

UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi

Hvordan nød og nye ideer skaper nye lover

Speilvendingen av sjøgrenseloven i 1992

—
Astrid Marie Holand

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – Juli 2016



Forsidefoto: Båtsfjordbruket, januar 2014.
Foto: Astrid Marie Holand.

Auctoritas non veritas facit legem

Thomas Hobbes, *Leviathan*, 1651

Forord

Initiativet til studien kom opprinnelig fra prosjektet Norges Fiskeri- og Kysthistorie (NFKH). Dette var et prosjekt der universitetene i Tromsø, Bergen og Nordland, Høgskulen i Volda, Museum Vest, Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), Norges Fiskarlag og Kontaktrådet for fiskeri- og kystmuseer (KFK) samarbeidet om å utgi Norges Fiskeri- og Kysthistorie i fem bind til 200-årsjubileet for Norges Grunnlov i 2014. Bokverket er imidlertid ikke avgrenset til de siste 200 år, det går helt tilbake til steinalderen. I tilknytning til prosjektet fikk lærestedene opprettet en stipendiatstilling hver, tilknyttet hver sin tidsepoke, og jeg ble tilknyttet prosjektet i Tromsø, med de siste 40 årenes fiskerihistorie som overordnet tema.

Arbeidsprosessen har vært svært lærerik, særlig fordi jeg har hatt gleden av å delta i flere ulike fagfora, og dermed fått innblikk i ulike perspektiver. I fiskerihistorie-nettverket rundt NFKH er en imponerende mengde kunnskap om kystens mangslungne historie samlet. Både her, i forskningsgruppe for historie ved Nord Universitet, i forskningsgruppe for marin ressursforvaltning og utvikling (MARA) ved Norges fiskerihøgskole, fra historikerkolleger ved Institutt for historie og religionsvitenskap (IHR) ved UiT Norges arktiske universitet og i det internasjonale nettverket North Atlantic Fisheries History Association (NAFHA) har jeg fått verdifulle tilbakemeldinger på mitt arbeid – og jeg har fått delta i spennende samtaler om et vell av ulike tema. I mitt arbeid jeg også hatt god synergieffekt av min tilknytning til forskningsgruppe for journalistikk ved Nord Universitet, der jeg har deltatt i et forskningsprosjekt med lokal innovasjon og verdiskapning som tema.

Jeg vil takke alle dem som velvillig har stilt opp til intervju og delt av sin tid og sine historier. Takk til mine veiledere Bjørn-Petter Finstad og Harald Rinde for faglig påfyll og for holding i ører når det trengtes. Takk også til Edgar Henriksen, Jahn Petter Johnsen og Petter Holm for gode diskusjoner underveis. Til slutt en spesiell takk til Susanne, Stig Morten, Henny, Per, Andreas, Per Fredrik, Tora Marie og Thomas. Vet ikke hva jeg skulle gjort uten dere!

Astrid Marie Holand, Tromsø, 17. juli 2016

Sammendrag

Hvordan gjenspeiler lovverket samfunnets skiftende behov og virkelighetsoppfatninger?

Denne avhandlingen søker å gi svar på dette spørsmålet ved å følge en lovendringsprosess i fiskerisektoren. Frem til 1992 var det ifølge fiskerigrenseloven *forbudt (med visse unntak)* for utenlandske fiskere å levere fangster til foredling i Norge. En ressurskrise, *torskekrisa* i Nord-Norge på slutten av 1980-tallet, førte til at det ble stilt spørsmål ved fiskerigrenselovens restriksjoner: Når norsk fiskeindustri manglet råstoff – hvorfor skulle det være forbudt å ta imot fisk fra utenlandske fartøy? Lovendringen som gjorde at dette ble *tillatt (med visse unntak)* er avhandlingens omdreiningspunkt. Prinsippet som ble lagt til grunn her, var altså det motsatte av det den gamle loven sa. Denne endringen kalles i fiskerifagmiljøer for *speilvendingen av fiskerigrenseloven*, eller *sjøgrenseloven*, som er et eldre navn på den samme loven. Med denne speilvendingen ble det også tillatt for norske fiskere å levere fangstene sine direkte til utenlandsk foredling. Dette er et eksempel på at nye problemer og nye behov utfordrer eksisterende lovverk, og fører til at lover endres. Jeg kommer i det følgende til å kalle spørsmålet om hvorvidt man skulle tillate direktelanding av fisk fra utenlandske fartøy for *landingsspørsmålet*. Sakskomplekset, som omfatter lovutredningen og selve lovendringen, kalles for *speilvendingssaken*.

Jeg legger til grunn at hensyn til både nærings/forretnings/markedshensyn (heretter kalt *markedsargumentet*), natur/miljø/ressurshensyn (heretter kalt *ressursargumentet*) og kulturelle/sosiale/samfunnsmessige hensyn (heretter kalt *samfunnsargumentet*) hadde betydning for forløpet av selve speilvendingssaken. Dermed er det grunn til å forvente at alle de tre argumenttypene ble brukt i sakens anledning. Dette er en studie av hvordan aktører i fiskerinæringen, i organisasjonene, i lokal og regional politikk og administrasjon, samt i Fiskeridepartementet opplevde og beskrev situasjonen i et tidsrom da mange aktører mente at en lovendring var på sin plass. Hvilke problemer mente de å løse, hvilke løsninger foreslo de og hvordan argumenterte de for disse løsningene? En studie av hvordan aktørene møtte den ressurskrisen de opplevde vil også handle om deres robusthet, tilpasningsevne og kapasitet til å finne nye løsninger – kort sagt være innovative – når de ble utsatt for press. Overlevelse som motivasjon for innovasjon er et sentralt tema i avhandlingen. Vi skal også se at en ressurskrise kan fungere som katalysator for endring, med andre ord: Denne formen for nød kan brukes til å skape nye lover.

Forkortelser og forklaringer

Ap = Arbeiderpartiet

BC = Barents Company, tradingselskap i Kirkenes

DU = Distriktenes Utbyggingsfond

FDARK = Fiskeridepartementets arkiv

FFK = Finnmark Fylkeskommune

FFKARK = Finnmark fylkeskommunes arkiv

FL = Fiskeindustriens Landsforening (Forløper for FNL= Fiskerinæringens Landsforening)

Frp = Fremskrittspartiet

H = Høyre

KrF = Kristelig Folkeparti

LO = Landsorganisasjonen, Norges største arbeidstakerforening

NFK = Nordland fylkeskommune

NHO = Næringslivets Hovedorganisasjon

NKP = Norges Kommunistiske Parti

NNN = Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforening

Scarus = Scarus Marine Nutrition, sovjetisk eksportørselskap

Sevryba = Sovjetunionens fiskeriorganisasjon for det nordlige basseng

SND = Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Sovrybflot = Sovjetunionens overordnede statlige fiskeriorganisasjon

Sp = Senterpartiet

SV = Sosialistisk Venstreparti

SVI = Sør-Varanger Invest, Kirkenes

Figurer og tabeller

Figur 1-1	Sektorer, verdisystemer og verdisoner	22
Figur 2-1	Landinger av torsk fra russiske fiskefartøy omregnet til rund vekt (1990-2010)	44
Figur 2-2	Direktelandinger og annen import av torsk fra Sovjetunionen/Russland til Norge (1985-2000)	49
Figur 2-3	Politikk og vitenskap i utakt	60
Figur 2-4	«Vekst gjennom krise», syklisk endringsmodell basert på Hollings cycle of adaptive change	65
Figur 3-1	Stortingsaktivitet 1986-2011: Antall lovsaker per sesjon	91
Figur 3-2	Endret vektlegging av verdiområder	92
Figur 4-1	Landinger fra sovjetiske fartøy i Finnmark 16.10-24.11.1989, andel i prosent	129
Figur 4-2	Landinger fra sovjetiske fartøy i Finnmark og Troms 1. kvartal 1990, andel i prosent	130
Figur 4-3	Landinger fra sovjetiske fartøy i Finnmark og Troms 1. kvartal 1990, angitt i tonn per leveringssted	130
Figur 5-1	Saksgangen i speilvendingsaken 1987-92	170
Figur 6-1	Kjerneideer, grunnantakelser og institusjoner i organisasjonsregimet	208
Figur 6-2	Kjerneideer, grunnantakelser og institusjoner i markedsregimet	210
Figur 6-3	Fiskere i alt 1950-2010, etter fylke	212
Figur 6-4	Milepæler i filetindustriens historie	237
Tabell 4-1	Antall søknader om dispensasjon fra fiskerigrenselovens landingsforbud 1987-88	109
Tabell 4-2	Barents Companys dispensasjoner før torskestoppen 18.04.1989	117
Tabell 5-1	Dispensasjon til landinger av utenlandskfanget makrell 1988	160

Innhold

Forord	v
Sammendrag	vii
Forkortelser og forklaringer.....	viii
Figurer og tabeller	ix
1. Innledning.....	3
1.1 Da russetorsken landet i Finnmark	3
1.2 Tema og problemstilling, avgrensing av oppgaven.....	4
1.3 Datagrunnlag og metode.....	7
1.4 Kildekritiske betraktninger.....	11
1.5 Teoretisk innfallsvinkel.....	16
1.6 Disposisjon	29
2. Relevant litteratur og sentrale perspektiver	31
2.1 Overordnede utviklingstrekk slik de fremkommer i litteraturen	31
2.2 Speilvendingsaken i litteraturen.....	40
2.3 Litteratur med tilgrensende tematikk.....	45
2.4 Speilvendingsaken – del av et paradigmeskifte?	52
2.5 Syntese: Å lese historien som endringsprosess	62
3. En mulighetenes tid	69
3.1 Fiskerigrenselovens historie	70
3.2 Krise som katalysator	76
3.3 I tospann med Moxnes-utvalgets arbeid: Ny lov om eksport av fiskevarer	83
3.4 EØS-loven: Tettere marked, endret politisk handlingsrom	89
3.5 Kapittelkonklusjon: Fra sosiale til forretnings- og miljømessige hensyn	91
4. En ny praksis tar form	95
4.1 Grunnforutsetning: Norsk-russisk samarbeid med lokal effekt.....	96
4.2 Det regionale initiativet: Med ønske om levende distrikter	100
4.3 Fiskeridepartementets dispensasjonspraksis i en brytningstid	107
4.4 Flere næringsinitiativ: Fra Sovjet med glasnost og torsk	112
4.5 Hva kalles praksisen – et spørsmål om definisjonsmakt?	120
4.6 Krise og kappløp mot øst: Krybba er tom og hestene bites.....	123
4.7 Lokale interessekonflikter: En sak for lokalpolitikk og fagbevegelse.....	131

4.8	Flere utilsiktede konsekvenser	135
4.9	En løpende læringsprosess: Historien i innovasjonsperspektiv	139
4.10	Kapittelkonklusjon: Bevegelsen nedenfra oppsummert	147
5.	En del av et sammenhengende arbeid	153
5.1	Landingsspørsmålet i korte trekk	154
5.2	Pelagisk sektor: Stabil leverandør til supermarkedet	158
5.3	En ny Arbeiderparti-politikk	163
5.4	Moxnes-utredningen: Mandat og saksgang	167
5.5	Den offentlige utredningen: Tekst som meningsskapende praksis	171
5.6	En mer «industriell» næring med strengere ressurskontroll	181
5.7	I skyggen av råfiskloven.....	187
5.8	Stortingsbehandlingen og departementets slutføring	193
5.9	Kapittelkonklusjon: Bevegelsen ovenfra oppsummert	199
6.	... at fremelske denne Næringsgren ved vel affattede Love.....	203
6.1	Systemkritikk, maktforskyvning og politisk kursendring	204
6.2	Praksis foran og loven etter?	214
6.3	Slutten på eventyret	218
6.4	Lover og utredninger – brudd eller kontinuitet?.....	224
6.5	Nye realiteter, nye fortellinger	230
6.6	Kapittelkonklusjon	241
7.	Hovedkonklusjon.....	245
7.1	Endringer hjemme og ute som fikk innflytelse på speilvendingsaken.....	245
7.2	Norske endringsagenter – hvem, hvorfor og hvordan?	247
7.3	Brudd eller kontinuitet.....	251
7.4	Hovedkonklusjon.....	254
8.	Kilder og litteratur	257
	Kildemateriale	257
	Informantintervjuer	260
	Litteratur	261
	Vedlegg	272

1. Innledning

1.1 Da russetorsken landet i Finnmark

Fredag 15. april 1988. Den russiske ferskfisktråleren Komsomols Litvy legger til kai i Båtsfjord for å levere torsk. På land er forventningene store – kanskje ombord også – for egentlig er slike leveranser forbudt ved norsk lov. Det er heller ikke mange år siden det var eksportforbud på torsk fra Sovjet.¹ Men nå har fiskekjøperne Nils H. Nilsen AS og Frionor Polar Group AS fått dispensasjon fra Fiskeridepartementet, og får lov til ta imot torsk.² Dette er en prøvelanding. Tråleren har fått kasser og is i Båtsfjord samt instruks i kvalitetshåndtering etter norske regler.³ Håpet er å få til en langsiktig leveringsavtale. Hvilke nye muligheter åpnes nå for samhandling mellom nordmenn og russere?

Syssetningen i Finnmark skal sikres med russetorsken, sikres for flere enn de norske (og finske) fiskeindustriarbeiderne, «jentan på filéen» i trubaduren Trygve Hoff's vise fra 1980, skulle det vise seg. Når visegruppa Boknakaran i 1999 skriver den nye «Skål for Finnmark», utbringer de en musikalsk skål for «same, kven og nordmann, russer og tamil». Fiskebrukene mangler ikke bare fisk, de mangler også arbeidskraft. Det er duket for arbeidsinnvandring for folk i flere profesjoner, fra Øst-Europa, ja, men også fra Sri Lanka. Russiske torghandlere kommer helt sør til Tromsø, der en tilfeldig nordmann blir tilbudt ti tusen kroner cash for sin gamle rustne bil. Folk snakker om at pomorhandelen har gjenoppstått.

Teksten over er en collage av tidsbilder, levninger fra samfunn i endring, sammensatt av klipp fra saksdokumenter, fra sangtekster, fra erindringsmateriale. Alt dette er deler av en større kollektiv fortelling, en narrativ, som alle vi som skriver sammen skaper om oss selv, om samfunnet vårt, om vår egen tid – detaljer fulle av gjenkjennelse for dem som opplevde dette på nært hold. Fortellingen illustrerer lokale reaksjoner på omfattende endringer i fiskerinæringen, og i kystsamfunn – en prosess som ennå ikke er avsluttet. Avhandlingen behandler et stykke norsk fiskerihistorie, økonomisk historie og politisk historie, der omdreiningspunktet er den lovendringen som gjorde tillatt å ta imot fisk på denne måten. På denne måten kan «den lille historien» om en paragraf i en gammel lov åpne for refleksjon rundt samfunnsendringer så omfattende at de får lovverket til å gå ut på dato.

¹ FDARK 88/2529: Fax fra Scarus til Fiskeribladet, 16.11.88.

