten fra SV og Norges Naturvernforbund sin side er at det ikke blir gitt mulighet til vurdere om den norske forhandlingsposisjonen er i tråd med føre-var-prinsippet, og at det reelt sett er Russland som presser kvotene opp. Begge aktørene ønsker derfor en åpnere ressursforvaltning slik at det er mulig å legge press på delegasjonen, og beslutningene i kommisjonen. SVs fiskeripolitiske talskvinne Åsa Elvik beklager at hun som stortingspolitiker ikke har mulighet for å vite om Norge legger opp til en bærekraftig ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk (16.09.02).

Norges Naturvernforbund og SV ønsker også at Stortinget i forkant av forhandlingene med Russland skal konkretiserer den norske posisjonen. Stortingets deltagelse rundt ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk er også noe som opptar Norges Naturvernforbund. Deres standpunkt er sammenfallende med SVs. Dette vises blant annet i et brev fra Norges Naturvernforbund til Stortinget, Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag (04.12.01). Her oppfordres det til at Norges forslag til totalkvote offentliggjøres, slik at debatten om norsk ressurspolitikk kan føres både på Stortinget og i det offentlige rom basert på best mulig kjennskap til sakens fakta. På grunnlag av argumentene ovenfor framla SV en rekke konkrete forslag for Stortinget. Et av forslagene var at Stortinget skal konkretisere prinsippene for de norske posisjonene i forkant av forhandlingene i Barentshavet. I tillegg ble det foreslått at beslutningsprosessen og posisjonen i forhandlingene må være åpne, samt at berørte regionale myndigheter og frivillige organisasjoner på egnet måte må tas med på råd i forkant av og under selve forhandlingene (Dokument nr.8:156, 21.06.02). SVs forslag at Stortinget skal konkretisere prinsippene i forkant av forhandlingene bryter med den etablerte arbeidsdelingen mellom Storting og regjering. En rimelig forståelse av dette er at de oppfatter ressursituasjonen som alvorlig, og med store negative ringvirkninger for Nord-Norge, at de er villige til å legge denne arbeidsdelingen til side.

Norges Naturvernforbund er bevisst på at det er grunnlag for å hevde at artikkel 12, om åpenhet og deltagelse, i FN-avtalen ikke gjelder for Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Forbundet vedgår at kommisjonen ikke er etablert for å forvalte fisken på det åpne hav, m.a.o. utenfor norsk og russisk økonomisk sone. Naturvernforbundet har likevel innvendinger mot en slik ensidig tolkning. Det første ankepunktet er at kommisjonen forvalter denne torskebestanden som helhet, også de elementer av den som vandrer på det åpne hav. Det uttales også at det er urimelig at internasjonale bestemmelser for åpenhet og deltagelsesrett ikke skal anvendes fordi bestanden forvaltes av et mindre antall stater enn det som kunne vært tilfellet. Videre mener Norges Naturvernforbund at det er uheldig at Norge

ikke støtter samme prinsipper i bilaterale sammenhenger, men at norske myndigheter støtter disse i andre forvaltningssammenhenger. SVs fiskeripolitiske talskvinne Åsa Elvik, tror uavhengig av dagens norske holdning til denne problemstillingen i Storting og Regjering, at dette er en internasjonal trend som etter hvert vil få enda større gjennomslagskraft, inklusiv i fiskerikommisjonen (Stortingsdebatten om dette tema, 28.11.02). Norges Naturvernforbund gir uttrykk for det samme når de sier at folkeretten ikke er statisk. Forbundet mener at Norges tolkning av sentrale begreper i FN-avtalen, som føre-var-prinsippet, referansepunktene for bestandene, og åpenhet er viktig for utviklingen av fiskeriene og for utviklingen av internasjonal havrett. Skulle ressursituasjonen for norsk-arktisk torsk forverres ville dette nok tale til fordel for disse aktørenes antagelser.

6.3 Nøytralister oppfatninger, vurderinger og begrunnelse

Havforskningsinstituttet er den av aktørene i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk som forholder seg nøytral i forhold til andre aktører sine deltagelsesmuligheter og åpenheten i beslutningsprosessen. Dette begrunnes med at Havforskningsinstituttets faglige råd ikke skal trekkes i tvil, eller at det skal komme påstander om at de tar parti i for eksempel fordelingspolitikken mellom flåtegrupper. I forhold til sine egne deltagelsesmuligheter uttrykker imidlertid representanter fra Havforskningsinstituttet tilfredsstillende. Det sees ikke på som noe problematisk at deres status i Reguleringsrådet har gått fra å være medlem med stemmerett til å bli observatør. Det påpekes at de uansett har muligheten til å gjøre sitt syn tilkjente i ulike organer og overfor myndigheter, næring og media. Miljøverndepartementet er også utad nøytral i forhold til spørsmål om åpenhet og deltagelsesrett i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk.

6.4 Oppsummering

Tradisjonelistene

Tradisjonelistene mener at dagens ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk stort sett er representativ nok. Dette standpunktet er gjeldende for fiskerimyndighetene, flertallet av partiene på Stortinget, og de største næringsaktørene. Fiskeridepartementets politiske ledelse fastslår at det etter maktfordelingsprinsippet og grunnloven er tillagt regjeringen å bestemme

hvem som skal delta i internasjonale forhandlinger som Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Ut fra denne tolkningen er det regjeringens oppgave å ta med de aktører i forhandlingene som anses som berørte parter og representerer bredden i næringen.

Fiskerimyndighetene avviser at FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende bestanders bestemmelse om frivillige organisasjoners deltagerrett skal gjelde for Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Dette begrunnes med at den delen av avtalen som omhandler frivillige organisasjoners deltagerretten bare gjelder utenfor staters 200 mils økonomiske soner. Siden norsk-arktisk torsk hovedsakelig befinner seg innenfor norsk og russisk økonomisk sone omhandler ikke avtalen den blandede fiskerikommisjonen. På dette grunnlaget mener fiskerimyndighetene at Norges Naturvernforbund ikke har rett til å delta i kommisjonen. Det påpekes fra Fiskeridirektoratet at dette forbundet faglig ikke vil tilby noe nytt, da Havforskningsinstituttet innehar den marinbiologiske ekspertise. Næringsaktørene ønsker ikke at Norges Naturvernforbund får delta på grunn av manglende tillit til deres synspunkt på ressursforvaltningen. Spesielt Fiskebåtredernes forbund mener Norges Naturvernforbund ikke er en "ren" miljøorganisasjon, men at de tar parti med kystflåten. Dermed mener de at Norges Naturvernforbund ikke retter kritikk mot kystfiskeflåten de ganger det er på plass. Lignende uttalelser kommer også fra Fiskeridirektoratet og Norges Fiskarlag.

Fiskerimyndighetene tar til orde for at bredden i fiskerinæringen er representert i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Norges Fiskarlag fremstiller seg selv som en representant for både kyst- og havfiskeflåten. Også fiskerimyndighetene og landsiden av næringen, mener Norges Fiskarlag representerer bredden av fiskerne. Norges sjømannsforbund representerer arbeidstakerne, mens Fiskeri- og havbruksnæringens representerer landssiden. Fiskerimyndighetene peker derfor på at alle aktørene som best evner å gi faglige råd deltar. Dermed får ikke Norges Kystfiskarlag noen støtte hos fiskerimyndighetene eller andre næringsaktører til å delta i kommisjonen. Fra Fiskeridirektoratets side sies det at Norges Kystfiskarlag ikke er så profesjonelle og har det helhetlige syn som Norges Fiskarlag har. Både fiskerimyndighetene og de store næringsaktørene oppfatter Norges Kystfiskarlag som en særinteresse. Nevnte aktører ønsker heller ikke at næringen fragmenteres unødig. Videre er tilliten til Norges Kystfiskarlag liten hos de andre nevnte næringsaktørene, spesielt Fiskebåtredernes forbund, som oppfatter Norges Kystfiskarlag å være useriøse ved å ønske kvoter på bekostning av havfiskeinteressene.

Fiskerimyndighetene har tillatt fylkeskommunene å delta med en representant i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Næringsaktørene ønsker ikke deltagelse fra regionale

interesser. Norges Fiskarlag har uttalt seg i mot det en regionalisering av fiskeriresursene da det er en nasjonal ressurs. Fylkeskommunes deltagelse i kommisjonen kan likevel unngå kritikk da de skal representere alle landets fylker, og ikke enkelte regioner.

Deltagelsen i Reguleringsrådet er mindre omstridt enn i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Dette skyldes at representasjonen her er bredere. Norges Naturvernforbund og Norges Kystfiskarlag har allerede observatørstatus i rådet. Regionale interesser også representert igjennom Sametinget.

Fiskerimyndighetene, samtlige av næringsaktørene og representanten for fylkeskommunene fremhever at den norske posisjonen av strategiske årsaker må holdes hemmelig. Dette begrunner de med at Russland ville brukt denne informasjonen for å presse kvotene ytterligere opp. Fra Fiskeridepartementet avvises også at FN-avtalens punkt om åpenhet skal gjelde for Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, ut fra samme begrunnelse som ble benyttet i forhold til deltagelsesrettigheter.