² FDARK 88/96-1: Fax fra Frionor Polar Group og Nils H. Nilsen 07.04.88. FDARK 88/96-2: Brev fra Fiskeridepartementet til Nils H. Nilsen av 12.04.1988.

³ FDARK 88/96-1: Fax fra Frionor Polar Group og Nils H. Nilsen 07.04.1988.

1.2 Tema og problemstilling, avgrensning av oppgaven

Frem til 1992 var det ifølge fiskerigrenseloven *forbudt (med visse unntak)* for utenlandske fiskere å levere fangster til foredling i Norge. En ressurskrise, *torskekrise* i Nord-Norge på slutten av 1980-tallet, førte til at det ble stilt spørsmål ved fiskerigrenselovens restriksjoner: Når norsk fiskeindustri manglet råstoff – hvorfor skulle det være forbudt å ta imot fisk fra utenlandske fartøy? Lovendringen som gjorde at dette ble *tillatt (med visse unntak)* dreide seg om en endring i lovens § 8, den såkalte landingsparagrafen. Prinsippet som ble lagt til grunn her, var altså det motsatte av det den gamle loven sa. Denne endringen kalles i fiskerifagmiljøer for *speilvingingen av fiskerigrenseloven*, eller *sjøgrenseloven*, som er et eldre navn på den samme loven. Med denne speilvingingen ble det også tillatt for norske fiskere å levere fangstene sine direkte til foredling i utlandet. Dette er et eksempel på at nye problemer og nye behov utfordrer eksisterende lovverk, og fører til at lover endres. Jeg kommer i det følgende til å kalle spørsmålet om hvorvidt man skulle tillate direktelanding av fisk fra utenlandske fartøy for *landingsspørsmålet*. Sakskomplekset, som omfatter lovutredningen og selve lovendringen, kalles for *speilvingingssaken*.

Avhandlingens hovedtema er prosessene i forkant av lovendringen, spesielt i årene 1988-1990. Dette inkluderer det formelle politiske og administrative arbeidet, utredning, høringsrunder og debatter. Helt sentralt står arbeidet til Moxnes-utvalget, som utredet saken for Fiskeridepartementet. Parallelt med dette pågikk en endring av praksis som fikk avgjørende betydning. Det gjelder særlig etableringen av et apparat for direktelevering av russiskfanget torsk til foredlingsindustrien i Finnmark i årene 1988-90, mens slike leveranser fremdeles var forbudt og foregikk på dispensasjon. Her er det interessant å se hvilke personer som gikk aktivt inn for å påvirke utviklingen, altså hvem som ønsket å være *endringsagenter*.

Dette er en studie av hvordan aktører i fiskerinæringen, i organisasjonene, i lokal og regional politikk og administrasjon, samt i Fiskeridepartementet opplevde og beskrev situasjonen i et tidsrom da mange aktører mente at en lovendring var på sin plass. Hvilke problemer mente de å løse, hvilke løsninger foreslo de og hvordan argumenterte de for disse løsningene? En studie av hvordan aktørene møtte den ressurskrisen de opplevde vil også handle om deres robusthet, tilpasningsevne og kapasitet til å finne løsninger – kort sagt være innovative – når de ble utsatt for press. Overlevelse som motivasjon for innovasjon er et sentralt tema i avhandlingen.

Hvis ønsket er å bryte med det gamle, åpnes det for andre handlingsalternativer enn hvis ønsket var å opprettholde status quo. Uttrykket *disruptiv endring* er hentet fra innovasjonsfeltet, og brukes særlig om teknologiske løsninger. Det innebærer å innføre en ny løsning som gjøre den tidligere dominerende løsningen overflødig. Uttrykket har overføringsverdi til min studie, der jeg søker å analysere en situasjon der aktørene promoterte konkurrerende politiske løsningsmodeller. Et annet spørsmål er hvor mye et etablert system (i denne sammenheng taler vi om nettverk, organisasjoner, bedrifter eller samfunn) kan forandre seg uten at det omformes totalt eller går i oppløsning. Bildet er svært sammensatt. En samling tidsbilder som vist i 1.1, øyeblikksbilder fra et samfunn i forandring, illustrerer hvordan også samfunnets fortellinger om seg selv – uttrykt gjennom dokumenter, viser og anekdoter vitner om endring, om behovet og aksepten for å søke nye løsninger. Den normative siden av saken, altså hva man *burde* gjøre, gjenspeiles i lovverket. Men også lover endres. Med andre ord: oppfatningen av hva man *burde* gjøre endres, og det henger igjen sammen med ny kunnskap og nye verdivalg. Som et analyseverktøy, for å synliggjøre at ulike politiske idealer og verdihensyn var dominerende, deler jeg etterkrigstidens fiskeripolitikk i to faser, «fase 1» 1945-80, kalt *organisasjonsregimet* og «fase 2» fra 1980 og fremover, kalt *markedsregimet*. Karakteristiske trekk for de to fasene er illustrert i kapittel 6. Regimeinndelingen jeg bruker, har mye til felles med liknende periodisering i analyser av både fiskeripolitikk og regionalpolitikk, noe jeg går nærmere inn på i kapittel 2. Formålet med avhandlingen er å beskrive omstendighetene og reaksjonene som ledet til speilvendingen, og analysere disse i en større kontekst. Mer presist formulert lyder problemstillingen slik:

Hvilke faktorer og hvilke aktører bidro til å endre landingsparagrafen i fiskerigrenselloven i 1992, hadde endringen brudd eller kontinuitet som formål, og hva ble resultatet?

Denne er brutt opp følgende underproblemstillinger:

1. Hvilke endringer i norsk fiskeri-, ressurs- og næringspolitikk i perioden 1987-92 fikk direkte innflytelse på speilvendingssaken?
2. Hvilke norske aktører øvde innflytelse i speilvendingssaken, i forkant av at landingsparagrafen ble endret, og hva var deres formål med arbeidet?
3. Hvilke ressurser mobiliserte norske aktører for å få til en endring av den aktuelle paragrafen?
4. Hvilke endringer i internasjonale premisser hadde relevans for forløpet i saken?
5. I hvilken grad innebar speilvendingssaken brudd eller kontinuitet i norsk fiskeripolitikk?

Delspørsmål 1 handler først og fremst om andre lovendringer som ble behandlet i den aktuelle perioden, som ble sett i direkte sammenheng med speilvendingsaken, og som dermed påvirket aktørens handlingsrom. Dette gjelder i første rekke ny eksportlov for fiskevarer (1990) og EØS-loven (1992). I tillegg kommer det nye ressursforvaltningsregimet som ble virksomt også for kystflåten fra og med fangståret 1990, og nye prinsipper i distriktspolitikken. Jeg går ikke nærmere inn på omkringliggende forhold som kvoteregimet i fiskeflåten, arbeidsvilkår i fiskeindustrien eller kulturelle relasjoner i kystsamfunnene.

Delspørsmål 2 og 3 handler om aktører på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Hovedvekten ligger på det praktiske og politiske arbeidet de gjorde for å arbeide frem lovendringen. Her er det sentralt å spørre om prosessen foregikk ovenfra-og-ned, nedenfra-og-opp, eller begge veier. Når det gjelder aktører og deres agenda, omfattes både tilhengere av og opponenter til lovendringen, men jeg er særlig opptatt av endringsagentene. Hvem var de? Hvilke muligheter og begrensninger så de, hvilket handlingsrom klarte de å skape? Hvem nådde frem, og hvem gjorde det ikke?

Landingsspørsmålet angikk leveranser av hvitfisk og reker til Nord-Norge fra både russiske og andre skip, samt levering av sild, makrell og lodde til Vest- og Sør-Vestlandet. I ettertid har det vist seg at endringene i landingsbestemmelsene særlig fikk betydning for leveranser av torsk fra russisk flåte og makrell fra britisk flåte.⁴ Fra Rogaland kom det også innspill om å legge til rette for en fiskerihavn, der utenlandske fartøy kunne levere fisk og kjøpe verkstedtjenester.⁵ Imidlertid ble leveransene av såkalt russetorsk til filetindustrien i Finnmark avgjørende når det gjaldt å etablere en ny praksis som banet vei for lovendringen. Her ble endringen tillagt særlig stor økonomisk, kulturell og politisk betydning, derfor har jeg lagt mest vekt prosessen i Finnmark. I dette arbeidet har jeg konsentrert meg om norske aktører. Overordnede prosesser på russisk side er behandlet hos andre, jf. kapittel 2.

Delspørsmål 4 har som utgangspunkt at ikke bare lokale/regionale og nasjonale premisser, men også internasjonale utviklingslinjer, var retningsgivende for den nasjonale politikken. Dette handler om handelsrelasjoner, forvaltningssamarbeid og hvilke dialogarenaer som fantes. Her er særlig forholdet mellom Norge, Sovjet/Russland og EF/EU viktig, både når det

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/nouer/2004/nou-2004-2/7/14.html?id=383824> [12.10.14].

⁵ Brev fra Nord-Rogaland-rådet til Fiskeridepartementet (FD) av 08.03.1989 og brev fra Egersund havnestyre til FD av 06.06.1989, referert i Moxnes 1990: 57. Også omtalt i høringsbrevet som fulgte Ot.prp.nr. 61 (1991-92). Her mente Moxnes-utvalget at «alle norske havner bør bli friere fiskerihavner», jf. Moxnes 1990: 58.

gjelder import/eksport og forvaltningssamarbeid.⁶ I likhet med de fleste andre fiskestammer av økonomisk betydning er den nordøstatlantiske torsken en migrerende art som deles av flere nasjoner, og Russland og EU er Norges viktigste forhandlingspartnere i så måte.

For å svare på delspørsmål 5 – i hvilken grad endringen av fiskerigrenselen i 1992 representerer brudd eller kontinuitet i norsk fiskeripolitikk – er det nødvendig å trekke linjer både bakover og fremover i tid. Hvordan skal speilvendingsaken plasseres i de lange konfliktlinjene i norsk fiskeripolitikk? Her handler det om hvem som har innflytelse, hvem som har noe å forsvare, og hvilke verdier/idealer som vinner frem. Det handler også om hvorvidt speilvendingsaken innebar reell fornyelse, eller om den var resultat av et forsøk på å opprettholde status quo, og i så fall for hvem. Bildet som tegnes i ettertid, kan divergere fra aktørenes intensjoner.

1.3 Datagrunnlag og metode

Den som jobber med nyere tids historie, er privilegert når det gjelder kildetilfanget. Utfordringen består i å sette grenser for mengden av kildemateriale. I dette arbeidet har jeg benyttet både skriftlige og muntlige kilder, det vil si at dokumentstudier er supplert med informantintervjuer. Under følger en kortfattet presentasjon av skriftlig kildemateriale og informanter, deretter gjør jeg rede for metodiske grep og analyseperspektiver.

Skriftlige kilder i undersøkelsen er hentet fra arkivsamlinger hos Fiskeridepartementet, fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark, Norsk-russisk handelskammer (NRCC), Barents Company, Norges Råfisklag og Landsdelsutvalget for Nord-Norge samt privatarkiver hos enkelte informanter. Stortingstidende og Stortingets digitale databaser er også brukt. Spesielt relevant er dokumenter som er produkter av selve speilvendingsaken. Søknader, vedtak, forskrifter og referater viser utviklingen av russetorskhandelen i årene 1988-92. Den politiske prosessen i årene 1987-92 er dokumentert gjennom en offentlig utredning, høringsdokumenter, odelstingsproposisjon og referater fra selve lovbehandlingen.⁷ Utover

⁶ Sovjetunionen eksisterte frem til 1991, så jeg kaller landet for Sovjetunionen frem til da, og Russland etterpå. I min sammenheng er det likevel hele tiden samarbeidet mellom Norge og Nordvest-Russland som er aktuelt, derfor kaller jeg folket for russere, og jeg bruker begreper knyttet til grensehandelen slik de ble brukt i Norge i samtiden: «russetorsk», «russehandel» etc. De Europeiske Fellesskaper (EF) ble formelt til Den Europeiske Union (EU) fra 1993, på grunnlag av Maastricht-traktaten som ble vedtatt i 1992. Derfor skriver jeg EF om tiden før dette, men EU om tiden etterpå og i omtalen av mer generelle problemstillinger (eksempelvis «EU/EØS»).

⁷ Moxnes 1990/NOU 1990:24, FDARK 90/3485 mappe I og II, Ot.prp. nr. 61 (1991-92), Innst. O. nr. 13 (S.tid. 1992/93), Forhandlinger i Odelstinget (O.tid. 1992/93: 167-189). Besl O. nr. 25. (O.tid. 1992/93), Forhandlinger i Lagtinget (L.tid. 1992/93: 9), Lov nr. 124 om endringer i fiskerilovgivningen av 04.12.1992 (L.tid. 1992/93: 41-42).

dette er utvalgte dokumenter fra stortingsssesjonene 1986/87-1992/93 brukt, nærmere bestemt om ressursituasjonen i Barentshavet, ny fiskeeksportlov og EØS-loven, samt et antall spørretimespørsmål som tar opp tilgrensende problemstillinger. I tillegg kommer andre faglige publikasjoner, rapporter og presseklipp. Slike skriftlige kilder bidrar til å tegne et tidsbilde av den politiske debatten som speilvendingsaken var en del av.

Dokumentstudien har to hovedformål. Det første er å få oversikt over faktiske forhold, involverte aktører og kronologien i prosessene som foregikk i forkant av lovendringen i 1992, utviklingen av russetorskhandelen i Finnmark og Moxnes-utvalgets arbeid. Det andre er å få kunnskap om selve debatten rundt landingsspørsmålet og speilvendingsaken, hvilke ord og nøkkelbegreper som ble brukt, hvilken kunnskap og hvilke verdier som ble lagt til grunn. Det innebærer at kildene behandles som både *beretninger* og *levninger* fra en prosess, og at både innhold og språkbruk granskes. Når en kilde brukes som levning, betraktes den som resultat av den fortidssituasjonen som selve kilden oppsto i. Anvendt som beretning, derimot, brukes den til å kaste lys over noe annet enn sin egen opphavssituasjon.⁸ En slik analyse innebærer å se på tekstenes innhold, opphav og formål, ikke løsrevet, men i en større kontekst. Mer generelt handler det om å «tune inn» det Aksel Tjora kaller forskerens *historiske følsomhet*, hvor forskeren legger vekt på hvordan fenomenet må forstås i sammenheng med en historisk utvikling.⁹ Dokumenter som stammer fra prosessen representerer et avtrykk, et tidsbilde, og slik kan et dypdykk i et arkivmateriale gi en god fornemmelse av hvilken logikk, hvilke premisser, og hvilke argumenter som var dominerende på dette området på denne tiden. I en historiefaglig sammenheng er det særlig interessant å undersøke hvordan dette utvikler seg over tid. Her innebærer det å se etter uttrykk for omprioritering, redefinering og vektlegging av nye/andre hensyn enn tidligere, samt kritikk av tidligere lovgivning og praksis.