Reformistene

Reformistene er aktører som av ulike årsaker er sterkt kritiske til åpenheten og deltagelsen i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Denne skepsisen gjelder spesielt i forhold til Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. De sterkeste representantene for dette synet kommer først og fremst Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti. I tillegg støtter Senterpartiet at Norges Kystfiskarlag bør få delta i kommisjonen. De forsvarer imidlertid ikke at Norges Naturvernforbund får delta. Også representanter fra Finnmark fylkeskommune kommer med sterk kritikk av sammensetningen i kommisjonen. Denne kritikken står imidlertid i kontrast til fylkeskommunenes representant, fra Nordland, i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, som mente deltagelsen var god.

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti mener også at dagens sammensetning av kommisjonen strider mot FN-avtalen. Begge disse to aktørene benytter denne avtalen for å prøve å åpne Den norsk-russiske fiskerikommisjonen for offentligheten, regionale interesser, miljøinteresser og kystfiskere. Disse aktørene viser til at blant annet Norges Naturvernforbund og Norges Kystfiskarlag har søkt om å få delta i kommisjonen. Reformistene tar også til orde for at kommisjonen er dominert av havfiskeflåten. Dette mener de er uheldig da den ikke representerer et bærekraftig fiske. Både Norges Naturvernforbund, Sosialistisk Venstreparti og Norges Kystfiskarlag kritiserer havfiskeflåten for å ha for mye makt. Reformistene ønsker derfor større åpenhet i forhold til den norske delegasjonens

forhandlingsmandat. Dette begrunner de med at de ønsker å vite hvem som presser totalkvotene over føre-var-prinsippet.

Nøytralistene

Som jeg har påpekt i presentasjonen av innholdslegitimitet, er det ulike aktører som avstår fra å uttrykke noe om bla. miljøverninteresser og kystfiskere skal være sterkere representert i forvaltningen, om den norske forhandlingsposisjonen bør være gjenstand for større åpenhet, og hvilken del av flåten som er den mest ressursvennlige.

I denne kategorien av aktører plasserer jeg Havforskningsinstituttet og Miljøverndepartementet. Havforskningsinstituttet fremhever som nevnt tidligere viktigheten av å være faglig nøytral, og ikke å miste tillit med å ta parti for enkelte aktører. Talsmenn for Miljøverndepartementet har uttalt de ikke har oppfatninger omkring ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Det er likevel mer trolig at dette er et uttrykk for å overlate denne behandlingen av fiskerispørsmål i størst mulig grad til Fiskeridepartementet. Et visst uttrykk for interesse for slike spørsmål signaliseres uansett ved Direktoratet for naturforvaltning sin deltagelse i Reguleringsrådet. Dette direktoratet er underlagt Miljøverndepartementet.

7 Analyse av innholdslegitimitet

7.0 Innledning til hovedoppfatningene

I dette kapitlet skal jeg sammenfatte de tre hovedoppfatningene — tradisjonalister, reformister og nøytralister — sine mål og verdier, oppfatninger av virkeligheten, og deres vurderinger av policies og virkemidler. Denne sammenfatningen avsluttes med en skjematisk fremstilling av den logiske strukturen i hver av de tre hovedoppfatningene.

Jeg vil også sammenfatte hovedoppfatningene til aktørene i de tre kategoriene når det gjelder deres vurdering av representasjons og prosedyrelegitimiteten. Også her vil jeg se på deres mål og verdier for representasjonen og prosedyrer, samt hvordan de oppfatter dagens situasjon med hensyn til disse variablene før jeg fremhever deres virkemidler for å oppnå disse ønskede målene.

7.1 Sammenfatning av hovedoppfatningene

7.1.1 Tradisjonalistmodellen

Tradisjonalistenes mål og verdier

Tradisjonalistene har som sitt overveiende mål at bestanden av norsk-arktisk torsk skal forvaltes på en bærekraftig måte i samsvar med føre-var-prinsippet. Denne målsetningen sammenfaller med målet om langsiktig og kortsiktig økonomisk bærekraft for fiskerinæringen. Dette skiller i prinsippet ikke tradisjonalistene fra reformistene og nøytralistene. Det som skiller tradisjonalistene fra reformistene i dette henseendet er hvordan hensynet mellom økologisk og økonomisk bærekraft skal veies opp mot hverandre i et kortsiktig perspektiv.

Videre har tradisjonalistene som målsetting å legge forholdene til rette for en effektiv og lønnsom fiskeflåte som gir grunnlag for god inntekt og ny rekruttering til næringen. I dette perspektivet må de to bærekraftsbegrepene veies opp mot hverandre. De to hovedmålsetningene til tradisjonalistene vil influere deres virkelighetsoppfatning rundt bestandssituasjonen og hvilke policies og virkemidler som er best egnet for å nå disse målene.

Tradisjonalistenes virkelighetsoppfatning

Tradisjonalistene vurderer gjennomgående bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk i mer positive vendinger enn reformistene og tradisjonalistene. Fiskerimyndighetene ligger mest på linje med havforskernes vurderinger av bestanden og disse er *utgangspunktet* for fastsettelsen av totalkvoten i samråd med Russland. Fra fiskerimyndighetenes side uttales det at forskernes vurderinger ikke er det eneste prinsippet som legges til grunn for kvotefastsettelsen. Hensynet til næringen gjør at det ikke bør utføres store kutt fra år til år. I praksis innebærer dette at kvotene som oftest settes høyere enn havforskerens anbefalinger. Dette er hva Sagdahl (1992) betegnet som en politisk betinget tilleggskvote.

Fra øverste hold hos fiskerimyndighetene uttrykkes det skepsis til havforskernes bestandsanslag og bestandsvurderinger. En del av dette skyldes store variasjoner i havforskernes anbefalinger fra år til år. En annen årsak er manglende tillitt til havforskernes operasjonalisering og bruk av begrepene i forhold til føre-var-prinsippet. Blant annet peker en tidligere statssekretær for dagens samlingsregjering på at begrepet "*utenfor sikre biologiske rammer*" kan benyttes på en bestand der fiskedødeligheten er marginalt over, og gytebestanden marginalt under, føre-var-nivå. I en rapport fra Fiskeridirektoratet heter det at så lenge gytebestanden er i henhold til føre-var-nivå, burde havforskerne ikke karakterisere om fiskedødeligheten er høyere enn føre-var-nivå. En kilde i Fiskeridepartementet uttalte at havforskerne burde samsvare begrepsbruken sin bedre med forvaltningsmyndighetene. Han gav også uttrykk for at manglende tillit til havforskernes bestandsanslag har vært en medvirkende årsak til at kvotene settes høyere enn anbefalt.

Hos de store fiskeriorganisasjonene er det enda større skepsis til havforskernes bestandsvurderinger og kvoteanbefalinger enn det er hos fiskerimyndighetene. Spesielt representanter for Norges Fiskarlag går ut med kritikk av havforskerne. Det internasjonale havforskningsinstituttets siste bestandsprognosene for 2003 viser en gytebestand godt over føre-var-nivå. Formann i Norges Fiskarlag benytter denne bestandsrapporten til å uttrykke at fiskerne har hatt rett i sine egne vurderinger av situasjonen for norsk-arktisk torsk. Fiskebåtrederne kritikk omhandler de samme standpunkt som Norges Fiskarlag, men går enda lengre i å rette kritikk mot Havforskningsinstituttets modeller for bestandsberegning. Med støtte i havforsker Johannes Hamre sin alternative modell for bestandsberegning uttaler de at under ulike betingelser bør det fiskes langt mer enn hva føre-var-nivå for fiskedødeligheten tilsier. Det må også aksepteres en mindre gytebestand enn føre-var-nivå, samt at et beskatningsmønster dreid mot ungfisk ikke er negativt.

Tradisjonalistenes policies og virkemidler

Tradisjonalistene har ulike policies og virkemidler for å nå målene om en bærekraftig bestand i tråd med føre-var-prinsippet. Deres policies og virkemidler samsvarer også med deres virkelighetsforståelse av bestandssituasjonen.

En av tradisjonalistenes policies gjelder fastsettelsen av totalkvoten for norsk-arktisk torsk. Fiskerimyndighetene har uttalt at økologisk bærekraft må vurderes opp mot mer kortsiktige økonomiske hensyn til fiskerinæringen. Tradisjonalistene oppfatter overveiende bestanden å være i en forsvarlig eller god forfatning. Forholdene ligger til rette for at kvotene kan settes over havforskernes anbefalinger. En slik situasjon vil lettest opptre når bestanden er liten og næringen har stort behov for høye kvoter.

Andre av tradisjonalistenes virkemidler for å nå målet om en bærekraftig bestand i tråd med føre-var-prinsippet er å øke kontrolltiltak og å føre holdningskampanjer overfor næringen for å redusere omfanget av fiskefusk.