Hvordan sentrale fenomener benevnes, har også betydning. Hva kalles for eksempel salg av fisk fra utenlandske fartøy til norske fiskemottak i perioden da leveransene ble satt i system, uten at lovforbudet var opphevet? For å gi svar på det, har jeg registrert hva praksisen kalles i korrespondanse til og fra Fiskeridepartementet i utvalgte saker i perioden 1988-90. I noen skriv omtales dette som «søknad om dispensasjon fra fiskerigrenseloven», mens det i andre heter «landing av utenlandsk fanget fisk i Norge». Disse «merkelappene» har ulik valør. Den ene legger vekt på *dispensasjon* mens den andre ikke gjør det, noe som vekker ulike

⁸ Kjeldstadli 1999: 170.

⁹ Tjora 2012: 169.

konnotasjoner når det gjelder hvor akseptabel eller «naturlig» en slik praksis oppfattes. Selv om denne kartleggingen ikke kan påberope seg å være en uttømmende kvantitativ språklig analyse, så gir den en pekepinn på hvordan bestemte aktører forholdt seg til denne praksisen. Dette er av betydning når man, som her, ser på hvordan et nytt fenomen eller en ny ordning introduseres. Språket kan være et nyttig redskap for endringsagenter som ønsker å legitimere en ny praksis, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 4 og 5. Når jeg i disse kapitlene bruker ordrette sitater fra kildemateriale, er det for å vise hvordan kildeskaperne selv formulerte seg. Dette bidrar til å tydeliggjøre både hva representanter for ulike posisjoner la vekt på, og hvilke formuleringer som i sammenhengen ble regnet som «politisk korrekt». Slik kan sitater betraktes som fingeravtrykk av den politiske prosessen.

Et annet moment i analysearbeidet, er å se etter spor av konkurrerende perspektiver hos ulike aktører. Her er formålet med å studere for eksempel arkivmateriale fra Finnmark fylkeskommune å finne ut hvilke handlingsalternativer man så for seg i en situasjon sterkt preget av knapphetsproblemer, og hvilken realisme som lå i disse. Formålet med å studere utdrag av stortingsdebatten som vedrørte feltene fiskeri, økonomi og miljø er å undersøke hvilke argumenter og hvilke perspektiver som kom til uttrykk her, og i hvilken grad disse samsvarte med situasjonsbeskrivelsen fra Finnmark. I neste runde blir det tale om å undersøke hvor mye av dette som også reflekteres i Moxnes-utvalgets innstilling, og til syvende og sist i selve lovvedtaket. Likedan er det interessant å se på om det finnes konkurrerende virkelighetsoppfatninger, for eksempel innad i Moxnes-utvalget, eller blant aktører som sendte inn høringsuttalelser, og hvorvidt disse fikk forskjellige språklige og/eller retoriske uttrykk. Ikke minst er det interessant å se på argumenter som kom «utenfra», det vil si fra aktører/interesser som ikke var representert i utvalget, og hvorvidt disse hadde gjennomslagskraft eller ikke. Likeledes er det interessant å se om det finnes tegn på at aktørenes virkelighetsoppfatning var i endring, og hvorvidt dette kom til uttrykk i politikktøvelse, for eksempel gjennom departementets forskrifter. Dette analyseperspektivet anerkjenner at det finnes flere ulike oppfatninger og ulike konstruksjoner av virkeligheten, og at det er avgjørende hvem/hvilke interesser som har definisjonsmakt, det vil si makt til å avgjøre hvilken versjon som skal regnes som den «riktige» eller «vesentlige».

Noen aktører har selv bidratt til å dokumentere sin del av historien. Sovjetunionens siste president, Michail Gorbatsjov ga ut sin bok om *perestrojkaen*, direkte oversatt: *ombyggingen*,

midt i omleggingsprosessen.¹⁰ Slik litteratur kan også betraktes både som beretninger og som levninger av en prosess, der aktører har hatt et ønske om å dokumentere og formidle sin versjon av historien, i samtid eller ettertid. Lokale eksempler er Thor Robertsen og Kåre Karlstad, som begge var engasjert i å bygge norsk-russisk samarbeid på 1980- og 90-tallet. Deres bøker er skrevet i ettertid.¹¹

Informantene er ekspertkilder, i vid forstand. De forventes å ha særlig kunnskap om og/eller erfaring fra speilvendingsaken og tilgrensende emner, slik at de kan gi utfyllende informasjon og eventuelt korrigere inntrykk som skapes gjennom de skriftlige kildene. De er valgt etter følgende kriterier:

- 1) de de representerer grupperinger/interesser/posisjoner som var involvert i speilvendingsaken,
- 2) de er utpekt som aktører av andre som kjenner sakskomplekset, til dels etter snøballprinsippet. Ikke sjelden figurerer informantene som aktører i og/eller forfattere/oppleggsivere bak skriftlig kildemateriale.

Informantene kan deles i tre hovedkategorier. De kommer fra: 1) politikken, 2) næringen, 3) administrasjon og forvaltning. Noen kan høre hjemme i mer enn en kategori, for eksempel fordi de har skiftet jobb og posisjon. Informantene ble intervjuet direkte, i semistrukturerte intervjuer. Intervjuene ble gjort i 2013-16, og dokumentert ved lydopptak.¹² Opptakene ble senere transkribert. Informantintervjuer er godt egnet til å få frem overordnede trekk, eventuelle interessekonflikter mellom ulike aktører, og ulike ståsteder. Informantutvalget var gjort på en slik måte at viktige *posisjoner* i speilvendingsaken skulle være representert: lokale pådrivere, skeptikere, fylkesadministrasjonen, Fiskeridepartementet, fiskersiden og kjøpersiden i Moxnes-utvalget. Flere av informantene representerte altså både seg selv, og en posisjon. En feilkilde her er at det er umulig å vite hva potensielle informanter som *ikke* ble intervjuet ville ha sagt om saken, men ved å dekke ulike posisjoner, er saken iallfall belyst fra flere perspektiver. En håndfull nøkkelpersoner ble pekt ut av flere, og disse personene hadde mye informasjon å dele. Flere av dem kan karakteriseres som endringsagenter.

¹⁰ Gorbatsjov 1987.

¹¹ Robertsen (red.) 2013, Karlstad 2014.

¹² Studien er godkjent av Personvernombudet for forskning/Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), i brev av feb. 2013.

1.4 Kildekritiske betraktninger

Mens det skriftlige materialet i studien hovedsakelig stammer fra 1980- og 90-tallet og kan betraktes som *levninger* fra selve prosessen, er intervjuene basert på *erindringer* om noe som skjedde for tjue år siden. Intervjuer kan brukes for å få informasjon om erfaringer i ettertid, men vil ofte være preget av selektiv hukommelse og gjenfortelling. Dokumenter fra selve prosessen vil bedre beskrive hva de offisielle intensjonene var. Dokumentene representerer tidsbilder fra selve prosessen, mens intervjuene får frem minner og personlige opplevelser og refleksjoner rundt disse.¹³

Det er typisk at kronologi og detaljer blir diffuse i informantintervjuer. Da kan dokumentene fra den gang virke som korrektiv. Motsatt, er utfallet ikke kjent i dokumenter skrevet underveis i en prosess, er det heller ikke mulig å trekke de store linjene slik informanter kan gjøre i ettertid. I tillegg kan det nå være akseptabelt å snakke om visse ting som det var upassende å si eller skrive eksplisitt mens prosessen pågikk. Begge kildetyper som er brukt har sine fortrinn og sine mangler i så måte, og fungerer best der de utfyller hverandre.

For eksempel dukker navnene til flere av informantene mine opp i arkivmaterialet fra Finnmark fylkeskommune fra 1980- og 90-årene på en slik måte at deres ønske om å være premissleverandører for fiskeri- og distriktspolitikken kommer til syne. Enkelte dokumenter utdyper på en god måte emner som informantene har omtalt. Her fungerer det slik at dokumentene gir de spesifikke detaljene og kronologien, mens intervjuene kan belyse de store linjene og tankene bak. Muntlige kilder kan gi detaljerte samtidsskildringer, de besitter den implisitte, underforståtte kunnskapen, og de har kjennskap til uoffisielle forklaringer. Det bidrar til at senere lesere – de utenforstående – får overlevert detaljer som ofte blir utelatt i skriftlige kilder dersom skribenten kjente saken eller tidsepoken «for godt», og lot store deler av grunnkunnskapen forbli implisitt. Intervjusituasjonen gir altså muligheten til å be om utfyllende forklaringer og eksempler. Det er i denne sammenheng informanter er på sitt beste som historiske kilder, og kan komme historiefaget særlig til gode. Knut Kjeldstadli har beskrevet et sett av argumenter for å bruke muntlige kilder, blant annet at de kan bidra til å motvirke systematiske skjevheter, ved at de kan gi opplysninger som ikke finnes i andre

¹³ Tjora 2012: 169.

kilder. Muntlige kilder kan også gi en bedre forståelse av det skriftlige kildematerialet, ved at de gir en mulighet for innlevelse.¹⁴

Intervjuet er en muntlig beretning. Det regnes for å være særlig egnet til å samle subjektive data, det vil si data om informantenes meninger, holdninger, erfaringer, opplevelser og refleksjoner. Dagfinn Slettan har skrevet at «minnet er [...] mer enn 'kunnskap' som kan memoreres, bringes frem og testes med kildekritiske metoder som sann eller falsk».¹⁵ Det subjektive minnet kan være bærer av objektiv informasjon, men «objektivt sant» sier noe om informasjonen i seg selv, ikke noe om hvordan den er opplevd eller kommunisert.

Kunnskapen som sådan er «objektiv», men minnet er ikke oppdelt i en «subjektiv» og en «objektiv» del. I minnet oppløses denne grensen.¹⁶ Imidlertid kan det stilles spørsmål om i hvilken grad intervjuet kan gjenskape *fortidige* meninger og holdninger. Kjeldstadli har påpekt at et intervju strengt tatt bare er en levning fra intervjusituasjonen, slik at tilbakeskuende intervjuer ikke kan brukes som kilder til følelser, verdier, normer og erfaringer slik de ble opplevd ved en tidligere anledning.¹⁷ Innenfor feltet politisk historie, som denne avhandlingen forholder seg til, er det likevel vanlig å intervju sentrale aktører.¹⁸

I intervjusituasjonen er både intervjueren og informanten kildeskapere: de skaper en tekst, et kildemateriale, *sammen*. Et intervju er interaksjon i en sosial situasjon, noe som må tas i betraktning i analyse av dybdeintervjuer. Tjora påpeker at en *etisk sans*, og en refleksjon rundt aspekter som tillit, konfidensialitet, respekt og gjensidighet bør ligge implisitt i all forskning, siden forholdet forsker – informant ikke er symmetrisk.¹⁹ Dybdeintervjuet må betraktes som situert i konteksten som oppstår ved forskningen, og det gjør at forhold rundt det å lede informanten eller få informanter som spiller roller må betraktes som implisitt i intervjuets natur.²⁰ Intervjuet er på én og samme tid en datagenereringsmetode, en form for samhandling/interaksjon, en form for samskaping/intersubjektivitet, en form for utveksling/transaksjon og en sosial situasjon. I sin hovedoppgave om muntlige fortellinger som kilder, drøfter Kari Myklebost tre aspekter som kan sies å særtegne muntlige kilder: 1) det at intervjuet er

¹⁴ Kjeldstadli 1999: 185.

¹⁵ Slettan 1994: 67. Slettan refererer til boken *Social Memory* av James Fentress og Chris Wickham der de kritiserte "oral historians" for å kategorisere minnet på linje med et dokument og ikke skille mellom kunnskap eller viten *om* ting og *måten vi vet på*.

¹⁶ Slettan 1994, 68

¹⁷ Kjeldstadli, Kan det sies noe nytt om de muntlige kildene? Dugnad 4/1991:41-46.

¹⁸ Kjeldstadli, 1999: 193.

¹⁹ Tjora 2012: 39-41, 105-109.

²⁰ Tjora 2012:117.

forskerinitiert, 2) bearbeiding av minner over tid og retrospektiv fremstilling av opplevelser, samt 3) det auditive (hørbare) ved kildene som innebærer at de i stor grad må *høres* for å forstås. Myklebost fikk bekreftet sin hypotese om at kildenes styrke er å gi et innenfraperspektiv på fortida som åpner for analyse av selvforståelse, holdninger og normer. Hun mener at intervjuerens hovedutfordring ikke ligger i å begrense sin egen deltakelse i intervjusituasjonen, men i å «delta på en måte som er tilpasset den enkelte informant og situasjonen».²¹ Det at informantene har bearbeidet minnene sine i ettertid er ifølge Myklebost både et problem og en ressurs for bruk av kildene. Empirien hennes viser at minner, gjennom bearbeiding og fortolkning, bevares samtidig som de forandres. Hun påpeker at forskeren, ved å be informantene formidle minnene sine, griper inn i en ikke avsluttet virkelighet, og «bidrar gjennom sitt arbeid til en lokalhistorisk prosess med å fortolke og innlemme minner om fortida i en meningsbærende og identitetsskapende kollektiv framstilling».²²

Kvaliteten på minnemateriale har også blitt debattert. Det er viktig å ta i betraktning at minnet er selektivt. Erindring er, som Myklebost påpeker, en aktiv prosess som søker å skape sammenheng mellom fortid og nåtid. Informanten tolker fortiden i lys av nåtiden. Hver gang minner hentes frem fra hukommelsens arkiver, blir de automatisk bearbeidet.²³ Jo lenger tid det har gått fra observasjonen ble gjort til beretningen skrives ned, jo mer sentralt blir dette. Minnene kan ha blitt endret i møte med ny og/eller annen informasjon og etter år med bearbeidelse.²⁴ Kjeldstadli har satt opp tre tommelfingerregler for å bedømme kildenes pålitelighet: 1) Å vurdere kildens indre konsistens. 2) Å sette kilden opp mot andre kilder. 3) Å undersøke om kilden er i samsvar med den større sammenhengen/annen kunnskap.²⁵ Kvaliteten på materialet avhenger dessuten av at det er tillit mellom de to samtalepartene, og at informasjonen uttrykkes eksplisitt.²⁶ Flere faktorer ved selve intervjusituasjonen vil innvirke på dette: tid og sted/omgivelser, språkbruk og begrepsforståelse, posisjonering og engasjement for saken. Her er det sentralt å ta rede på informantens ståsted, og å skille mellom faktaopplysninger og synspunkter/normative utsagn. To kilder som representerer ulike posisjoner vil kunne bekrefte at «dette skjedde», selv om de ikke er enige om hvorfor eller hva konsekvensene ble.²⁷ I dette tilfelle ble informantene intervjuet om

²¹ Myklebost 2002:1-2.

²² Myklebost 2002:1-2.

²³ Jf. Kahneman 2011.

²⁴ Slettan, D. *Minner og kulturhistorie. Teoretiske perspektiver*. Skriftserie fra Historisk institutt - (hefte nr. 4). Trondheim 1994:72ff.