Tradisjonalistene har også policyer og virkemidler for å nå det andre hovedmålet. Dette målet er å skape en høyere effektivitet og lønnsomhet i næringen slik at den gir grunnlag for god inntekt og videre rekruttering av fiskere. Dette målet må i følge tradisjonalistene også gjelde for kystflåten. Et av virkemidlene er da å strukturere kystflåten slik at den er bedre tilpasset ressursgrunnlaget. Tradisjonalistene vurderer det også slik at ved å slå sammen kvoter også i kystflåten, og å betale tilskudd for båter som tas permanent ut av fisket, vil det bli en større kvote på de av fartøyene i kystfiskeflåten som er aktive etter struktureringen. Dette vil i tillegg til å skape vilkår for en bærekraftig bestand også, gi grunnlag for en effektiv og lønnsom fiskeflåte, noe som gjør næringen attraktiv i forhold til rekruttering.

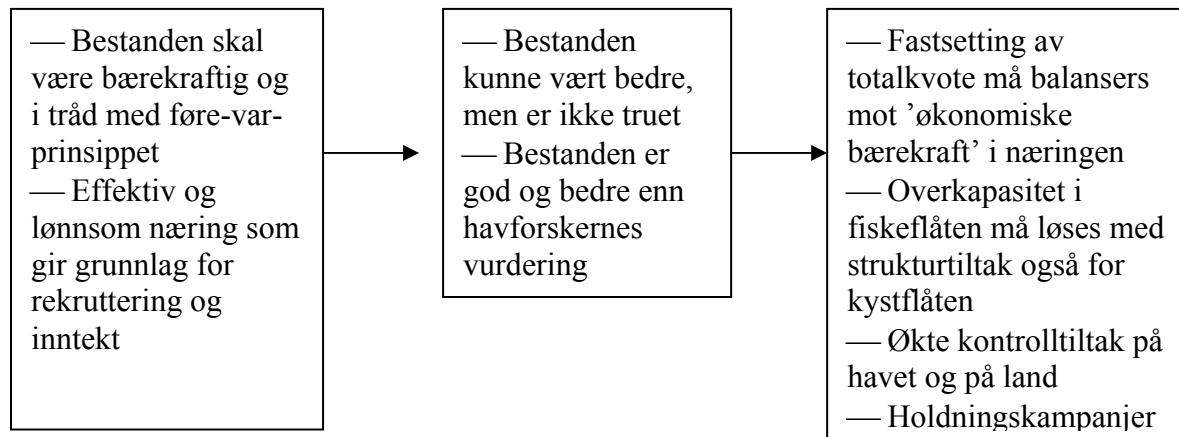
Skjematisk kan den logiske strukturen i tradisjonalistenes hovedoppfatning — mål og verdier, virkelighetsoppfatning og policies og virkemidler — illustreres ved følgende modell:

7.1 Tradisjonalistmodellen.

Mål og verdier

virkelighetsoppfatning

policies og virkemidler



7.1.2 Reformistmodellen

Reformistenes mål og verdier

Reformistene deler målsetningen med tradisjonalistene om å forvalte norsk-arktisk torsk på en bærekraftig måte i tråd med føre-var-prinsippet. Aktørene i denne kategorien ser denne fiskebestanden i sammenheng med organiseringen av Norge i forhold til bosetting og næringsvirksomhet. Reformistene ønsker å opprettholde spredt bosetting langs kysten. Dette setter de opp mot målet at beskatningen av norsk-arktisk torsk skal være felleseie og at det skal være åpen tilgang til allmenningen. Deres mål med dette er dermed å bevare kystfiskeflåtens tradisjonelle tilpasning til ressursen.

Reformistens virkelighetsoppfatning

Reformistene oppfatter bestanden av norsk-arktisk torsk som truet. De av reformistene som spesielt står for dette synet er Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti. Disse to aktørene baseres seg på Havforskningsinstituttets beskrivelser av bestandssituasjonen som ikke å være i tråd med føre-var-prinsippet og dermed utenfor sikre biologiske rammer. Disse

aktørene peker også på at småfisken tas ut av bestanden for tidlig, slik at den ikke i stor nok grad er med å sikre ny rekruttering av gytefisk. Ut fra denne bestandsoppfatningen uttaler disse aktørene at ressursforvaltningen av denne torskebestanden ikke er bærekraftig. Også en representant fra Finnmark fylkeskommune uttaler seg sterkt kritisk til bestandens tilstand. Fylkesvaraordføreren i Finnmark fylkeskommune uttaler at bestanden er kjennetegnet ved at føre-var-prinsippet settes til side av beslutningstakerne i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

Reformistenes policies og virkemidler

Reformistene setter frem forslag om en rekke policies eller virkemidler de ønsker å benytte for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning i tråd med føre-var-prinsippet, samt å sikre bosettingen på kysten en sikker fremtid. De har derfor som mål å sikre en mest mulig fri tilgang for kystflåten til allmenningen og å forvalte bestanden som et felleseie.

For å oppnå en bærekraftig ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk fremhever spesielt Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti at havforskernes anbefalinger i langt større grad enn til nå må etterleves. Kvotene bør ikke settes høyere enn at de ligger innenfor føre-var-nivå med hensyn til gytebestandens størrelse. Dette har ikke vært tilfelle for ressursforvaltningen på mesteparten av 1990-tallet og frem til dags dato. Selv om gytebestanden nå er regnet som godt over føre-var-nivå, har likevel reformistene dekning for sin karakteristikk av kvotefastsettingen og bestandssituasjonen som utenfor sikre biologiske grenser i forhold til havforskernes operasjonalisering av føre-var-nivå.

Reformistenes mest sentrale policies og virkemidler er å dreie mest mulig av beskatningen av bestanden over på kystflåten. Norges Kystfiskarlag, Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti fremhever alle kystflåten som mer bærekraftig en havfiskeflåten både av hensyn til bestanden men også i forhold til lokalsamfunn langs kysten. Begrunnelsen for at kystflåten er mer ressursvennlig overfor bestanden sies å være at den har et fordelaktig beskatningsmønster ved at den tar stor, moden fisk. Dette begrunnes med at ungfisken skal sikre den fremtidige rekrutteringen, samt at når en fangster større fisk trengs det ikke like mange individer for å få samme antall tonn som tilfellet ville vært med yngre fisk. Årsaken til at kystflåten tar større fisk forklares blant annet ved at den tar stor gytemoden torsk, blant annet under Lofotfisket.

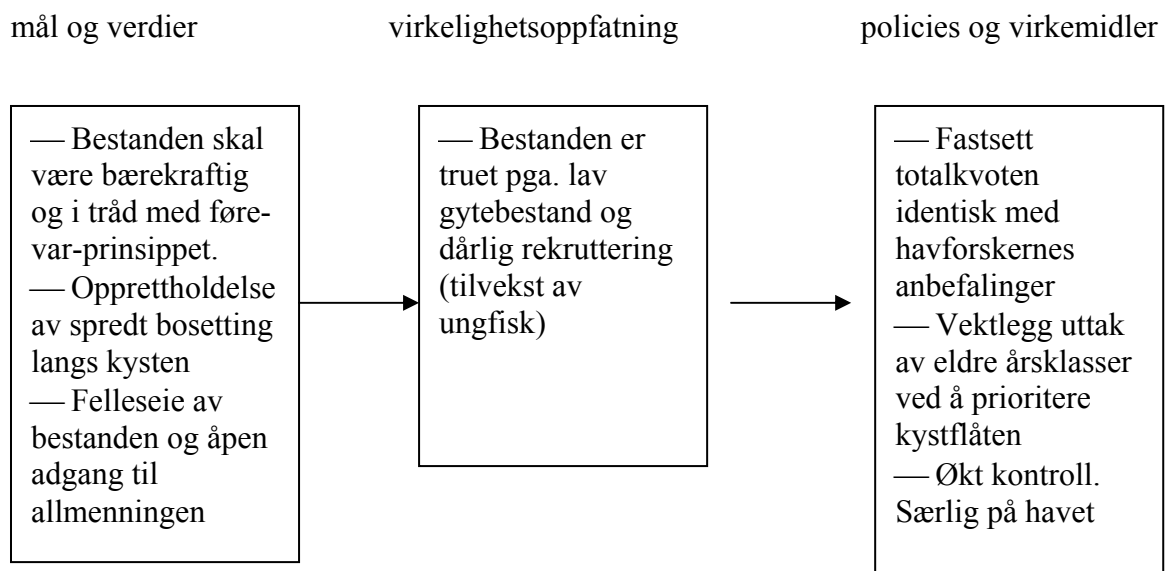
Norges Naturvernforbund peker også på at kystfiskeflåten har et langt mindre *fangstbehov* enn havfiskeflåten. Kystfiskeflåten har dermed langt mindre kapitalkostnader å

betjene og ikke like store incentiver til å ville preses kvotene opp i en dårlig ressursituasjon. Spørsmålet om fiskefusk settes også i sammenheng med havfiskeflåten investeringsnivå og behovet for kontinuerlig inntjening. Det antydes fra reformistene at disse forholdne fører til uregistret uttak av fisk og svart omsetting. På dette grunnlaget avvises det at overkapasitet i kystflåten er noe problem, slik at alle aktørene i kategorien reformister er motstandere av fiskerimyndighetenes strukturforslag.