²⁵ Kjeldstadli 1999:180ff.

²⁶ Tjora 2012:107, 110-111.

²⁷ Fossum/Meyer 2010: 74-76 og Bjerg 2009: 126 ff.

hendelser/prosesser 20 år tilbake i tid. I likhet med Myklebost erfarte jeg at informanter som selv hadde vært engasjert/involvert i speilvendingsaken husket mest. De hadde mange meninger om saken, stor grad av refleksjon rundt årsaker og virkninger, og husket mange detaljer fra hendelsesforløpet. Disse informantene hadde kanskje også en posisjon å forsvare, eller de ønsket at de selv/egne allierte skulle fremstå i et bestemt lys. De ga spesifikk informasjon om deler av prosessen, og et inntrykk av at det hadde vært et engasjement for å få speilvendingen vedtatt – prosessen gikk altså ikke helt automatisk. Det var et nyttig informasjonstilskudd, siden mye av det skriftlige materialet fremstiller speilvendingsprosessen som udramatisk. Her kan det imidlertid ha ligget en bestemt politisk hensikt bak, nemlig å *skape et inntrykk av* at lovendring var det eneste rette.

Informanter som var/er mindre engasjert i speilvendingsaken hadde i mindre grad reflektert over saken, og de husket mindre av den. Andre omstendigheter på samme tid, som stoppen i fisket etter torsk i 1989 eller Sovjetunionens fall i 1991, ble betraktet som mer dramatiske. Dermed ble minnet om speilvendingsaken nokså generelt og lite detaljert, og eventuelle konflikter – som den gang kan ha blitt opplevd som problematiske nok – ble avdramatisert. Bildet som tegnes i ettertid kan også divergere fra intensjoner og oppfatninger aktørene hadde på den tiden da lovendringen ble jobbet frem. En del informanter ga også uttrykk for dette: «Den gangen trodde vi at [...] Vi hadde ikke innsett at [...]»

Rammen for samtalene var slik at de falt naturlig innenfor vanlige konversasjonsnormer. Det var likevel av betydning for stemningen i intervjuet at informantene – som hver på sin måte var eksperter i kraft av sin førstehåndskunnskap om casen – opplevde at forskeren «visste hva hun snakket om». På den annen side var det fare for at visse sider ved casen ble underkommunisert, eller forble implisitt, dersom informantene forventet eller tok for gitt at denne informasjonen allerede var kjent. Her kunne det i flere tilfeller være like funksjonelt at jeg tok på meg en rolle som «den utenforstående» som nettopp *ikke* kjente casen i minste detalj fra før. Alder, kjønn og geografisk tilhørighet kan ha hatt betydning her, da jeg i mange tilfeller ble den nysgjerrige yngre kvinnen sørfra som intervjuet den kunnskapsrike eldre herren nordfra. Ved å bruke uttrykket å *ta på seg en rolle* i intervjusammenheng, mer enn antyder jeg at intervjuet er en konstruert og tvetydig setting. I tillegg er det ofte slik at møtet mellom intervjuobjekt og forsker er et møte mellom to *samfunnsroller*. Intervjueren representerer en forskningsinstitusjon, og intervjuobjektet representerer ofte en annen institusjon. Også dette er med på å legge føringer for hva som kan sies og hvordan. Hvilken status har institusjonen forskeren representerer? Hvor godt kjenner hun sosiale normer og

kutyme i intervjuobjektets miljø? Har informanten eller forskeren «overtaket» i samtalen, eller møtes de som «jevnbrydige»? I intervjuarbeidet med informantene i speilvendingsaken, der de fleste var menn med autoritet etter en mannsalders fartstid i fiskeri og/eller politikk, var det nok en fordel for meg å kunne si at jeg kom fra Norges Fiskerihøgskole. Særlig siden jeg var en del yngre enn dem, og kvinne med østlandsdialekt, kunne intervjumøtet lett ha fått preg av novisens møte med patriarken. Da var det greit å ha institusjonens ry i ryggen. Ellers er min erfaring at det ble lettere å gjøre intervjuer etter hvert som min kunnskap om sakskomplekset økte. Arbeidet med arkivmaterialet ga nyttige forkunnskaper, og fungerte godt som forberedelse til informantintervjuer. Den andre veien ble informasjon i det skriftlige materialet nyansert gjennom intervjuene. Intervjuene innebar en mulighet for å teste hypoteser, der informantene kunne kommentere og korrigere mine slutninger.

Rapporten fra Moxnes-utvalgets utredning, NOU 1990:24, *Fiskeindustriens organisering og rammevilkår*, er et sentralt kildedokument siden det er her forslaget om å endre landingsparagrafen i fiskerigrenseloven formelt fremmes. Utredningen viser hvilke råd politikerne fikk med tanke på fremtidig lovgivning, og hvilke vurderinger som lå til grunn for disse rådene. Her fremgår hvilke forhold som ble ansett som viktige for *fiskeindustriens* rammebetingelser. Hvem som satt i utvalget, hvem som skrev utredningen, for hvem, og med hvilket mandat, er helt sentrale punkter i en kildeanalyse. Da jeg kontaktet daværende fiskeriminister Bjarne Mørk-Eidem for å be om et informantintervju, ba han om å få tilsendt mandatet for å friske på hukommelsen.²⁸ Mandatet gir klare vink om hva denne kilden kan forventes å si noe om, og er i seg selv en kilde til informasjon om hvilke sider ved fiskeindustriens rammebetingelser som fagfolk i Fiskeridepartementet mente det var viktig og relevant å få belyst da oppdraget ble gitt i 1987. Dette innebar et oppgjør med arbeidet til den regjeringsoppnevnte landingskomiteén i 1960, som la grunnlaget for den dagjeldende fiskerigrenseloven av 1966.²⁹ Straks tegner det seg en opposisjon mellom landingskomiteens utredning, og Moxnes-utvalgets – noe det er nødvendig å ta i betraktning i en kildeanalyse. Når det gjelder skriftlige kilder som offentlige utredninger, stortingsdokumenter og lovtekster, er det grunn til å forvente et høyt nivå av sakkunnskap, saklighet og språklig presisjon. Det samme gjelder for tilhørende ekspertrapporter. Samtidig er også disse dokumentene formet av bestemte tekstlige sjangerregler. Informasjonsbiter som ble regnet som politisk ukorrekte,

²⁸ E-post av 19.06.2013

²⁹ Jf. kongelig resolusjon av 11.11.1960. FDARK 88/1012-5: Notat av 22.04.1988, brev frå Fiskeridept. til fylkesmannen i Finnmark av 15.08.88. Om Landingskomiteens arbeid, se Ot.prp. nr. 29 (1965-66).

eller svært selvsagte, vil være utelatt. Den kildekritiske utfordringen her ligger ellers i å «avkle» politisk posisjonering, hvorvidt bakenforliggende politiske prioriteringer kan identifiseres i argumentasjon og språkbruk.

Dette å skrive historie om sin egen tid, byr på en del utfordringer knyttet til problemstillingen nærhet/distanse. God kjennskap til tidsånden, normer, konvensjoner og institusjoner er en styrke. Samtidig er det fullt mulig å overvurdere sin egen kjennskap til tidsånden. Jeg gikk til verket med den innstilling at «det er vel ikke så mye av det grunnleggende som har endret seg siden 1990-tallet». Dypdykk i kildemateriale fra perioden, innebar imidlertid en solid aha-opplevelse. Jeg merket snart at en hel del av det uttalte, underforståtte var mer annerledes enn jeg hadde forestilt meg. Premisser som ble tatt for gitt hadde endret seg mer enn jeg var klar over. For informantene mine, som ble direkte berørt av premissendringer, fortonte utviklingen seg i disse årene som dramatisk. Sett i ettertid er det samtidig slik at selv om mange opplevde 1990-tallet som en tid preget av stor usikkerhet, fremstår dette tiåret nå som en mulighetenes tid. I sin kommentar til Råfisklagets 60-årsjubileum i 1998, kalte administrerende direktør Kjell Hastad perioden for «forandringenes tiår».³⁰

1.5 Teoretisk innfallsvinkel

Det interessante med å følge utviklingen av argumentasjonen innen bestemte (politiske) fagområder over tid, er at overordnede trekk ved selve opinionsdannelsen kommer til syne. Det ene er at et budskap som skal formidles må formes på bestemte måter for å bli virksomt; for å *gi mening*. Hvordan det skal formes, avhenger av tidens og samfunnets opinionsklima, hva som er tatt for gitt, hva som er politisk korrekt/opportunt, og motsatt – hva som er tabu. Det andre er at hvilken mening som legges inn i et budskap avhenger av avsenderens historiske erfaring. Hvilken mening som leses ut av budskapet avhenger av den historiske erfaringen hos mottakeren, eller den som tolker budskapet. Den historiske erfaringen varierer med konteksten, den kan være svært ulik hos sender og mottaker, og atter igjen hos senere lesere. Underveis i en politisk prosess innebærer dette blant annet at budskap fra «grasrota» eller andre «ikke-politiske fora» må «oversettes» til «politisk språk» for å komme inn i det offisielle politiske rom. I dette avsnittet behandles analyse av meningsdanning som sådan, og deretter noen sentrale strømninger i tidens opinionsklima.³¹ En studie av meningsdanning og

³⁰ Norges Råfisklag 1998: 56-57.

³¹ Andre studier av opinionsdanning i en nordisk kontekst i etterkrigstiden som viser liknende strømninger er Kristin Asdal (2004, 2011), Gitte Meyer og Anker Brink Lund (2014).

opinionsklima får straks elementer av diskursanalyse. Dette er ifølge Tjora «ikke en form for generering av empiriske data, men en form for analyse, hvor man særlig søker å identifisere tekst/praksis som virkelighetskonstruerende».³² Det innebærer at man ser språklig praksis som nettopp *handling*, handling som er sosialt og historisk situert, og som dessuten har en sosialt formativ funksjon.³³

Michel Foucault regnes som en foregangsmann for diskursanalyse innen sosiologien. Med sin arkeologiske metode gikk han til historien for å undersøke hva som har formet institusjoner, relasjoner og mening, normalitet og avvik – og ikke minst: hvor definisjonsmakten ligger. Han la til grunn at det finnes klare regler for hva som er akseptabelt – og ikke akseptabelt – å si. Selv om de endres gjennom historiens løp, er et sett av slike regler til enhver tid institusjonalisert og virksomme i samfunnets praksiser, og et særlig følsomt felt i vårt samfunn er nettopp politikken.³⁴ I sin oversiktsbok over norsk økonomisk politikk kaller Einar Lie det en *kamp om virkelighetsforståelsen*, og viser flere eksempler på at både hva som er akseptable spørsmål, og hva som er akseptable svar har vært i endring. Ekspertise ble aktivert for å legitimere eller destabilisere politiske synspunkter, utredninger som besvarte ikke lenger relevante spørsmål ble lagt vekk, særskilt følsomme spørsmål ble behandlet utenfor offentligheten, og kursendringer med høye politiske kostnader måtte foretas langsomt.³⁵

Grunnleggende for diskursanalysen er at dagens situasjon, eller utgangen på en prosess, ikke er naturgitt, men kunne vært annerledes, og at fortellingen om den er formet i sosiale rom, gjennom språk.³⁶ Aktører som får gjennomslag for sine virkelighetsbeskrivelser og oppfatninger får samtidig et maktovertak i forhold til andre aktører. Det handler ikke bare om å få gjennomslag for egne løsninger, men også å komme i posisjon til å avgjøre hvilke problemer som skal gis prioritet – også kalt problemdefinisjonsprivilegiet. Dette er meget sentralt i politiske forhandlingssituasjoner, og er nært knyttet til hvilken kunnskap som aktiveres – samt hvem som besitter denne kunnskapen. Følgelig blir dette også sentralt når lover skal utarbeides. Om dette skrev filosofen Thomas Hobbes (1588 – 1679) allerede i 1651

³² Tjora 2012:164.

³³ Fairclough 1993:134.

³⁴ Foucault 1972:216 (appendix 1) «I am supposing that in every society the production of discourse is at once controlled, selected, organised and redistributed according to a certain number of procedures, [...]. We know perfectly well that we are not free to say just anything. [...] the areas where this web is most tightly woven today, where the danger spots are most numerous, are those dealing with politics and sexuality».

³⁵ Lie 2012: 60-61, 85-88, 102, 117-119.

³⁶ Tjora 2012:165.

at det er myndighetene/autoritetene, ikke sannheten, som skaper loven: *auctoritas non veritas facit legem*.³⁷ Når en historiker gransker dokumenter for å forstå hva som utgjorde kildeskapernes verdensbilde, og hvordan verdensbilder har endret seg gjennom historien, er det nettopp på grunnlag av tekst at analysen blir gjort. Dokumenter som stammer fra en prosess gir et avtrykk av prosessen, og slik kan et dypdykk i et arkivmateriale gir en god fornemmelse av hvilken logikk, hvilke premisser, hvilke argumenter som var dominerende på dette området på denne tiden. Det som synes avgjørende for å forme konsensus i opinionen, den rådende politiske stemningen, eller «tidsånden», er fellesnevneren for majoritetens historiske erfaringer – blant beslutningstakere, og i befolkningen generelt. Et gjennomgangstema i Lies fremstilling, er at den politiske stemningen skiftet ved generasjonsskifter.³⁸ Legitimiteten til tidligere beslutninger var tuftet på visse historiske erfaringer – som knapphet, krise, krig. Når de personer som selv hadde opplevd dette ble i mindretall, forvitret samtidig de tidligere beslutningenes legitimitet. Et tilsvarende eksempel fra denne studien, ligger i argumentet om at oppgjøret med en reguleringsøkonomi samtidig er et oppgjør med en «krigsøkonomi».³⁹ Krig og krisetilstander legitimerer stram styring som ikke behøves – og som det er mindre forståelse for – i fredstid. Avgjørende for argumenters legitimitet, er oppslutning fra en opplevd majoritet. Dette kan bidra til å forklare at utbredelsen av en holdning kan følge samme prinsipper som utbredelsen av en ny teknologi, dersom den blir populær: det går langsomt i starten, for siden å akselerere, etter hvert som oppslutningen gir bevegelsen en egen form for «tyngdekraft».⁴⁰ Til slutt nås et meningspolitisk «vippepunkt». Da snur stemningen, og til tross for at den forutgående prosessen kan ha vært langvarig, kan selve vendingen oppleves som en plutselig endring. Oppgjøret med reguleringsøkonomien er ett eksempel på en slik bevegelse i vår tid med relevans for denne avhandlingen.

Miljøsakens fremvekst er det andre. Gjennom sine studier av hvordan miljøsaken vokste frem som et politisk felt i Norge, påviser Kristin Asdal dette: Miljøsaken ble drevet frem av argumenter som kom *utenfra* de offisielle politiske organer, og da var det avgjørende for å få innpass i politikken at disse argumentene ble oversatt til politisk språk. Asdal er dessuten

³⁷ Hobbes 1651: Leviathan kap. 26.