Et annet argument som benyttes for å forsvare at kystflåten ikke skal struktureres er dens betydning for mange lokalsamfunn, spesielt i Nord-Norge. Sosialistisk Venstreparti, Norges Naturvernforbund, Sametinget, Norges Kystfiskarlag og Finnmark fylkeskommune avviser alle at kystflåten må struktureres på grunn av de negative ringvirkninger dette vil få for lokalsamfunn. Dette begrunnes blant annet med at mulighetene for kvotesammenslåing vil føre til en kapitalisering av kystflåten som øker ressurspresset og gjør adgangen til å delta i fisket vanskeligere. Frykten er også tilstede for at kvotene skal flyttes ut av kystsamfunnene i Nord-Norge og isteden konsentreres i andre regioner.

Skjematisk kan den logiske strukturen i reformistenes hovedoppfatning — mål og verdier, virkelighetsoppfatning og policies og virkemidler — illustreres ved følgende modell:

Fig. 7.2 Reformistmodellen



7.1.3 Nøytralistene

Nøytralistenes mål og verdier

Havforskningsinstituttet er den av nøytralistene som også har som mål å sikre en bærekraftig ressursforvaltning av norsk-arktisk torsk i tråd med føre-var-prinsippet. Miljøverndepartementet har på et mer generelt grunnlag ansvaret for å være bærer og pådriver for tanken om en bærekraftig ressursutnyttelse i tråd med føre-var-prinsippet.

Det er havforskerne, blant andre representert ved Det internasjonale råd for havforskning og Havforskningsinstituttet, som operasjonaliserer kriteriene for at en bestand og høstingen av den skal være i tråd med føre-var-prinsippet, og dermed bærekraftig. Settes ikke kvotene i samsvar med havforskernes anbefalinger, og er ikke bestanden innenfor deres sikkerhetsmarginer, karakteriseres den som utenfor sikre biologiske grenser.

Nøytralistenes virkelighetsoppfatning

Havforskernes bestandsoppfatning er at den norsk-arktiske torsken beskattes for hardt og at bestanden er utenfor sikre biologiske rammer. Dette begrepet innebærer enten at gytebestanden eller fiskedødeligheten ikke er i henhold til operasjonaliseringen av føre-var-prinsippet. Havforskningsinstituttet uttaler at dette har vært situasjonen for store deler av 1990-tallet og frem til dette år. Til tross for denne beskrivelsen av bestanden uttaler de at den er relativt sikker, det er ikke noen umiddelbar fare for at den skal kollapse, slik det skjedde med torskebestanden utenfor Newfoundland. Denne bestanden er heller ikke i like dårlig forfatning som Nordsjø-torsken, og nå også kyst-torsken. Havforskernes største bekymring er at den høye fiskedødeligheten på sikt skal gi bestanden et knekk, og det er uttalt at nedgangen vil komme til tross for at gytebestanden i dag er høyere enn havforskerne offisielt har forventet. Selv om de ikke forventer bestanden vil kollapse, uttaler havforskerne at dens grunnlag for økonomisk avkastning da vil forringes. Det ideelle vil i følge Havforskningsinstituttet være en fiskedødelighet som ligger godt under føre-var-nivå, da dette på sikt vil sikre en høy bestand med stor rekrutteringspotensial, der det som tas ut av bestanden kan ligge på et høyt nivå men at det dermed ikke truer den på grunn av dens størrelse. Sagt med andre ord kan en lav fiskedødelighet i en høy bestand gi en større kvote enn en høy fiskedødelighet i en lav bestand.

Havforskerne retter også en advarende pekefinger mot at gytebestanden består av noen av de største målingene som er gjort av førstegangsgytere. Dette er bekymringsfullt fordi disse produserer langt mindre rogn enn eldre fisk, så sjansene for en god gyting reduseres. Det

påpekes også at den kanadiske torskestammen også hadde en slik sammensetning av gytebestanden før den kollapset.

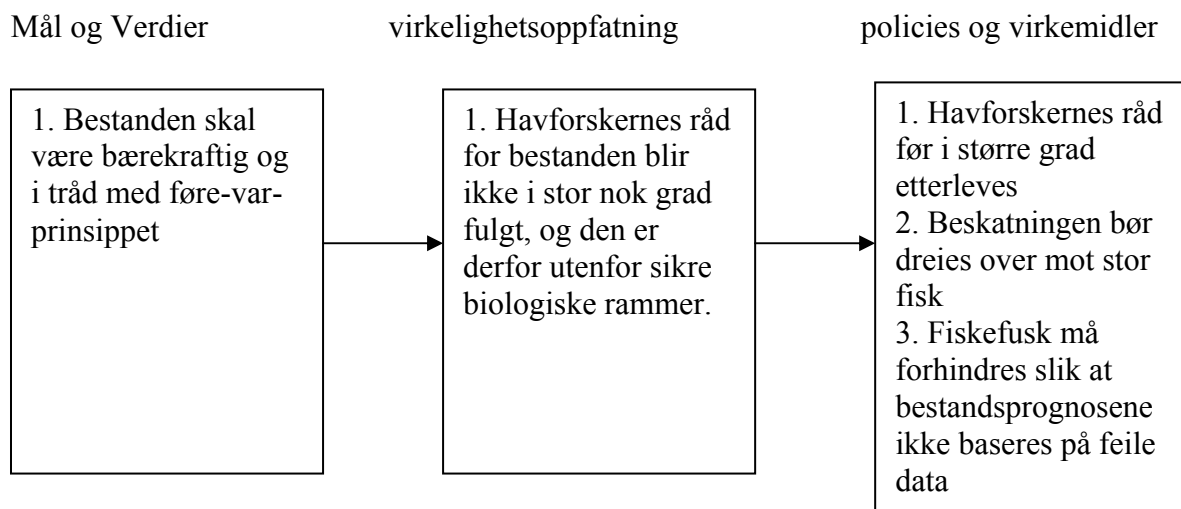
Nøytralistenes policies og virkemidler

Havforskerens policies og virkemidler for at ressursforvaltningen skal bli bærekraftig er at fiskerimyndighetene fastsetter kvotene i samsvar med deres anbefalinger. Den marinbiologiske ekspertise påpeker også at av bedriftsøkonomiske årsaker burde fiskedødeligheten vært lavere enn føre-var-nivå, da fiskerne ville fått mer fisk per innsatstime. Havforskningsinstituttet fokuserer også på et det er fordelaktig for bestanden at beskatingen dreies over på stor moden fisk, for å sikre rekrutteringen.

Havforskningsinstituttet holder seg nøytral når det gjelder hvilke flåtegrupper som har best beskattingsmønster og dermed er mest bærekraftig. Havforskningsinstituttets bruk av bærekraftsbegrepet begrenses til å gjelde bestanden av norsk-arktisk torsk. Det er først i de senere år at de forsøker i praksis å vurdere bærekraften opp mot økosystemet ved å gi kvoteanbefalinger basert på artenes interaksjon i økosystemet. Havforskningsinstituttet forholder seg nøytral i forhold til samfunnsmessig og økonomisk bærekraft utover å uttale at bestanden bør være så høy som mulig av bedriftsøkonomiske hensyn

Skjematisk kan den logiske strukturen i nøytralistenes hovedoppfatning — mål og verdier, virkelighetsoppfatning og policies og virkemidler — illustreres ved følgende modell:

Fig. 7.3 Nøytralistmodellen



7.2 Analyse av representasjons og prosedyrelegitimitet

7.2.1 Sammenfatninga av hovedoppfatningene

Representativitet i beslutningsorganer og tillit til beslutningsprosedyrene er viktige legitimitetsgivende faktorer for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. De tre kategoriene av aktører fordeler ulike hovedoppfatninger i forhold til ressursforvaltningen med hensyn til prosedyre og representasjonslegitimitet. Aktører innad i hver av de ulike kategoriene har i all hovedsak like vurderinger av representasjons og prosedyrelegitimiteten. Tradisjonalistene oppfatter både deltagelse og prosedyrene for fastsettelsen av totalkvotene å være legitim. Reformistene mener derimot at representasjonen og beslutningsprosedyrene for fastsettelsen av totalkvoten ikke er legitim. Nøytralistene forholder seg derimot i all hovedsak nøytrale vedrørende spørsmål omkring deltagelsen og representasjonen i beslutningsprosedyrene for norsk-arktisk torsk. I de følgende underkapitlene skal jeg presentere aktører i de ulike kategoriens hovedposisjoner.

7.2.1 Tradisjonalistene

Representasjon

Tradisjonalistene vurderer alle representasjonslegitimiteten i ressursforvaltningen som god. Disse aktørenes målsetning for representasjonen synes i størst mulig grad å være innrettet mot deltagelse fra fiskeriforvaltningen selv, havforskerne og de store næringsorganisasjonene som Norges Fiskarlag og Fiskeri- og havbruksnærings landsforening. I tillegg har fiskerimyndighetene funnet plass til de store arbeidstakerorganisasjonene. LO-forbundet blir blant annet representert av Norges Sjømannsforbund både i Reguleringsrådet og i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Denne sammensetningen av deltagere i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen vurderes av fiskerimyndighetene å kunne gi de beste *faglige råd* for å få en økologisk og økonomisk bærekraftig ressursforvaltning.