³⁸ Skjerpede arbeidskonflikter i Europa på 1960-tallet, da minnet om 1930-tallets sysselsettingskrise hadde bleknet, er et utmerket eksempel. Mer om dette, og andre eksempler, se Lie 2012: 83, 117, 128, 123, 134-135.

³⁹ Moxnes 1990: 115-116. Mer om dette i kapittel 5.

⁴⁰ For en innføring i hvordan dette fungerer når det gjelder stemningen knyttet til å bryte en anvendelsesbarriere og ta i bruk ny teknologi, se Rogers 2003.

opptatt av redskapene som brukes for å skape interaksjon mellom slike ulike arenaer, det hun kaller *politiske teknologier*; styringspraksiser og styringsinnretninger.⁴¹ Hun har gransket *laboratoriet* som systematiserer observasjoner av natur og slik sett gjør naturen målbar og tellbar, *den sakkyndige rapporten* - teksten som bidrar til å etablere saken, *høringsrunden* og *stortingsdebatten* som eksempler på hvordan saker sirkulerer og omarbeides, og til slutt *markedet* der naturobjekter får en pris.⁴² Ifølge Asdal er den sakkyndige rapporten, «det som i våre dager gjerne tar form som en NOU: En norsk offentlig utredning», en fremtredende og vesentlig form for tekst i utformingen av politikk. Slike tekster bidrar ikke bare til politiske vedtak, «men også gjennom sine retoriske grep, begrepsapparat og relasjonene den skaper til å forme selve saken».⁴³ Nettopp denne typen dokumenter er sentralt kildemateriale også for min studie, dermed er det på sin plass å reflektere over deres funksjon som formativ tekst/praksis i den politiske prosessen. Høringsinstitusjonen bidrar ifølge Asdal til at informasjon om det relevante «objektet» (i mitt tilfelle fiskeindustriens organisering) sendes ut fra «politikken sentrum», fra offentlig forvaltning, for å så returnere på en bestemt måte. Det spesifikke med høringsinstitusjonen er at den skaper rom for andre aktørers eksplisitte vurderinger. Den fungerer gjennom «en serie tekstlige og retoriske strategier».⁴⁴ I løpet av en høringsrunde kan en sak styrkes, svekkes eller omformes. En vesentlig side ved høringsinstitusjonen er at den muliggjør kontaktmøter mellom ekspertise, publikum og politiske institusjoner.

Asdals undersøkelser av miljøsakens utvikling i Norge viser at interesse for et objekt er avgjørende for at objektet skal komme inn i politikk og forvaltning. Objekter og interesser kommer inn sammen, konkluderer hun.⁴⁵ I sin avhandling bringer hun ikke inn nye momenter før de bringes inn av aktørene i studien. Dette gjelder særlig for naturvitenskapelige fakta. Fordelen med å følge saker over (lang) tid, slik historikere gjør, er at man klarere ser hva som skalles av underveis. I sluttkapittelet tar Asdal opp relasjoner og momenter som vedrørte saken, men som *ikke* fikk innpass hos forvaltningen. Følelsesmessige relasjoner mellom mennesker og natur er et slikt eksempel. Dette er avgjørende for å forstå *hvordan* natur kunne bli «oversatt» til politikk: den måtte *kvantifiseres*, gjøres om til etterprøvbare fakta. Et viktig

⁴¹ Definisjon Asdal 2011: 211 ff. Mer om emnet: Jon Elster beskriver demokratiets tre beslutningsformer: argumenter (der enstemmighet er målet), forhandling (strategi og styrke avgjør), votering (flertallet avgjør). Elster 2007: 403 ff. Med hans begrep: “arguing, bargaining and voting”. Max Weber har også trukket inn byråkratiet (det distanserte offentlige kontor). Weber 1971: 107 ff. Fokuset på interesser er gjennomgående.

⁴² Asdal 2011: 211, 221-223. Om utredning og høring: Asdal 2004. Om stortingsdebatten: Asdal 2008.

⁴³ Asdal 2011: 53.

⁴⁴ Asdal 2011: 137-138.

⁴⁵ Asdal 2011: 232 ff.

poeng er altså at et innebygd krav til kvantitativ empiri både i økonomifaget, i natur- og humanvitenskap virket bestemmende for hvordan argumentasjon om natur måtte bygges opp for å bli gyldig på nye felt – som i politikken.⁴⁶

Som Asdal og hennes inspirator Bruno Latour viser, har noen ord og argumenter større gjennomslagskraft enn andre. Årsakene til at det er slik, kan være svært subtile. Latour brukte språkanalyse for å demonstrere hvilken makt som lå i språkbruk i vitenskapelige miljøer når det gjaldt å styrke egne argumenter og svekke opponentenes.⁴⁷ I sine undersøkelser av politiske forhandlinger (fiskeriforhandlinger) påviste Hans Kristian Hernes at det fantes et konsensusrom som argumentene og løsningsforslagene måtte befinne seg innenfor, for at de skulle oppfattes som rimelige og relevante.⁴⁸ I denne sammenheng er det interessant å se på hvilke argumenter som brukes og eventuelt gjentas med det øyemed å skape forståelse for at det hadde oppstått en ny situasjon som krevde endring av fiskerilovgivningen – i utredningen fra Moxnes-utvalget med tilhørende ekspertrapporter, høringsrunden og stortingsdebatten, samt i korrespondanse til og fra politiske myndigheter. I retorikken betraktes den argumenterende virksomheten som et av de mest effektive virkemidlene for å overbevise andre. Formålet med argumenterende tekster, som både offentlige utredninger og høringsdokumenter må sies å være, er å overbevise mottakeren om et standpunkt, en vurdering eller et virkelighetsbilde. Å se nærmere på argumentasjonen er derfor sentralt i en innholdsanalyse av slike tekster.⁴⁹

En egen dimensjon ved dokumentanalysen blir det å se politiske beslutninger i sammenheng med rådende idéstrømninger i samtiden, nettopp for å få tak i det som var gjengs språklige konnotasjoner, krav til argumentasjon og forklaringer i det politiske rom. Blant annet er det grunn til å forvente at økonomifaglige trender har innflytelse på dette. Én politisk strømning karakteristisk for 1980- og 90-tallet er den som kalles *det nyliberale skiftet*, der en neoklassisk markedsøkonomisk filosofi vant terreng internasjonalt, noe som også satte språklige spor. Henry William Spiegel uttrykte det slik:

In the twentieth century economics came to be called an ‘imperial science’, its theoretical patterns of analysis came to be applied in other fields such as political science, law and sociology.⁵⁰

⁴⁶ Asdal 2004: 295 ff, 2011: 19-21, 63-64

⁴⁷ Latour og Woolgar 1986: 75 ff. Se også Asdal 2004: 295 ff, 2011: 19-21, 63-64

⁴⁸ Hernes 1999: 103, 108 ff. og kap. 9.

⁴⁹ Mathisen 2007: 40, Mathisen og Morlandstø 2016.

⁵⁰ Spiegel 1991: xxiv

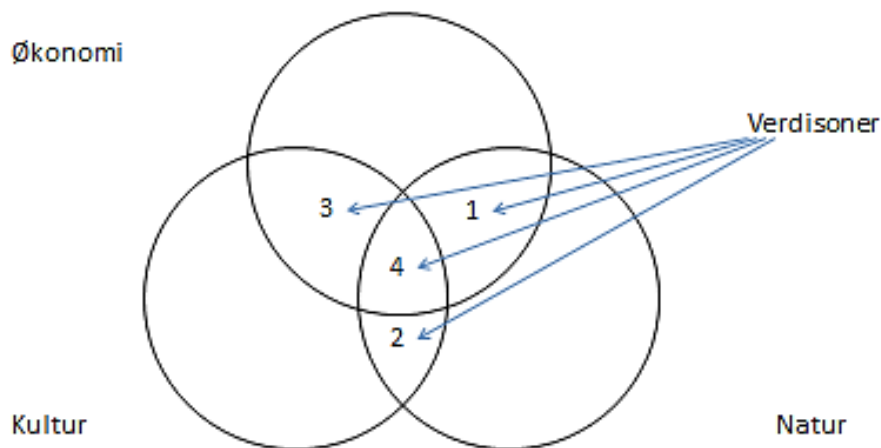
Norman Fairclough har brukt kritisk diskursanalyse til å utforske det han kaller «the Marketization of Public Discourse» i det han kaller det sen-kapitalistiske samfunn i Storbritannia på 1980- og 90-tallet. Han observerer en global eller kvasi-internasjonalt diskurs som har elementer av markedsføring og konsumentkultur, på tvers av samfunnsområder, og der alt kan kjøpslås om, slik at lojaliteten overfor tradisjoner og autoriteter er på vikende front.⁵¹ Det er grunn til å forvente at «markedsdiskursen» gjør seg gjeldende også i mitt datamateriale. En del av kildeanalysen vil da være å se etter språklige og retoriske tegn på det. Dette kan fortelle noe viktig om hva som ble regnet som gyldige argumenter, hvilken virkelighetsoppfatning som var på fremmarsj og hvordan endringsagenter som ønsket definisjonsmakt måtte formulere sine budskap.

Det var imidlertid flere faglig funderte begreps-sett som var på vei inn i den offentlige samtale på 1980- og 90-tallet. Ett eksempel er det utvidede økonomibegrepet, lansert nærmest som en motreaksjon mot markedsparadigmets virkelighetsoppfatning og språkbruk. Faget økologisk økonomi påpeker at økonomifeltet i lang tid har fått overdøvende fokus, og at andre områder, som natur og kultur, har blitt redusert til innsatsfaktorer for økonomiområdet.⁵² Jakobsen og Ingebrigtsen har satt opp en modell (fig. 1-1) som viser hvordan de ulike verdiområdene (verdisystemene) økonomi, kultur og natur, også kan overlappe hverandre i verdisoner (sone 1-4). Der viktige hensyn er ivaretatt for alle tre områdene, finner vi det som kan kalles bærekraftig utvikling (sone 4). En slik modell kan også brukes for å illustrere hvilket verdigrunnlag politiske argumenter legger til grunn, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 3. Markeds- og bedriftsøkonomiske, også kalt «forretningsmessige», hensyn kan da sorteres under økonomiområdet. Sosiale hensyn sorteres under kulturområdet, mens for eksempel distriktpolitiske hensyn, bosettings- og sysselsettingspolitikk havner i skjæringsfeltet mellom disse to områdene (verdisone 3). Miljø- og ressurs-hensyn sorteres under naturområdet. En bærekraftig ressursforvaltning, og en bærekraftig næringspolitikk, må ideelt sett balansere hensyn som hører hjemme i alle verdiområdene, og befinne seg i sone 4.

⁵¹ Fairclough 1993.

⁵² Ingebrigtsen og Jakobsen 2007: 7-9.

FIGUR 1-1 SEKTORER, VERDISYSTEMER OG VERDISONER (INGEBRIGTSEN OG JAKOBSEN, 2007: 8)



Begrepet *trippel bunnlinje* beskriver noe av det samme. Dette begrepet ble introdusert på 1990-tallet, og brukes for å uttrykke at næringslivet tar hensyn til både økonomi, natur og kultur, eller marked, miljø og samfunn.⁵³ En slik forståelse er nå på vei inn i mer mainstream litteratur og i faglige utredninger. I sin rapport til sjømatindustri-utredningen i 2014, brukte Petter Holm og Edgar Henriksen en liknende modell for å illustrere de tre «ulike men delvis overlappende» hensyn som gjør seg gjeldende i fiskerinæringen (som her for øvrig kalles «sjømatsektoren»): sosial bærekraft, økologisk bærekraft og økonomisk bærekraft.⁵⁴ De påpeker også at de ulike verdiområdene (sosial, økologisk og økonomisk bærekraft) påvirker samfunnets kollektive forventninger til ulike aktører, eller det de kaller *samfunnskontraktens* innhold.⁵⁵ Det er åpenbart at et slikt utvidet økonomiperspektiv, som anvendes i fagområdene økologisk økonomi og kretsløpsøkonomi, er meget anvendelig for en studie av fiskerisektoren, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 3 og 6. I denne sammenheng bruker jeg de tre verdiområdene som analyseredskap, for å tydeliggjøre hvilket verdigrunnlag ulike argumenter og resonnementer hviler på. Jeg legger til grunn at hensyn til både nærings/forretnings/markedshensyn (heretter kalt *markedsargumentet*), natur/miljø/ressurshensyn (heretter kalt *ressursargumentet*) og kulturelle/sosiale/

⁵³ Elkington 1999: kap. 4, omtaler den sosiale, den økonomiske og den miljømessige bunnlinjen, og viser (s. 73-74) at de har overlappende soner («shear zones»). Etter hans resonnement avhenger samfunnet (sosial bunnlinje) av økonomien (økonomisk bunnlinje), som igjen er avhengig av det globale økosystemet, slik at den miljømessige bunnlinjen representerer «the ultimate bottom line».

⁵⁴ Holm og Henriksen 2014: 9, med henvisning til Charles 1994. Charles (1994: 204-205) skriver om økologisk bærekraft, individuell sosioøkonomisk bærekraft, kollektiv samfunnmessig bærekraft og institusjonell bærekraft. Her er finnes med andre ord en implisitt kobling mellom ressursargumentet og samfunnsargumentet.

⁵⁵ «The different values (social, ecological and economic sustainability) influencing the content of the social contract», Holm m.fl. 2015: 65.

samfunnsmessige hensyn (heretter kalt *samfunnsargumentet*) hadde betydning for forløpet av selve speilvendingsaken. Dermed er det grunn til å forvente at alle de tre argumenttypene ble brukt i sakens anledning. Hvordan de ulike verdiområdene betones, kommer jeg tilbake til.

Utbredelsen av trippel bunnlinje-metaforen og liknende perspektiver, er samtidig ett eksempel på hvordan miljøsakens fremvekst har påvirket opinionsklimaet på andre samfunnsområder. Litteraturgjennomgang i fagartikler forteller om hvordan nye fagfelt ble åpnet og nye begreper tatt i bruk, som bidro til å formulere miljøsakens internasjonalt. Slike begreper har gjerne utspring i en ny faglig forståelse. Eksempler på slike begreper er *resiliens* og *økosystemtjenester* som begge har bidratt til å rette fokuset mot hvordan økosystemer fungerer, og hvordan deres funksjoner justeres når rammebetingelsene endres. Et referanseverk er Crawford S. Hollings artikkel «Resilience and stability of ecological systems» (1973), som argumenterte for å flytte fokuset fra økosystemers stabilitet, det vil si deres evne til å opprettholde en form for ekvilibrium, til deres resiliens – deres evne til å absorbere endring og fortsatt eksistere. Med Hollings definisjon blir resiliens et mål på økosystemenes endringskapasitet og overlevelsessevne:

Resilience determines the persistence of relationships within a system and is a measure of the ability of these systems to absorb changes of state variables, driving variables, and parameters and still persist.⁵⁶

Artikkelen «Extinction, Substitution and Ecosystem Services» av Paul R. Ehrlich og Harold A. Mooney (1982) tar til orde for en føre-var-holdning og et flerbestandsperspektiv i naturbruk- og forvaltning. På bakgrunn av en rekke casestudier, viser forfatterne at utryddelse av arter kan resultere i tap av økosystemtjenester, det vil si tjenester økosystemene yter menneskeheten (services delivered to humanity by ecosystems).⁵⁷ I denne fagtradisjonen står teorien om vippepunktet – the tipping point – sentralt. Dette er et punkt hvor endringen(e), som oftest gjennom en kaotisk overgangsfase preget av mye stress, er blitt så stor(e) at systemet beveger seg bort fra den gamle «normaltilstanden», og over i en ny «normaltilstand» som kan se ganske annerledes ut enn den forrige.⁵⁸

Fra 1970-tallet til 1990-tallet fant det sted en signifikant perspektivendring, noe Stig Ingebrigtsen og Ove Jakobsen viser når de beskriver utviklingen i rådende syn på natur og

⁵⁶ Holling 1973:17.

⁵⁷ Ehrlich og Mooney 1982: 248, 250-252.

⁵⁸ Holling 1973, Ehrlich og Mooney 1982, Walker m. fl. 2004, Walker og Salt 2006: 96, 150.

ressursforvaltning.⁵⁹ Ifølge dem er det observerbar sammenheng mellom graden av miljøbevissthet i befolkningen generelt – etterspørsel etter miljøhensyn – og næringslivets miljøansvar.⁶⁰ Et annet uttrykk for perspektivendringen, var det at *bærekraft* ble et sentralt begrep i 1980-90-tallets politiske retorikk. Tilsvarende påpeker Gullestad m.fl. at en økende miljøbevissthet i den norske befolkningen la premisser for hva som ble oppfattet som ansvarlig fiskeriforvaltning.⁶¹ At miljøhensynet ble et udiskutabelt hensyn å ta, fikk konsekvenser for ulike felter som handlet om naturbruk. At overfiske-problematikken ble tatt på alvor, ble for eksempel gjenspeilt i tiltak mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske.⁶² Slik ble miljøhensynet gjennom lovgivningen stadfestet som politisk og juridisk felt.

Et tredje fremgangsrikt fagfelt, som har påvirket begrepsverden og forståelsesrammer i senere tiår, er innovasjonsfeltet. Særlig på 1990-tallet var dette et ekspansivt forskningsfelt, som satte økonomisk og sosial endring i fokus.⁶³ Innovasjonslitteraturen har som oftest et økonomi- og/eller teknologiperspektiv, og kretser ofte om evnen til fornyelse, styrt og målrettet fornyelsesarbeid, som hevdes å være avgjørende for en bedrifts vekst og videre eksistens.⁶⁴ Innovasjonslitteraturen berører et annet aspekt ved endring, nemlig kapasitet til å nyttiggjøre seg for eksempel ny informasjon, som potensielt kunne overføres for eksempel fra et kunnskapssenter til en bedrift eller et samfunn. I denne litteraturen er også regioners, bedrifters og enkeltmennesker evne til fornyelse, hvor det handler om hva som former (lokale/regionale eller personlige) forutsetninger for å oppdage og nyttiggjøre seg latente muligheter for nyskaping.⁶⁵ Tankegangen kan trekkes tilbake til den østerrikske økonomen Joseph A. Schumpeters klassiske verk om vekst gjennom krise og hans modell for det han senere kalte *kreativ destruksjon* i økonomiske systemer.⁶⁶ Her fastslår han at enhver økonomisk høykonjunktur eller «boom» følges av krise og lavkonjunktur, og motsatt. Hvor lang tid dette tar, varierer imidlertid fra tilfelle til tilfelle.⁶⁷ I forordet til den engelske utgaven

⁵⁹ Ingebrigtsen og Jakobsen 2007: 35 ff, 43ff.

⁶⁰ Ingebrigtsen og Jakobsen 2007: 40 ff. Her viser de blant annet til en artikkel fra nettopp 1992, der spørsmålet var hvordan miljøutfordringen ble møtt: Winsemius og Guntram: «Responding to the Environmental Challenge», *Business Horizons*, Vol. 16 No. 4, 1992 (pp. 691-718).

⁶¹ Gullestad m.fl. 2013:5.

⁶² For eksempel i Forskrift om forbud mot landing av fisk og andre særskilte tiltak mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske, fastsatt av Fiskeridepartementet 6. august 1993 med hjemmel i lov av 17. juni 1966 nr. 19 (fiskerigrenseloven) § 8 første ledd bokstav b og c, jf. kgl.res. av 20. august 1993 nr. 813. <http://www.lovdatab.no/for/sf/fi/ti-19930806-0802-0.html> 090613

⁶³ Fagerberg 2005: 2.

⁶⁴ Francis og Bessant 2005.

⁶⁵ Gibson og Butler 2013: 64, Foss 2012: 212, Uyarra 2010: 1232-1233, 1236.

⁶⁶ Schumpeter 1942 kapittel 7.

⁶⁷ Schumpeter [1934] 2012: 213.

av boken, skrev Schumpeter selv at hans teorier kunne kontrastere (eller mer presist *kontrasteres av*) den ekvilibrium-orienterte innfallsvinkelen som han mente var kjernen i tradisjonell økonomisk teori.⁶⁸ Ser vi på konjunktur-tenkningen i Norge, representert ved ledende økonomier i Schumpeters samtid, gikk det en bevegelse fra en passiv til en aktiv statlig politikk overfor konjunktursvingninger, som etter gjentatte erfaringer med økonomisk depresjon ble anerkjent som en realitet. Oppgangstider og kriser følger hverandre slik sol følger regn, ifølge den norske juristen og økonomen Einar Einarsen i boken *Gode og daarlige Tider* fra 1901, altså som en naturlov som ikke fordret statlig inngripen. Dette passive synet på økonomisk politikk ble imidlertid erstattet av en tro på at økonomien *kunne* – og derav normativt *burde* – styres. Etter 1930-tallets skjellsettende lavkonjunktur, ble «det aktive grunnsyn», som motkonjunkturpolitikken bygger på, legitimert blant andre av den norske økonomen Ragnar Frisch, og internasjonalt av den britiske økonomen John Maynard Keynes med boken *The General Theory of Employment, Interest and Money* fra 1936.⁶⁹ Et hovedpoeng hos Keynes var å avskaffe lavkonjunktur og «slik forbli permanent i en kvasiboom».⁷⁰ Motkonjunkturpolitikken og den aktivt inngripende staten ble den ledende løsningsmodellen i mange vestlige land i etterkrigstiden, frem til en lavkonjunkturperiode i 1975, da mange europeiske land opplevde at oppskriften fra Keynes ikke virket etter hensikten.⁷¹ Etter en generasjon med orientering etter det aktive grunnsyn, kom da Schumpeters teorier i søkelyset. Hans langsiktige perspektiver og hans fokus på den økonomiske utviklingens indre dynamikk sto i kontrast til Keynes-inspirert økonomisk tenkning og økonometri. Ifølge Even Lange var det naturlig at Schumpeters teorier kom i forgrunnen i en periode som 1970- og 80-årene. Dette var en periode preget av sterke strukturelle omkastninger i verdensøkonomien og i de enkelte land, der fremtiden syntes usikker og tilliten til den da etablerte sosialøkonomiens evne til å håndtere den nye situasjonen var sviktende.⁷² Få år etter at Lange skrev dette, ble Norge også rammet av en økonomisk opptur basert på overoptimisme, den såkalte jappetida, fulgt av en kraftig nedtur og økonomisk depresjon. I det norske bankvesenets verste kriseår i mellomkrigstiden, 1923, tilsvarte spare- og forretningsbankenes tap sju prosent av bruttonasjonalproduktet – i det verste året i den siste norske bankkrisen, 1991, var tapene på omkring tre prosent av BNP.⁷³

⁶⁸ Schumpeter [1934] 2012: lxiii.

⁶⁹ Lie 2012: 9-11, 65.

⁷⁰ Keynes [1936] 2011: 338.

⁷¹ Jf. Lie 2012: 129, 132.

⁷² Lange i Sejersted 1982: 299.

⁷³ Lie 2012: 51, med henvisning til Skånland 1990.

Da var en overgang til et nytt økonomipolitisk regime allerede i gang. Lie betrakter årene mellom 1971 og 1986 som en overgangsperiode mellom ulike styringsregimer, fra en *reguleringsorientert* til en mer *markedskonform* stat. Selve overgangsperioden var kjennetegnet av tydelige ideologiske markeringer – igjen en kamp om virkelighetsforståelsen – og en meget lav styringsevne i systemet som helhet. I denne fasen var det ikke opplagt hvilken retning styringssystemet beveget seg i. I årene fra 1986 og frem til midten av 1990-tallet ble det foretatt en del avklarende valg, preget av konsensus mellom Arbeiderpartiet og de borgerlige partiene, som forente gryende og gamle systemtrekk.⁷⁴

Schumpeter har vært en viktig inspirasjonskilde for teoretiske fremstillinger av syklisk utvikling i både økonomi og økologi. Hovedprinsippet er at det gamle på et punkt erstattes av noe nytt, selv om dette møter motstand er det til slutt uunngåelig, og den som kan se og gripe muligheter i en slik omstrukturingsfase, blir vinneren.⁷⁵ Schumpeter har i stor grad et forretningsøkonomisk perspektiv.⁷⁶ For eksempel kan man se for seg at dersom en tidligere monopolbedrift utsettes for konkurranse, vil dette lede til nyskaping i næringen som sådan. Samtidig sier Schumpeter også at kreativ destruksjon kan få andre samfunnskonsekvenser:

[e]specially in a competitive economy [...] new combinations mean the competitive elimination of the old, it explains on the one hand the process by which individuals and families rise and fall economically and socially [...] as well as a whole series of other phenomena.⁷⁷

Innovasjonslitteraturen behandler særlig forhold som gjelder teknologi og økonomi, og har etablert skillelinjer mellom ulike typer innovasjon, som kan ha ulike hensikter.⁷⁸ Kort fortalt, brukes begrepsparene radikal og inkrementell, disruptiv og konserverende (sustaining) innovasjon.⁷⁹ Radikal innovasjon innebærer store og brå endringer, mens inkrementell innovasjon er de små og gradvise forbedringer, disruptiv innovasjon har som mål å bryte med det gamle, mens konserverende innovasjon har som formål å videreføre status quo. Mens den unge Schumpeter var opptatt av den enkelte entreprenørens spontane og uforutsigbare – det

⁷⁴ Lie 2012: 132-136, 140, 151, 157-158.

⁷⁵ Schumpeter 2012[1934]: 67.

⁷⁶ Schumpeter 2012: 65-66, det handler om å 1) introdusere et nytt eller forbedret produkt, 2) introdusere en ny produksjonsmetode, 3) åpne et nytt marked, 4) ta i bruk en ny råvarekilde eller 5) reorganisere en bedrift eller dennes markedsposisjon, for eksempel ved å etablere eller bryte et monopol.

⁷⁷ Schumpeter 2012[1934]: 67.

⁷⁸ Dette oppsummeres blant annet i Quintane m.fl.s oversiktsartikkel over litteratur fra feltet fra 2011.

⁷⁹ Begrepsparene radikal/inkrementell og disruptiv/konserverende (sustaining) brukes om hverandre, om enn ikke helt synonymt. Ofte settes de opp i form av dikotomier eller matriser, se også Tveterås 2014: 24 som bruker radikal/stegvis innovasjon som begrepspar. Det er også mulig å betrakte dette som et kontinuum med radikal og inkrementell innovasjon i hver sin ende av skalaen, som Thomond og Lettice 2002 argumenterer godt for.

vil si radikale/disruptive – innovasjon, anerkjente han i senere skrifter også det systematiske, planmessige innovasjonsarbeidet som gjøres i regi av en større bedrift/organisasjon.⁸⁰

Schumpeters (opprinnelige) innovasjon er initiert av tilbyderen, før den etterspørres av et marked, den vil derfor innebære diskontinuitet, overraskelse og brudd med det vante. Gradvis utvikling og oppgradering er altså ikke innovasjon i den unge Schumpeters forstand.⁸¹

Et vanlig studieobjekt i nyere innovasjonslitteratur er bedrifters – og kanskje spesielt *bedriftslederes* – evne til (systematisk) innovasjonsarbeid, noe som i praksis også handler om bedriftenes endringskapasitet. Her er det et poeng at de *opplevde* mulighetene setter visse grenser for innovasjonsarbeidet og for læringsmulighetene i en organisasjon. For å sette ord på dette, bruker Ljunggren m.fl., Prahalad og Bettis' begrep *dominant logikk*.⁸² I denne litteraturen er begrepet tett knyttet til bedriftsledelse, «the dominant general management logic», men når det utdypes som «*a mind-set or a world view or conceptualization of the business and the administrative tools to accomplish goals and make decisions in that business*» blir det klart at det har overføringsverdi til andre organisatoriske kontekster. Her vil det være interessant å se etter kjennetegn ved en dominant logikk i arkivmateriale fra fiskeindustrien i Finnmark, fylkesadministrasjonen og Fiskeridepartementet – og hvorvidt den dominante logikken hos ulike grupper av aktører er i samsvar. Da beveger man seg i retning av å søke etter elementer av en dominant logikk i samfunnet i en bestemt tidsperiode. I videre forstand, kan *dominant logikk* dermed brukes istedenfor omstridte begreper som tidsånd/zeitgeist eller mentalitet, for å belyse at mennesker i ulike settinger har ulike begreper om hva som er mulig, normalt eller fornuftig.

Et viktig poeng som kan hentes fra innovasjonslitteraturen, er at innovasjon krever ressurser og utholdenhet. Undersøkelser av hvordan banebrytende nyvinninger ble til, viser at en langvarig og seig prosess med prøving og feiling går forut for selve gjennombruddet.⁸³ Bedrifters evne til innovasjon behandles mellom andre av Dave Francis og John Bessant, som nevner fire områder der endringskapasiteten i en bedrift kan måles.⁸⁴ Det gjelder evnen til å gjennomføre endringer i *produkt, prosess, posisjon og/eller paradigme*. Parallellen til Schumpeters innovasjonsområder burde være klar. Det sentrale i denne sammenhengen, er

⁸⁰ Schumpeter 1934 vs. Schumpeter 1942.

⁸¹ Schumpeter 2012[1934]: 65-66.

⁸² Ljunggren m. fl. 2010: 16, 115-116, Prahalad and Bettis 1986: 491.

⁸³ Morone, Paulson og Lynn 1996: 16 ff. Det som underkommuniseres i denne artikkelen, men som åpenbart er tilstede som viktig faktor, er myndighetenes holdning til innovasjonene, gjennom tildeling av lisenser, godkjenninger etc.

⁸⁴ Francis og Bessant 2005.

likevel at de også viser at det er *begrenset hvor store eller hvor mange endringer en bedrift kan håndtere på én gang*. Innovasjon er forbundet med risiko, og evnen til å takle risiko på flere fronter samtidig har sin grense. I min sammenheng, leder dette til spørsmål om i hvilken grad det var mulig å få til innovasjon i en allerede presset fiskeindustri i Finnmark på 1980-tallet, og hvilke ressurser det var mulig for aktørene å mobilisere (jf. delproblemstilling 3).