Fiskerimyndighetene aviser at Stortinget på noen måte skal delta mer direkte i fiskeriforhandlingene med Russland, og i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Noe det har kommet forslag om fra Sosialistisk Venstreparti. Lignende ønsker er også blitt uttrykt fra Norges Naturvernforbund og fra den politiske ledelsen i Finnmark fylkeskommune. Et slikt

forslag får imidlertid ingen støtte hos de andre partiene på Stortinget. Den politiske ledelsen av Fiskeridepartementet får dermed full støtte i at det er Regjeringens oppgave å velge ut hvem den ønsker å ha med seg i forhandlingsdelegasjonen med fremmede stater. Fiskerimyndighetene avviser dermed også forslag fra SV at Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, i henhold til internasjonale avtaler, burde åpnes for blant andre miljøvernorganisasjoner. Norges Naturvernforbund har også foreslått det samme overfor Fiskeridepartementet. Fiskerimyndighetene avviser kategorisk at FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende fiskebestander gjelder for fiskerikommisjonen. Dette begrunnes med at denne avtalens formuleringer om deltagelse og åpenhet bare gjelder forvaltningen av bestander som befinner seg utenfor staters 200 miles økonomiske soner. Norsk-arktisk torsk omfattes dermed ikke av avtalen da hoveddelen av bestanden befinner seg innenfor norsk og russisk økonomisk sone.

Når det gjelder sammensetningen av denne kommisjonen, viser den nåværende fiskeriministeren til at arbeidsdelingen mellom Storting og Regjering medfører at det er deres ansvar å sette sammen delegasjonen. På grunnlag av dette ansvaret velger Fiskeridepartementet å ta med seg de aktørene de definerer som *berørte parter*. Disse defineres som forvaltning, havforskning og næringsorganisasjoner som representerer bredden i fiskerisektoren. Fra Fiskeridirektoratet utdypes dette med at de aktørene som er deltagere i Den norsk-russiske kommisjonen skal kunne de beste gi faglige råd.

Fiskerimyndighetene bruker disse to prinsippene om bredderepresentasjon og faglig kyndighet som kriterier for deres utvelgelse og avvising av deltagere. Det må påpekes at disse kriteriene skjerpes i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen til forskjell fra Reguleringsrådet det deltagelen er langt bredere. De aktørene som blir gitt deltagelsesrett blir dermed vurdert som å representerte bredden i næringen og/eller å kunne gi de beste faglige råd.

Beslutningsprosedyrer og åpenhet

Tradisjonelistene mener at den norske posisjonen til kvoteforhandlingene med Russland av strategiske årsaker må holdes hemmelig. Den nåværende politiske ledelsen av Fiskeridepartementet avviser Sosialistisk Venstre parti sitt forslag om at Stortinget på forhånd skal konkretisere den norske posisjonen. Fiskerimyndighetene viser at det er tillagt Regjeringen å føre forhandlinger med fremmede makter. Skulle Stortinget tas mer med i forhandlingene ville dette bryte med arbeidsdelingen mellom Regjering og Storting.

Fiskerimyndighetene avviser også, på samme grunnlag som deltagelsesrett, at prinsippet om åpenhet nedfelt i FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende

bestander gjelder for Den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Begrunnelsen er at denne avtalens prinsipper om åpenhet gjelder forvaltningen av fiskebestander på åpent hav, mens norsk-arktisk torsk i all hovedsak befinner seg innenfor norsk og russisk økonomisk sone.

Både fiskerimyndighetene og næringsaktørene i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen avviser at den norske posisjonen burde omfattes av større åpenhet. Dette begrunner de med at Russland da ville benyttet denne kunnskapen til å presse opp kvotene, og å utnytte forhandlingene til sin fordel. Det samme standpunkt inntar også fylkeskommunenes representant i fiskerikommisjonen.

7.3.2 Reformistene

Representasjon

Norges Naturvernforbund, Sosialistisk Venstreparti, Norges Kystfiskarlag, politiske representanter for Finnmark fylkeskommune og Senterpartiet uttaler seg alle skeptisk til representasjonen og deltagelsesmulighetene til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Denne mistilliten omhandler spesielt deltagelsesmulighetene i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen, da representasjonen i Reguleringsrådet er vesentlig bredere. I de påfølgende avsnittene skal jeg utlede disse reformistenes hovedposisjoner.

De mest kritiske blant reformistene vil endre sammensettingen i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen fordi den etter deres syn ikke evner en bærekraftig forvaltning. De sterkeste talsmenn for dette synspunktet kommer fra Sosialistisk Venstreparti, Norges Naturvernforbund, Norges Kystfiskarlag og politiske talsmenn fra Finnmark fylkeskommune. Hovedstandpunktet til reformistene er at interesser til havfiskeflåten dominerer ressursforvaltningen, samt deres representasjon i kommisjonen og i Norges Fiskarlag, påvirker fiskerimyndighetene i retning av en ikke bærekraftig ressursforvaltning. Dette sies å ha en sammenheng med overinvesteringer i havfiskeflåten som fremmer behovet for høyest mulig kvoter uavhengig av ressursens tilstand. Dermed fremtvinges en negativ dynamikk mellom investering og kvotefastsettelse som truer bestandens bærekraft. Fra politisk hold i Finnmark fylkeskommune tas det derfor til orde for at Miljøverndepartementet, og ikke et næringsdepartement som Fiskeridepartementet, overtar forhandlingene da det vil være lettere for dem å ta større økologiske hensyn og ikke la seg påvirke av næringsinteressene.

Ulike andre argumenter benyttes av reformistene for å sikre representasjon og innflytelse for aktører de mener står for en mer bærekraftig politikk, med andre ord dem selv.

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti peker på internasjonalt avtaler Norge har tilsluttet som begrunnelse for at lokalsamfunn, regionale interesser og miljøorganisasjoner skal få innpass i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ønsker at Norges Kystfiskarlag skal få innpass i kommisjonen blant annet av rettferdighetshensyn. Disse partiene ser det som et demokratisk problem at en interesseorganisasjon som Kystfiskarlaget stenges ute fra forhandlinger som påvirker deres fremtid, mens en konkurrerende organisasjon, som Norges Fiskarlag, nærmest får monopol på å fremme sitt syn. Det vises til at i landbrukssektoren har begge organisasjonene lik deltakelsesrett. Senterpartiet støtter for øvrig ikke miljøorganisasjoners inntreden i kommisjonen.

Beslutningsprosedyrer og åpenhet

Blant reformistene er det spesielt Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti som tar til orde for en større åpenhet i beslutningsprosedyrene for kvotefastsettelsen for norsk-arktisk torsk. Disse aktørene ønsker at Stortinget, miljøorganisasjoner, opinion etc. skal ha muligheten til å vurdere den norske forhandlingsposisjonen for å se hvilket kvoteuttak Norge går inn for inn. Hensikten med dette er å påvirke den norske posisjonen i en bærekraftig retning. Et annet siktemål blir å se om det er Norge eller Russland som har ansvaret for at kvotene settes høyere enn havforskernes anbefalinger.

Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti henviser i denne sammenhengen til prinsippet om åpenhet i FN-avtalen om fiske på vandrende og langtmigrerende fiskebestander. Disse aktørene mener Den norsk-russiske fiskerikommisjonen omfattes av denne avtalen, slik at den norske forhandlingsposisjonen burde åpnes for offentligheten. Begrunnelsene for dette standpunktet er identisk med disse aktørenes argumentasjon vedrørende tolkningen av FN-avtalens betydning for deltagelse i samme organ.

Både Norges Naturvernforbund og Sosialistisk Venstreparti avviser deler av det strategiske argumentet som fiskerimyndighetene og næringsorganisasjonene benytter for å si at forhandlingene må være lukket. At forhandlingsposisjonen heller ikke i ettetid kan fremkomme på grunn av at det er en *'repetitendens øvelse'* da Russland vil få vite om neste års strategi, blir avvist med at da vet Russland allerede hva den norske posisjonen vil være slik at det ikke er et gyldig argument for hemmelighet. Disse aktørene tar uansett til orde for at større åpenhet er en trend i tiden, slik at fiskerimyndighetene før eller siden vil måtte åpne opp

forhandlingene med Russland. I denne sammenhengen pekes det på at Norge allerede slipper til miljøvernorganisasjoner i internasjonale klimaforhandlinger.

7.3.3 Nøytralistene

Nøytralistene gir ikke uttrykk for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk sin legitimitet med hensyn til representasjon og beslutningsprosedyrer. Havforskningsinstituttet uttaler at de er fornøyde med egne muligheter for å delta og å gi sitt syn til kjenne i ressursforvaltningspolitikken og for dens aktører. Av hensyn til egen upartiskhet uttaler ikke Havforskningsinstituttet seg om hvilke aktører som bør få delta og påvirke ressursforvaltningspolitikken da dette kan oppfattes som at de tar parti til fordel for enkelte flåtegrupper, næringsorganisasjoner etc. Også Miljøverndepartementet overlater håndteringen av slike problemstillingene til Fiskeridepartementet.

7.4 Tolking av hovedoppfatninger

7.4.1 Hovedoppfatninger

Flere andre legitimitetsstudier av ressursforvaltningen har ofte vært rettet inn mot fiskernes legitimitetsoppfatninger av reguleringspolitikken av fiskeriene. Denne undersøkelsen tar for seg legitimitetsvurderinger blant en hovedvekt av sektorens aktører, som blir plassert mine i tre kategorier når det gjelder deres forhold til ressursforvaltningspolitikken legitimitet. Tradisjonelistene finner i all hovedsak ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk å være både innholds-, representasjons- og prosedyrelegitim. Reformistene inntar et motsatt standpunkt, ved å uttale at verken innholdet eller representasjonen og prosedyrene er legitime. Nøytralistene er nærmest per definisjon nøytrale overfor spørsmål omkring representasjon og prosedyrer. En av nøytralistene har rollen som 'sannhetsvitne' i forhold til ressursforvaltningens innholdslegitimitet og vil av denne årsak uttale seg om innholdet ved ressursforvaltningspolitikken. Det sentrale spørsmålet blir da hva skyldes så denne legitimitetsfordelingen?

Ved utledningen av de tre kategoriernes hovedoppfatninger er det vist markante forskjeller mellom deres legitimitetsvurdering av ressursforvaltningens innhold. Til tross for en grunnleggende enighet om at ressursforvaltningen bør være bærekraftig har tradisjonalistene og reformistene svært ulike oppfatninger virkeligheten, dvs. av bestandssituasjonen, og av hvordan denne bærekraften skal nås, dvs. av policies og virkemidler. Nøytralistene rolle er nærmest å fungere som en dommer i forhold til om ressursforvaltningen er instrumentell rasjonell, dvs. om bestanden i seg selv er bærekraftig og i samsvar med føre-var-prinsippet slik de definerer dette.

Den samme motsetningen mellom tradisjonalistene og reformistene viser seg også i ulikheten mellom deres hovedoppfatning i forhold til vurderingen av representasjons og prosedyrelegitimiteten til ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. Tradisjonalistene bedømmer ressursforvaltningen som å være legitim når det gjelder representasjons- og prosedyrelegitimitet. Reformistene inntar det motsatte standpunkt. Nøytralistene forholder seg nøytrale i forhold til spørsmål omkring representasjon og deltagelse. Havforskerne ser det ikke som sin oppgave å ta stilling andre aspekter ved forvaltningen enn det rent instrumentell rasjonelle vedrørende bestandens bærekraft alene, dvs. uavhengig av mål for sosial organisering og valg av beskatningsteknologi.

Vi kan altså slå fast at det eksisterer to klare hovedoppfatninger som er ulike og på viktige områder sterkt motstridene. Felles for de to aktørgruppene er at de gjør krav på at deres oppfatning er den riktige for å få i stand en bærekraftig ressursforvaltning, og avgjørende betydning for utviklingen av fiskerinæringen og kystsamfunnet. Aktørene i de tre ulike kategoriene fortolker egne og andres mål og verdier, egne og andres virkelighetoppfatning, samt policies og virkemidler ulikt ut fra sine egne hovedoppfatninger.

7.4.2 Forklaring av hovedoppfatningene

De tre kategoriene av aktører vurderer mål og verdier, virkeligheten og policies og virkemidler ulikt. Dette skyldes at de har ulike interesser og ulik sosial identifikasjon. Her følger jeg Herbert Simon, som skriver at:

”... a person identify himself with a group when, in making a decision, he evaluates the several alternatives of choice in terms of their consequences for the specific group... (s. 213)”

Med andre ord så utformer tradisjonalistene og reformistene sine mål og verdier ut fra hvordan de ønsker at ”virkeligheten” skal bli. Samsvarer ikke virkeligheten med disse målene og verdiene utformer aktørene ulike virkemidler og policies slik de ønsker at disse skal påvirke oppnå målene og verdiene for den gruppen de identifiserer seg med.

Siden nøytralistene ikke frembringer en allment akseptert ”sannhet” for bredere samfunns mål og verdier, samt policies og virkemidler for å oppnå slike - utover det å oppnå en bærekraftig bestand - oppstår det interesser motsetninger mellom målene til tradisjonalistene og reformistene. Carl Rogstad formulerer det slik:

”...normer for instrumentell rasjonalitet er viktige legitimitetsgrunnlag for autoritet...(s. 146)”

Havforskningsinstituttet har ingen kunnskap som kan skape slik instrumentell rasjonalitet for å oppnå en bærekraftig ressursforvaltning utover bestanden i seg selv. Selv kunnskapen om bestandens bærekraft er omstridt.

Tradisjonalistene

Tradisjonalistene oppfatter overkapasitet som den største trusselen mot en bærekraftig ressursforvaltningspolitikk. Som en naturlig konsekvens at fiskerne ønsker å gjøre det bedre, få en større båt, en mer effektiv båt, og et større økonomisk utbytte må kapasiteten reguleres. En strukturering av næringen vil etter tradisjonalistenes syn skape en effektiv og lønnsom næring som gir gode driftsmuligheter og gjør det attraktivt å være fisker.

Tradisjonalistene fremhever at også kystflåten må ta sin del av ansvaret for ressursgrunnlaget ved å bygge ned sin kapasitet. Dette er forståelsen til fiskerimyndighetene, flertallet av partiene på Stortinget, samt de store næringsorganisasjonen som Norges Fiskarlag og Fiskebåtrederens forbund. Det er ut fra denne forståelsen av overkapasitetsproblemet at tradisjonalistene foreslår handlingsalternativ for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning, samtidig som det skal gi grunnlag for lønnsomhet. Når det er overkapasitet i forhold til ressursgrunnlaget vil den enkelte aktør sin fortjeneste ikke kunne hentes ut i stor nok grad til å besørge en lønnsom drift, og å betjene kapitalkostnader som følge av kampen for å henge med i den teknologiske utviklingen.

Det blir dermed rasjonelt å sørge for at bærekraft og grunnlaget for lønnsomhet opprettholdes ved å strukturere fiskeflåten. Ved å bygge ned overkapasitet sikres en bærekraftig bestand. Virkemidler som å slå sammen kvoter, begrense deltagelse i fisket og å belønne fiskere som trekker seg ut av næringen fremstår da som svært rasjonelle. Disse virkemidlene sees på som uunngåelige på grunn av bedre teknologi som skaper overkapasitet. Reduseres ikke overkapasiteten vil grunnlaget for næringsvirksomhet og bosetting i Kyst-Norge falle bort. Den enkelte næringsaktør vil ikke kunne forsvare sin virksomhet ut fra lønnsomhetskriterier, samtidig som ressursgrunnlaget forringes.

Tradisjonalistene oppfatter reformistene som uansvarlige ved at de søker å løse ressursproblemer ved å hente kvoter fra havfiskeflåten, uten selv å redusere sin kapasitet. Når tradisjonalistene vinner frem med sitt syn skyldes det at de innehar de mest sentrale posisjonene i fiskerisektoren. Det må imidlertid påpekes at tradisjonalistene vurderes deres handlingsalternativ som det beste også for kysten. Uten lønnsomme fiskebåter tilpasset ressursgrunnlaget vil næringsvirksomhet og bosettingsgrunnlaget forringes. Tradisjonalistene vurderer ressursforvaltningspolitikken legitimitet ut fra de konsekvenser det vil få for en samlet fiskerinæring.

Reformistene

Reformistenes hovedløsning for å få i stand en bærekraftig ressursforvaltning er å satse på kystflåten, samtidig som mindre bærekraftige former for ressursutnyttelse avvikles. Kystfiskeflåten blir av flere årsaker vurdert som en bærekraftig driftsform både for ressursgrunnlag og bosettingen i fiskeriavhengige regioner. På bakgrunn av denne forståelsen blir det rasjonelt å dreie fisket av norsk-arktisk torsk over på kystflåten. Tradisjonalistenes strukturingsforslag blir derfor avvist som grunnleggende irrasjonelt.

Spesielt Norges Naturvernforbund, Norges Kystfiskarlag, Sosialistisk Venstreparti, men også Sametinget fremhever kystflåten som bærekraftig. Dette forklares med at denne flåten har et bedre beskatningsmønster enn trålerne. Kystfiskeflåten tar ut stor fisk og trenger dermed ikke det samme antallet individer per tonn. Dette er med på å sikre den videre rekrutteringen til gytebestanden, som igjen sørger for rekruttering til totalbestanden. Trålerne fremheves som ressursødeleggende ved at de tar mest småfisk.