Resilience-feltet og innovasjonsfeltet er dobbelt interessante i denne sammenhengen.

Fagfeltene vært fremgangsrike de siste tiårene, og kan ha preget virkelighetsforståelsen til aktørene og opinionsklimaet i perioden. Innflytelsen er synlig i lovverket: Vi har fått lovgivning der formålet er å ivareta økosystemer, resilience-feltets hovedobjekt. Vi har også fått lovgivning og støtteordninger som skal legge til rette for innovasjon, ikke ubetydelig i distriktpolitisk sammenheng – noe som for eksempel kom til uttrykk da Statens Nærings og Distriktsutviklingsfond ble omstrukturert til Innovasjon Norge. For det andre belyser disse fagperspektivene til sammen *endring* fra både et økonomisk, et økologisk og et sosialt perspektiv. Et slikt trillingperspektiv er meget anvendelig for en studie av fiskeripolitikk. Siden fiskeripolitikken har vært, og er, tett knyttet til både næringspolitikk, ressurspolitikk og distriktpolitikk, må den forholde seg til både økonomiske, økologiske og sosiale spørsmål.

For å oppsummere: Med forkunnskap om perspektiver som var fremgangsrike i perioden som arkivmaterialet stammer fra, er det en naturlig del av kildeanalysen å studere om og eventuelt hvordan dette reflekteres i kildematerialet. Det kan komme til uttrykk i kildematerialet gjennom forutsetninger som legges til grunn når eldre argumentasjon, for eksempel i eldre utredninger og lovarbeider, skal tilbakevises. Dermed blir arkivsøket mer enn en jakt på empiriske fakta, det blir samtidig en jakt på kjennetegn ved tidens argumentasjonspraksis og opinionsklima. For å tydeliggjøre dette, brukes trippel bunnlinje-metaforen som måleverktøy.

1.6 Disposisjon

Avhandlingen behandler et utsnitt av norsk fiskeripolitikk, der en lovendring brukes som omdreiningspunkt for å forstå en større samfunnsendring. Kapittel 1 inneholder problemstilling og avgrensning av oppgaven, oversikt over datamaterialet, samt betraktninger rundt kildekritikk og metode.

Kapittel 2 gir en tematisk inndelt litteraturgjennomgang. Her ser jeg på overordnede trekk ved norsk fiskeripolitikk, og hvordan speilvendingsaken er behandlet tidligere. Jeg ser på hvilken periodisering som er anvendt i tidligere analyser, og hvordan brudd og kontinuitet markeres. Det gir grunnlag for å diskutere speilvendings-sakens rolle i et politisk regimeskifte. Til slutt i kapitlet presenteres litteratur som utdyper avhandlingens teoretiske perspektiver.

Kapittel 3 gir først et overblikk over sjøgrenselovens historie fra den ble innstiftet i 1812, via speilvendingsaken i 1987-92, og opp til våre dager. Resten av kapitlet handler om avgjørende trekk og endringer ved norsk fiskeri-, ressurs- og næringspolitikk i perioden 1987-92 som fikk direkte innflytelse på speilvendingsaken (delproblemstilling 1). Herunder behandles en ressurskrise, torskekrisa som toppet seg i 1989. I kapitlet ser jeg også på lovendringsprosesser som ble sett i sammenheng med speilvendingsaken. Det gjaldt ny eksportlov for fiskevarer (1990), og EØS-loven (1992). Her bruker jeg trippel bunnlinje-metaforen som analyseredskap, for å tydeliggjøre hvilket verdigrunnlag ulike argumenter og resonnementer hviler på.

Kapittel 4 og 5 handler om norske aktører som påvirket fiskeripolitikken i forkant av at landingsparagrafen ble endret, og hvilke ressurser de mobiliserte for å komme i posisjon til å gjøre dette (delproblemstilling 2 og 3). Her skisseres henholdsvis en nedenfra-og-opp-prosess og en ovenfra-og-ned-prosess som foregikk parallelt, og der endringsagenter konkurrerte om å oppnå innflytelse. Dette ses i sammenheng med endrede premisser på internasjonalt nivå, som også hadde relevans for sakens utvikling (delproblemstilling 4). Disse kapitlene legger vekt på det som skjedde i årene 1988-92. Kapittel 4 handler om bevegelsen nedenfra-og-opp. Her inngår initiativer fra lokalt næringsliv, representanter for lokale og regionale myndigheter. Av premisser på internasjonalt nivå, hadde særlig forholdet mellom Sovjetunionen/Russland og Norge betydning for disse aktørene. I kapittel 5 dreier det seg om fiskeripolitiske reformer ovenfra-og-ned, i første rekke fra stat og regjering, og hvilke møtepunkter de to bevegelsene eventuelt fikk. Her hadde det begynnende EØS-samarbeidet avgjørende betydning.

I kapittel 6 ser jeg på norsk fiskeripolitikk i et lengre perspektiv. Jeg jamfører argumentene som ble brukt i speilvendingsaken med andre lover og utredninger som behandlet liknende problematikk. Med utgangspunkt i dette, og i funn fra kapitlene 3-5, drøfter jeg i hvilken grad speilvendingsaken innebar brudd eller kontinuitet (delproblemstilling 5). I analysearbeidet bruker jeg tankegods fra innovasjonsfaget og resiliencefaget, i og med at disse fagfeltene er særlig opptatt av endring. Her trekker jeg noen tråder sammen i en diskusjon om endring som samfunnsfenomen, og hvordan dette reflekteres i politikken, lovverket og samfunnets narrativer. Også her brukes trippel bunnlinje-metaforen som analyseredskap. I kapittel 7 oppsummerer jeg sentrale funn i studien, og svarer på hovedproblemstillingen.

2. Relevant litteratur og sentrale perspektiver

Dette kapittelet gir en tematisk inndelt litteraturgjennomgang. Her skal vi se på noen overordnede trekk ved norsk fiskeripolitikk, og hvordan speilvendingsaken og tilgrensende tema er blitt behandlet tidligere (2.1). Formålet er å gi en oversikt over det kontekstuelle landskapet speilvendingsaken befant seg i (2.2-2.3). Vi skal også se på hvilken periodisering som er anvendt i analyser av fiskeripolitikk, ressurspolitikk og distriktpolitikk, og hvordan brudd og kontinuitet markeres (2.4). Dette gir grunnlag for senere diskusjon rundt speilvendingsakens rolle i et politisk regimeskifte. Til slutt i dette kapittelet skal vi se på litteratur som utdyper avhandlingens teoretiske perspektiver, om endring som fenomen og om reaksjoner på endring (2.5).

2.1 Overordnede utviklingstrekk slik de fremkommer i litteraturen

Når overordnede trekk ved nyere norsk historie oppsummeres, er det vanlig å plassere et tidsskille eller brudd på 1930-tallet, ett på 1970-tallet og ett rundt 1990. Fembindsverket Norges fiskeri- og kysthistorie (NFKH) er også bygd opp slik. I bind 3, *Ei næring i omforming*, viser Edgar Hovland og Anders Haaland hvordan 1930-tallet kjennetegnes ved en økende interesseorganisering og en rekke nye lover som skapte en organisasjonsstruktur som i hovedtrekk har levd videre frem til i dag. Dette organisasjonsregimet ble i sine grunntrekk skapt av fiskerinæringens alvorlige problemer i mellomkrigsårene. Her spirte også frøene til det symbiotiske forholdet mellom Fiskarlaget og Arbeiderpartiet som skulle gi fiskerne betydelig innflytelse i norsk samfunnsliv.⁸⁵

En lov som ofte brukes som markør for dette fiskeripolitiske regimet, er råfiskloven av 1938. Loven i seg selv må ses som resultat av et forutgående politisk arbeid, men hos flere forfattere representerer denne loven startpunktet for en ny orden. Råfiskloven innebar en overgang til et samvirkesystem med regulert førsteomsetning av fisk.⁸⁶ I tillegg til råfiskloven av 1938, trekker noen forfattere også linjen til deltakerloven av 1917/1941, og vektlegger begge disse lovenes betydning når det gjaldt å sikre fiskernes rettigheter.⁸⁷ Lovene bidro til å overføre makt til de nye institusjonene Norges Fiskarlag og Norges Råfisklag, som fikk betydelig

⁸⁵ Hovland og Haaland 2014: 263.

⁸⁶ Johnsen 2004:146, Finstad m.fl. 2012, Sande 2013: 54.

⁸⁷ Jørgensen og Hønneland 2015: 71, Grytås 2013: kap 1.

innflytelse.⁸⁸ I sin bok om norsk økonomisk politikk etter 1905 nevner Einar Lie råfiskloven sammen med andre reguleringer i primærnæringene som i løpet av mellomkrigstiden bidro til å løfte frem reguleringstenkning som politisk prinsipp og økonomisk realitet i Norge.⁸⁹

Det finnes flere merkelapper som søker å karakterisere denne politiske tilstanden. Lie kobler den norske etterkrigsstatens ditto aktive industripolitikk og distriktpolitikk til en politisk grunnstemning preget av stor styringsoptimisme, etterhvert en styrings- og samarbeidstradisjon, som fortsatt preget norsk politikk gjennom 1950- og 60-årene. Jevn økonomisk vekst og høy sysselsettingsgrad i disse årene syntes å bekrefte det han kaller *den sosialdemokratiske ordens* eller *styringsstatens* suksess, og konsolidere hovedprinsippene i den.⁹⁰ Blant eksempler på etterkrigstidens aktive statlige industri- og distriktpolitikk nevner han fiskeindustri-satsingen fra omkring 1950, og «den storstilte Nord-Norge-planen» som skulle heve produksjon, inntekter og levekår i den nordlige landsdelen.⁹¹

I nyere fiskerihistorieverk bruker Bjørn-Petter Finstad og Gunnar Grytås begrepet *den korporative orden*, der det legges vekt på samspillet mellom politiske styresmakter, byråkrati og representative organisasjoner med stor politisk innflytelse. En slik orientering hviler på et grunnleggende positivt-pragmatisk syn på staten, ifølge Lie et karaktertrekk som representerer kontinuitet i norsk økonomisk politikk også i senere år.⁹² Peter Arbo og Bjørn Hersoug beskriver norsk fiskerinæring ennå i 1994 som et «gjennomorganisert institusjonelt system» kjennetegnet av «en enestående institusjonell stabilitet, men også en betydelig treghet når det gjaldt å kunne reagere overfor nye muligheter og utfordringer».⁹³

Samfunnsviter Jahn Petter Johnsen trekker opp sentrale utviklingslinjer i norsk fiskeripolitikk fra slutten av 1800-tallet til våre dager, med til sjøsidens – fiskerens – rolle og rammebetingelser i fokus. Han legger til grunn at en tradisjonalistisk privatkapitalistisk *laissez faire*-modell, hvor fiskeren hadde vært den svake parten, i løpet av årene 1915-1939

⁸⁸ For en mer detaljert gjennomgang av de økonomiske problemene, samt forhistorien til Fiskarlaget, råfiskloven og Råfisklaget, se Johnsen 2004:kap. 4 og Grytås 2013:kap. 1, Johansen 2014: 159-161, Hovland og Haaland 2014: 208-209, 259-263.

⁸⁹ Lie 2012:63.

⁹⁰ Lie 2012: 99, 123, 134: Lie anerkjenner at flere merkelapper kan brukes på denne politiske kulturen, «den sosialdemokratiske orden – eller hva vi nå ønsker å kalle det».

⁹¹ Lie 2012: 100, 104.

⁹² Lie 2012: 12.

⁹³ Arbo og Hersoug 1994: 168. De viser også til Holm (red.)1993: *Et marked for fisk – om EFs fiskeripolitikk og norsk fiskeripolitikk*. Oslo: Kystnæringen Forlag.

ble avløst av den en ny næringsmodell: *samvirkemodellen*.⁹⁴ Denne modellen definerte fiskerne som næringens sentrale aktører, som politikken ble konstruert rundt, slik at de fikk betydelig innflytelse. Grunnlaget for etterkrigstidens institusjonelle system i fiskerinæringen ble formulert i *Innstilling om fiskerienes lønnsomhet* av 1937, der samfunnsnytte var en viktig ingrediens.⁹⁵ Samfunnsviter Allan Sande tar samme utgangspunkt som Johnsen. Han bruker uttrykket *den nasjonale samvirkemodellen*, og argumenterer for at denne ble styrket med opprettelsen av Fiskeridepartementet i 1946, noe som impliserer hva som fra starten av var Fiskeridepartementets grunntanke. I perioden fra 1945 til 1950 ble det satt i gang et omfattende utredningsarbeid som skulle legge grunnlag for en ny helhetlig fiskeripolitikk rettet mot å bedre lønnsomheten i næringen.⁹⁶ Årlige støtteforhandlinger mellom Norges Fiskarlag og staten fra 1962, og Hovedavtalen for fiskerinæringen fra 1964 styrket Fiskarlagets posisjon ytterligere. Samfunnsviter Petter Holm beskriver en vedvarende spenning i fiskerisektoren, mellom det han kaller *bygdenæringsmodellen* og *industrimodellen*.⁹⁷ Han påviser at hovedavtalen bygde bro mellom disse ved at den formelt sett gjenspeiler industrimodellens idealer, men at den i praksis innebar en lønnsgaranti for fiskerne, og slik skjermet den etablerte bygdenæringsmodellen fra svingninger i ressurser og markeder.⁹⁸ Hovedavtalen innebar lønnsutjevning mellom fiskere og andre arbeidstakergrupper. Den falt dessuten naturlig inn i en samfunnskontekst der kollektive lønnsforhandlinger mellom representative parter var en grunnpilar, og industriarbeidernes gjennomsnittslønn var inntektsmålestokk. Slik ble samvirkemodellen konsolidert. Lie trekker frem en egalitær norm som kjennetegn ved norsk økonomisk politikk, som la grunnlaget for at det gikk an å argumentere for en solidarisk lønnsutvikling, der inntektene til andre yrkesgrupper kunne knyttes til industriarbeiderlønnen på denne måten.⁹⁹ Et annet viktig trekk som representerer kontinuitet i Lies fremstilling, og er høyst relevant i denne sammenheng, er at norsk økonomisk politikk ble utformet og forstått i en utpreget nasjonal kontekst.¹⁰⁰

⁹⁴ Johnsen 2004: 147.

⁹⁵ Johnsen 2004: 146-150.

⁹⁶ Sande 2013: 54.

⁹⁷ Holm 1996. Jeg kommer tilbake til fiskerienes næringsmodeller i kapittel 2.4.

⁹⁸ Holm 1996: 124, om dette se også Finstad m.fl. 2012, Hernes 1999: 17.

⁹⁹ Lie 2012: 104.