Reformistene avviser også en strukturering av kystflåten ut fra hensyn til overkapasitet. Norges Naturvernforbund lanserer isteden begrepene fangstkapasitet og fangstbehov. De mener det er behovet for å betjene kapitalkostnader som er ressursødeleggende, og ikke fangstkapasiteten i seg selv. Dette forklarer de ved at investeringer i nye fartøy og kjøp av kvoter øker kapitalkostnadene. Dermed skapes det incentiver til å presse kvotene opp for å betjene renter og avdrag, selv i situasjoner med en liten fiskebestand. Reformistene ser derfor et negativt samspill mellom strukturering og en bærekraftig forvaltning.

Reformistene fremhever også den økende 'kapitaliseringen' av næringen som uheldig ut fra det å skape bærekraftige lokalsamfunn basert på fiskeriene. De ser på innholdet i den nye strukturmeldingen som usolidarisk og slutten på de mange små kystsamfunn, spesielt i Nord-Norge. Kvotekjøp vil samle ressursene på få hender og i enkelte kapitalsterke regioner. Nærheten til ressursen vil ikke lengre gi de beste forutsetninger for fiske og bosetting. Reformistene oppfatter legitimiteten til ressursforvaltningspolitikken ut fra hvilke konsekvenser det vil ha for kystfiskeflåten og den spredte bosettingen langs kysten.

Nøytralistene

Nøytralistene Havforskningsinstituttet sitt standpunkt er at det er best å beskatte moden fisk. Talsmenn for Havforskningsinstituttet avkrefter likevel prinsipielt at de ulike flåtene ikke kan være like ressursvennlige så lenge det er vilje til det. Om noen av flåtene i dag i realiteten er mer bærekraftig tar de imidlertid ikke stilling til. Uttalelser fra representanter påpeker imidlertid at det ikke ville påvirke bestanden i noen særlig grad om kvoter i Norge ble refordelt fra havfiskeflåten til kystfiskeflåten. Dette skyldes at den norske havfiskeflåten har en lav prosentmessig andel av den totale fangst fordelt på ulike stater. Skulle en slik refordeling ha noen effekt måtte det også ha gjeldt andre staters trålere. Havforskningsinstituttet ser derfor på det å bekjempe fiskefusk som den viktigste utfordringen, da de anslår dette å være så høyt som 15-20%.

Tiltross for den marinbiologiske ekspertisens nøytrale standpunkt blir de tatt til inntekt for henholdsvis tradisjonalistene og reformistens standpunkter. Dette skyldes for en stor del indre uenighet i havforskningsmiljøet omkring beskatning og bestandsdynamikk.

Konklusjon

Denne studiens hovedfunn er at aktørene i de ulike kategoriene tradisjonallister, reformister og nøytralister, i all hovedsak enes om hovedmålet i at bestanden av norsk-arktisk torsk må forvaltes bærekraftig og i tråd med intensjonene bak føre-var-prinsippet. Tradisjonallistene, reformistene og nøytralistene klarer imidlertid ikke å enes om forvaltningen er instrumentell rasjonalitet for å nå dette målet. Aktørene i de ulike kategoriene har forskjellige oppfatninger om hva som er rasjonelle policies og virkemidler for oppnå en bærekraftig ressursforvaltning. Denne ulikheten i valg av virkemidler baseres dels på forskjeller i andre mål relatert til det å ha en bærekraftig ressursforvaltning, og dels på grunn av en ulik fortolkning av virkeligheten med tanke på bestandssituasjonen av norsk-arktisk torsk. Fiskerisektoren er delvis kjennetegnet av at havforskerne ikke har en rolle som leverandør av kunnskap for å få i stand en bærekraftig ressursforvaltning utover det reint instrumentelt rasjonelle rundt bestandsdynamikken for fiskebestandene. Kunnskapsgrunnlaget rundt ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk er dermed omstridt. De ulike partene kjemper for sin fortolkning av hvilke mål som bør gjelde for forvaltningen utover at bestanden skal være bærekraftig, hvordan bestandssituasjonen er i forhold til målet om bærekraft og føre-var-prinsippet og hvilke policies og virkemidler som best sikrer en bærekraftig ressursforvaltning og hvordan denne ressursen skal fordeles i samfunnet.

Striden om ressursforvaltningens legitimitet knytter seg dermed til ulike interesser og verdier. I denne striden har det opp gjennom tiden vært vinnere og tapere i kampen for å vinne frem med egne interesser, slik er også dagens situasjon i fiskerisektoren og for ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk. I den siste perioden i historien av ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk kan det derfor også utropes vinnere og tapere. I denne omgangen er det reformistene og deres interesser, verdier, virkelighetsoppfatning og løsningsforslag som har tapt. De har ikke fått gjennomslag for sitt syn i beslutningsprosedyrene, og ikke fått delta i Den norsk-russiske kommisjonen. Det er derfor reformistene som uttrykker størst legitimitetskritikk av ressursforvaltningen. Som en kjent reformist og forsvarer for de små fiskerisamfunnene langs kysten uttrykker det — kysten har tapt – Ottar Brox. Tradisjonallistene vil hevde det motsatte, at strukturering av kystflåten vil sikre kystens fremtid.

Avsluttende kommentar

Forskjellige aktører i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk vurderer dagens bestandssituasjon ulikt. Havforskerne uttaler at gytebestanden nå er godt over føre-var-nivå, men at fiskedødeligheten er for høy. De seier at nedgangen i bestanden vil komme. Norges Fiskarlag håper på stabile høye kvoter på nivå med de historisk gode periodene. Norges Naturvernforbund uttaler at det nå er en god mulighet til å opprettholde en god bestand med fornuftig forvaltning. Samtidig er det åpnet for at kvoter kans slås sammen i kystflåten. I tillegg uttales det fra fiskerimyndighetene at Norges Fiskarlag har mistet sitt hegemoni med fremveksten av Norges Kystfiskarlag. Det vil bli spennende å følge med den videre utviklingen i fiskerisektoren og i ressursforvaltningen av norsk-arktisk torsk.

Litteraturliste

Album, G: *Hvordan bør vi forvalte torsken*. Norges Naturvernforbund 2000.

Bortne, Ø., Selle, P. og Strømsnes, K. *Miljøvern uten grenser?. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Eriksen, E.O. *Om statens legitimitet og grense*. Bergen: Los-senteret Notat 1989:14.

Hernes, H-K. *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde? En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringen og avviklingen av fiskeristøtten*. Tromsø. Avhandling for dr. polit – graden, Institutt for Statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø.

Jansen, A.-I. (1992): *Makt og miljø- Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jansen, A-I. & Osland O. (1994): On the implications of the choice of instruments in environmental policy. Universitetet I Bergen: Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap. Paper prepared for the Workshop on "Green Politics and Democracy", European Consortium for Political Research, Madrid, 17-22. April 1994.

Jentoft, Svein. (1991): *Hengende snøre. Fiskerikrisen og framtiden på kysten*. Oslo. Ad notam forlag.

Jentoft, Svein og Mikalsen, Knut H. (2001): *Lastet til Ripa. Fiskernes rettsstilling i ressursforvaltningen*. Trondheim. Tapir Akademisk forlag.

Langhelle, O. (1991): Bærekraftig utvikling. I Benjaminsen, T. A. Og Svarstad, H. (red) *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Tano Ascheoug.

Mikalsen, K.H. (1982): Fiskeripolitikk som ressursforvaltning. Om offentlig styring og politisk organisering i fiskerinæringen". I Mikalsen, K.H og Sagdahl (red): *Fiskeripolitikk og Forvaltningsorganisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Naturvernforbundet i Troms (1990): *Høring om ressursforvaltning i fiskeriene*, Troms: Naturvernforbundet i Troms

Pettersen, P.A. og Rose, L.E (2000): Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning". I Offerdal, A. Og Aars, J. (red.): *Lokaldemokratiet – status og utfordringer*". Oslo: Kommuneforlaget.

Repstad, P. (1994): *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rogstad, C. (1977): *Herredømme i administrative systemer*. Oslo: Tanum – Norli.

Rommetvedt, H: (2002): *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringer, teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sagdahl, B.K. (1982): Struktur, organisasjon og innflytelsesforhold i norsk fiskeripolitikk. I Mikalsen, K.H og Sagdahl (red): *Fiskeripolitikk og Forvaltningsorganisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sagdahl, B.K. (1992): *Ressursforvaltning og legitimitetsproblemer, en studie av styringsproblemer ved forvaltningen av norsk- arktisk torsk. Ta til vettet Munkejord*. Bodø. Nordlands Forskning. NF- rapport 15/92-20.

Sandbæk, Ragnar. (1995): *Fiskeren, fartøyet og fangsten – Fiskerifartøyet som bedriftsøkonomisk enhet*". Oslo. A/S Landbruksforlaget.

Simon, H. (1957): *Administrative Behaviour*. New York. Macmillan Co.

Weber, M. (1992): *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag

Yin, R. K. (1994): *Case study research, design and methods*. London. Sage Publications Ltd.

Dokumenter

Dokument nr.8:156 (2001-2002) *Forslag fra stortingsrepresentantene Åsa Elvik og Heidi Sørensen om forvaltningen av de norsk-russiske fellesbestandene samt tiltak for å sikre mer åpenhet i de norsk-russiske kvoteforhandlingene*

Dokument nr.8:142 (2001-2002) *Forslag fra stortingsrepresentantene Åsa Elvik og Marit Arnstad om Norges Kystfiskarlag blir representert i Reguleringsrådet, Den norsk-russiske fiskerikommisjonen og andre relevante råd og komiteer innenfor fiskeriforvaltningen*

ICES (Det internasjonale råd for havforskning): Cooperative Research rapport No.255:2002.

Innst.S.nr.44 (2002-2003), *Innstilling fra næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Åsa Elvik og Heidi Sørensen om forvaltningen av de norsk-russiske fellesbestandene (av norsk-arktisk torsk, norsk-arktisk hyse og lodde) samt tiltak for å sikre mer åpenhet i de norsk-russiske forhandlingene*

Innst.S.nr.38 (2001-2002), *Innstilling fra næringskomiteen om de fiskeriavtalene Norge har inngått med andre land for 2001 og fisket etter avtalene i 1999 og 2000*

Innst.S.nr.93. (1998-1999), *Innstilling fra næringskomiteen om perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring*

Havforskningsinstituttet: Bestandsmål for norsk-arktisk torsk – skal dei baserast på fangsstatistikk og toktresultat, eller på toktresultat åleine? Korsbrekke, K., Mehl, S. Og Nakken O. (2000:udatert).

Havforskningsinstituttet: Havforskningsnytt nr.10 2002. Betyr en økning i gytebestanden i dag at bestanden av norsk-arktisk torsk vil øke fremover?

Havforskningsinstituttet: Føre-var-beskatning av fiskeriressursene i Barentshavet. Innlegg av Odd Nakken under "Fiskeridagen" i Bodø 28.02.2002.

Fiskeridepartementets miljøhandlingsplan 2000-2004.

Fiskeridepartementet: Brev fra fiskeriminister Svein Ludvigsen til Stortinget og Næringskomiteen vedr. Dokument nr.8:156(2001-2002), 29.10.2002.

Fiskeridepartementet: Brev fra statssekretær Torhild Widvey, på vegne av fiskeriminister Svein Ludvigsen, til Stortinget og Næringskomiteen vedr. spørsmål vedkommende Fiskeridepartementets vurdering av Dokument nr.8:156 (2001-2002), 18.11.2002.

Fiskeridepartementet: Protokoll for den 31. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen (22.11.02).

Fiskeridepartementets hjemmeside: (23.03.2003). FN-avtalen om fiske på det åpne hav.

Fiskeridepartementet: Struktur innen fiskeflåten – fokus på strukturering av kystflåten. Foredrag av statssekretær Thorhild Widvey på Finnmark Fiskarlags årsmøte, 23-24.08-2002.

Fiskeridirektoratet: Notat, *tiltak for å styrke ressurskontrollen*, 26.01.2002.

Fiskeridirektoratet: Beskatningsstrategier for norsk-arktisk torsk 2003-2005. Fiskeriøkonomisk avdeling oktober 2002.

Fiskeridirektoratet: Orientering. Drøfting av (føre var) referansepunkter som brukes i den biologiske rådgivningen. Fiskeriøkonomisk avdeling mai 2000.

Miljøverndepartementets hjemmeside (23.05.2003): Seksjoner og arbeidsområde, seksjon for vassdrag og marin naturforvaltning.

Norges Fiskarlag (7.12.2000). Pressemelding på Norges Fiskarlags hjemmeside. Norges Fiskarlag og Fiskeridepartementet (2000). "Hva du bør vite om Norsk Fiskerinæring-2000". Brosjyre utgitt av Norges Fiskarlag og Fiskeridepartementet, Grafisk Design as.

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Ber Bondevik ta opp fiskeriforvaltningen med president Putin* (08.11.2002).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Norsk-russiske fiskeriforhandlinger* (01.11.2002).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Skal de store overta kystfisket?* (02.10.2002).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *FN-avtalen om fiske på vandrende bestander* (03.05.2002)

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Naturvernforbundet ber Stortinget gripe inn* (28.11.2001).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Tviler på forvalterne* (28.11.2001).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Overfiske for femte året på rad* (11.11.2001).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Krever svar om fiskeriforvaltningen* (10.06.01)

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Norges Naturvernforbund ber regjeringen hindre senkning av ambisjonsnivået i Barentshavet* (24.05.2001).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Ønsket om å redusere føre-var-grensen i forvaltningen av norsk-arktisk torsk* (23.05.2001).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Hvordan bør vi forvalte torsken?* (19.05.2002).

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Takker nei til fiskebåtrederne* (07.05.2001)

Norges Naturvernforbund: Pressemelding, *Krever reforhandling av totalkvoten for torsk* (26.04.2001).

Norsk sjømannsforbund: Handlingsprogram vedtatt på landsmøtet september 2000.

St.meld.nr.51 (1997-98) *Perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring*, Fiskeridepartementet.

Stortinget: Møte 28.11.2002 om: Sak nr.3, *Innstilling fra næringskomiteen om de fiskeriavtalene Norge har inngått med andre land for 2002 og fisket etter avtalene i 2000 og 2001* (Innst.S.nr.29(2002-2003), jf. St.meld.nr.36 (2001-2002). Sak nr.4, *Innstilling fra næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Åsa Elvik og Heidi Sørensen om forvaltningen av de norsk-russiske fellesbestandene samt tiltak for å sikre mer åpenhet i de norsk-russiske kvoteforhandlingene* (Innst.S.nr.44(2002-2003), jf. Dok.nr.8:156(2001.2002).

Stortinget: Spørsmål nr.15, Fra Marit Arnstad til fiskeriminister Svein Ludvigsen om Norges Kystfiskarlag sin høringsrett og representasjon i fiskerisektoren (22.05.2002).

Avisartikler, pressemeldinger, kronikker og lignende

Dagbladet (06.03.99). "Torskekrise, og det kan være ministerens skyld".

Dagbladet (03.05.02). "Trues torsken av utrydning – vår bekymring gjelder det framtidige grunnlaget for et bra utkomme i torskefisket, ikke faren for utrydning av torsken som art".
Kronikk av Havforskningsdirektør Åsmund Bjordal.

Fiskaren nettutgaven (12.02.2003) "Kysttorsken er en blindvei".

Fiskeribladet, Kronikk (28.09.2001). "Folkevelt, folkerett og internasjonal fiskeriforvaltning",
Forskningsleder ved Fridtjof Nansens institutt Olav Schram Stokke.

Fiskeribladet nettutgaven (25.06.2002). "Dagens torskebeskatning går i minus".

Fiskeribladet nettutgaven (17.01.2003). "Torskeavtalen er en trussel mot torskebestanden".

Fiskeribladet nettutgaven (21.01.2003). "Risikabelt, og "Rovfiske" gir best forvaltning".

Fiskeribladet nettutgaven (03.06.2003) "Føler seg ranet av forskerne".

Fiskeribladet nettutgaven (03.06.2003) "Skal ta fiskerne med på råd".

Fiskeribladet nettutgaven (11.06.2003) "Vi har ikke tatt feil".

Fiskeribladet nettutgaven (11.06.2003) ”Åpner for ’kvotefest”.
Fiskeribladet nettutgaven (03.06.2003) ”Ikke et jækla ord til unnskyldning”.

Lofotposten nettutgaven (19.12.2002). ”Kystfiskarlaget om samlekvoter”.

Nordlys nettutgaven (11.11.2001). ”Fiskerne er fornøyd med avtalen”.

Næringsmiddelarbeideren nr.1 2003, tidskrift for Norsk Nærings og Nytelesmiddelarbeiderforbund.

NRK nettutgaven. (28.02.2002).

Informanter i ulike organisasjoner og offentlige etater

Finnmark Fylkeskommune; Fylkesvaraordfører Arne Pedersen
Fiskebåtredernes forbund: Generalsekretær Audun Maråk og styremedlem Atle Vartdal
Fiskeridepartementet: Ekspedisjonssjef Johán H. Williams
Fiskeridirektoratet: Fiskeridirektør Peter Gullestad
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening – Industri og eksport; styremedlem Kjell Olaf Larsen og administrerende direktør Christen A. Mordal
Fridtjof Nansens Institutt: Forskningsleder Olav Schram Stokke
Havforskningsinstituttet: Havforsker Johannes Hamre, informasjonssjef Jo Høyer, seksjonsleder Kjell H. Nedreaas og seniorforsker Odd Nakken
Nordland fylkeskommune: Fylkesrådsleder Geir Knutson
Norges Fiskarlag: Nestleder Jakob M. Jakobsen
Norges Naturvernforbund: Leder Barentshavskontoret Gunnar Album
Norges sildesalgslag: Administrerende direktør Johanns M. Nakken
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning: Forsker Stig Strandli Gezelius
Sametinget: Førstekonsulent Inge Arne Eriksen
Stortinget: Steinar Bastesen (Kp), Åsa Elvik (SV), Ivar Kristiansen (H), Karl Erik Schjøtt-Pedersen (Ap)