¹⁰⁰ Han peker blant annet på at mellomkrigstidens ledende økonom Ragnar Frisch var «forbausende lite opptatt av internasjonale forhold», og at fokuset i gjenreisningsfasen var en ny start for *nasjonen*, jf. Lie 2012: 68, 79, 83.

Fiskerinæringen hadde en rivende teknologisk utvikling i etterkrigstiden, der stadig mer effektive lete- og fangstredskaper ble tatt i bruk. Både den havgående flåten og kystfiskeflåten økte sin fangstkapasitet, men ble samtidig mer kapitalkrevende enn før. På landsiden ble det i den samme perioden bygd opp en moderne filetindustri for hvitfisk, som hadde et klart sosialøkonomisk formål; sysselsetting og bosetting i kystkommuner. Litteraturen legger gjerne til grunn at det fantes en «samfunnskontrakt» – mellom staten og kystbefolkningen, som sikret kystbefolkningens muligheter til å livberge seg av havet.¹⁰¹ Samfunnskontrakten, sett med dagens øyne, «oppsummerer og fastlegger settet av gjensidige forventninger, bytteforhold og verdiavveininger som gjelder mellom sektoren og det samfunn den befinner seg i».¹⁰² Det ser ut til at en samfunnskontrakt basert på store forventninger lå implisitt da utbygging av filetindustri særlig i Nord-Troms og Finnmark ble brukt som virkemiddel for å sikre bosetning og sysselsetting, og samtidig modernisere landsdelen i gjenreisningsfasen etter 2. verdenskrig.¹⁰³ Planen oppsto i et politisk klima preget av stor tro på teknologi og politisk styring, der «menneskeheten» skulle fri seg fra «naturkreftenes voldsheredømme» og samtidig gjøre seg til «herrer over de økonomiske krefter».¹⁰⁴ Mens industrien skulle ta imot fangster og gi fiskerne gode og stabile priser, skulle flåten sikre råstoffleveransene til fiskeindustrien. Grytås beskriver en idealmodell «skapt av planøkonomar på 1950-talet» der «trålgasten sleit livet av seg på sjøen for å levere råstoff til jentene på fileten» og der «både trålgasten og filetjenta [skulle] bli buande i fiskeværet til sin døyande dag. For her budde dei trygt, og trålarane var garantien for at det alltid var nok råstoff på fabrikken».¹⁰⁵ I et slikt perspektiv innebar den gamle fiskerigrenselovens ilandføringsforbud for utenlandske fartøyer en institusjonalisering av arbeidsdelingen og de gjensidige forpliktelser mellom sektorleddene i en norsk kontekst.¹⁰⁶ Gullestad m.fl. oppsummerer siktemålene for norsk fiskeripolitikk i 1960- og 70-årene slik:

- 1) Hovedansvar for bosetting og sysselsetting i kystsamfunn
- 2) Tilstrekkelig lønnsomhet til at lønn og levekår kunne konkurrere med det som sysselsetting i andre sektorer tilbød
- 3) Etter en kollaps i bestanden av norsk vårgytende sild rundt 1970: unngå overfiske.¹⁰⁷

¹⁰¹ Holm m.fl. 2015: 64: «a – to a large extent informal – ‘social contract’ in fisheries, that had [...] provided coastal people an opportunity to make a living from the sea.».

¹⁰² Holm og Henriksen 2014: 12.

¹⁰³ Finstad 2005, Finstad m.fl. 2012: 33-35, Holm og Henriksen 2014, Lie 2012: 104.

¹⁰⁴ Sitat fra finansminister Erik Brofoss (Ap) i debatten rundt nasjonalbudsjettet i 1947, gjengitt i Lie 2012: 104.

¹⁰⁵ Grytås 2014b: 292.

¹⁰⁶ Jf. Finstad m.fl. 2012: 4.

¹⁰⁷ Jf. incentivene listet hos Gullestad m.fl. 2013: 2-3.

1960-tallet ble en fase med umiskjennelig overfiske, og etter hvert redusert utbytte i forhold til innsats. Sildekollapsen ble en vekker, og hva verre var: den var ikke noe særtilfelle. Sildekollapsen ble møtt med totalforbud mot fangst av NVG-sild i 1972. Også lodde og makrell ble nedfisket, og måtte fredes i perioder.¹⁰⁸ Torskefangstene i Barentshavet tok seg opp med bruk av bunntråling, men sviktet i 1973, og utløste nasjonal debatt om overbeskatning av torskebestanden, fulgt av kvoteregulering for trålflåten fra 1976.¹⁰⁹ Internasjonal bekymring for overfiske ledet til at samarbeid i forvaltningen fikk økt prioritet – som ved opprettelsen av den blandede norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen i 1975.¹¹⁰

Bind 4 i Norges fiskeri- og kysthistorie (NFKH), *Havet, fisken og oljen*, innledes med tidsskillet på 1970-tallet, økende frykt for ressurskrise, miljøbevegelsens gjennombrudd og et nytt havrettsregime.¹¹¹ En markør som ofte brukes for å indikere starten på en ny æra i ressursforvaltningen, er nettopp det nye havrettsregimet, innført i Norge i 1977.¹¹² Dermed fikk kyststatene eksklusiv rett til å utforske, utvinne og forvalte marine ressurser i egne økonomisk soner som strakte seg 200 nautiske mil ut fra grunnlinjene, i ly av FNs havrettskonvensjon av 1982. Når det gjelder sjøgrenseproblematikken i juridisk forstand, kan Carl A. Fleischers bok om *Fiskerigrensen, folkeretten og den økonomiske sone* leses både som fagbok og som levning fra 1970-tallets diskurs, siden den viser hvilke perspektiver ble betraktet som de mest aktuelle da.¹¹³ Stortingsmelding nr. 18 (1977-78) *Om langtidsplan for norsk fiskerinæring* regnes som startpunktet for en norsk forvaltningspolitikk der fiskeflåten skulle tilpasses til fiskeressursene. Blant annet ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utrede «visse akutte problemer vedrørende fiskeindustriens plass i den totale ressursforvaltningen».¹¹⁴ Også det som kalles *Brochmanns brannfakk* i 1980, da en ledende byråkrat i Fiskeridepartementet for første gang sa åpent at fiskerisubsidier ledet til overfiske, brukes som markør for starten på en ny æra.¹¹⁵ Noe av kritikken mot subsidiesystemet på 1970- og 80-tallet handlet nettopp om dette. Brochmanns utsagn var fremdeles kontroversielt i sin samtid. Nå er det imidlertid gjengs oppfatning i litteraturen at statsstøtten bidro til å

¹⁰⁸ Gullestad m.fl. 2013: 7, Vik m.fl. 2011, Christensen 2014a.

¹⁰⁹ Sande 2013: 57.

¹¹⁰ Jørgensen og Hønneland 2015: 6.

¹¹¹ Christensen 2014a, b, c.

¹¹² Finstad m.fl. 2012, Gullestad m.fl. 2013, Grytås 2013, Christensen 2005, 2014, Holm m.fl. 2015, Jørgensen og Hønneland 2015.

¹¹³ Fleischer 1977.

¹¹⁴ Arbeidsgruppen leverte sin utredning 13. juni 1985, jf. Moxnes 1990: 7.

¹¹⁵ Grytås 2013: 192, Finstad 2014b: 215-218.

oppretholde en overkapasitet i både fangst- og foredlingsleddet som ledet til overfiske, mens både industrien og fiskerne var avhengige av subsidier på grunn av svak reell lønnsomhet.¹¹⁶

Det er en utbredt oppfatning at fiskerinæringen, fiskeriforvaltningen og selve organiseringen av fiskeriene kom inn i en omformingsprosess på 1970-tallet, som fortsatte utover 1980- og 90-tallet.¹¹⁷ I fiskerinæringen skjedde samtidig en maktforskyvning ved at antall fiskere sank drastisk (jf. fig. 6-1) og kjøpersiden vant økende politisk innflytelse. Dette bidro også til en dreining av synsvinkel, fra fiskernes posisjon, (tilbake) til foredlingsindustriens eller kjøpersidens posisjon.¹¹⁸ Dette fikk betydning blant annet for utfallet i speilvendingsaken. Samtidig ble viktige prinsipielle spørsmål løftet fra en nasjonal til en internasjonal kontekst.

I Norges fiskeri- og kysthistorie markers også 1990 som et tydelig tidsskille. Del II i bind 4 betegner dette med tittelen *Lukket næring – åpen kyst*. Tidsskillet rundt 1990 kobles til ressurskrise i torskefiskeriene, lukking av fiskeriallmenningen, markedsøkonomiens oppgjør med planøkonomien (det såkalte nyliberale skiftet, som var et internasjonalt fenomen) og slutten på den kalde krigen.¹¹⁹ Her var det tale om sammenbrudd i etablerte systemer på flere hold. Etter gjentatte erfaringer med overfiske, og utstyrt med ny kunnskap om sammenhengen mellom bærekraftige bestander og lønnsomme fiskerier, så myndighetene det som sin oppgave å unngå overbeskatning. Det medførte en dreining av synsvinkel, fra fiskernes til *fiskens* posisjon. Den nye ressursituasjonen legitimerte strengere kontroll med adgangen til ressursene. Utover 1980-tallet kom reguleringer av et til da ukjent omfang, fulgt av intensivert kontroll. Holm beskriver utviklingen som en usynlig revolusjon der forvaltningsmyndighetene nesten umerkelig skiftet side, fra å beskytte fiskerne til å beskytte ressursene.¹²⁰ I Havforskningsinstituttets historie beskriver Vera Schwach en tilsvarende reposisjonering i fiskeriforskningen fra 1970.¹²¹ Hun poengterer imidlertid at det er tale om et «vern for utnyttelse»-perspektiv, der økonomiske hensyn fortsatt har forrang.¹²² Ifølge Sande har den

¹¹⁶ Finstad m.fl. 2012, Hernes 1999: 12, henv. til. Brochmann 1980, Finstad 2014b.

¹¹⁷ Holm 2014: 440.

¹¹⁸ Grytås 2014a.

¹¹⁹ Holm, Finstad og Christensen 2014, Finstad 2014, Grytås 2014.

¹²⁰ Holm 2014: 440. Se også Johnsen 2004: 183, Henriksen 2009: 1.

¹²¹ Schwach 2000: kap. 7.

¹²² Schwach 2012: 7-8.

«stille revolusjonen» i fiskeriforvaltningen forandret forvaltningsperspektivet i retning av mer systemøkologisk (økosystembasert) forvaltning.¹²³

Med nye fartøykvoteordninger som fra 1990 omfattet kystflåten, ble fiskeriallmenningen i prinsippet lukket. Dette var et tidspunkt da hovedmålet for norsk fiskeripolitikk ble endret: I hele etterkrigstiden frem til omkring 1990 var bosettings- og sysselsettingsmålet likestilt med andre mål i fiskeripolitikken. Etter ressursforvaltningens gjennombrudd i 1990 ble «bærekraftig ressursutnyttelse» hovedmålet, slik Vik, Johnsen og Sønvisen uttrykker det.¹²⁴ Med «vern av ressursgrunlaget» som overordnet mål var allmenningens æra over, og definisjonsmakten ble flyttet vekk fra kystfiskerne når myndighetene stengte allmenningen «utenfra og ovenfra», skriver Holm.¹²⁵ Trondsen og Ørebech fremholder at fiskeripolitikken etter 1980 særlig har vært begrunnet i å «begrense overkapasiteten i fiskeriene for å optimalisere fangsten i forhold til ressursgrunlaget, å opprettholde lønnsomheten i næringen og trygge sysselsetting og bosetting».¹²⁶ Etter at Norge ble medlem av EØS, er det også blitt et viktig mål at lønnsomheten skal opprettholdes uten statsstøtte. De kommer til at målet om å sikre en langsiktig bærekraftig høsting av de samlede fiskeressursene er nådd, mens bosettings-, sysselsettings- og verdiskapingsmålene ikke er nådd. Jørgensen og Hønneland beskriver det samme skiftet, og sier at hovedtendensen i fiskeripolitikken de siste årene har vært en «økende vektlegging av ressursvern og lønnsomhet, til en viss grad på bekostning av målsetningene om sysselsetting og bevaring av bosettingsmønsteret».¹²⁷ Heretter ble både fiskeflåte og fiskeindustri kraftig kondensert; effektivisert og samlet i færre enheter med enda færre eiere. Grytås og Røed legger vekt på den konsentrasjonen i kvoteeie og manglende lokal tilknytning som følger av dette, og har skrevet bøker for å invitere til debatt om emnet.¹²⁸ Vik, Johnsen og Sønvisen oppsummerer en rekke studier fra kystsamfunn gjennom de siste tiårene som viser hvordan koblingene mellom arbeid, lokalsamfunn og storsamfunn er grunnleggende endret når fiske og fiskeforedling ikke lenger er selvsagte arbeidsplasser.¹²⁹ Det skulle tilsi at «samfunnskontrakten» er endret, slik Holm og Henriksen diskuterer.¹³⁰ Eller sagt på en annen

¹²³ Sande 2013: 114. Her påpeker han imidlertid at kunnskapsgrunlaget gjennomgående baseres på natutvitenskapelig kvantifiserbare størrelser fremfor (lokale) erfaringsbaserte kunnskapssystemer.

¹²⁴ Vik m.fl. 2011: 407-408.

¹²⁵ Holm 2014: 442, 445.

¹²⁶ Trondsen og Ørebech 2012: 84-90.

¹²⁷ Jørgensen og Hønneland 2015:63.

¹²⁸ Grytås 2014b, Røed 2013.

¹²⁹ Vik m.fl. 2011: 407-408.

¹³⁰ Holm og Henriksen 2014, Holm m.fl.2015.

måte: Det Jentoft kaller «kystens sysselsettingssystem», basert på samspill mellom lokalsamfunnets hav- og landbaserte næringer, er satt under press. Ifølge Jentoft, er dette samspillet også en forutsetning for å bygge velfungerende forvaltningsinstitusjoner.¹³¹ Vik, Johnsen og Sønvisen viser hvordan både dreining i ressursforvaltningen, og omstrukturering av flåte og industri har svekket fiskeflåtens lokalsamfunnstilknytning – mer i sør enn i nord.¹³²

Det er samtidig gjengs å se omleggingen i fiskeripolitikken som en videreføring av gradvise reformer startet av regjeringen Willoch og fiskeriminister Thor Listau (H) på 1980-tallet. I 1981 gikk Høyre til valg på en markedsrettet fiskeripolitikk, og en programerklæring om å gjøre næringen minst mulig avhengig av offentlig støtte. Listau erfarte imidlertid at «sosialdemokratiet satt i veggene» i departementet han var satt til å lede, og reformene gikk sakte.¹³³ Det var ikke overraskende, siden departementet kan sies å ha vært tuftet på samvirkemodellen. Grytås påpeker også at kystkrisene kunne vært brukt til å legitimere større omlegginger enn det som ble tilfellet. Han forklarer det dels med at Høyre ikke hadde rent flertall i Stortinget, dels med at dereguleringspolitikken ble iverksatt på andre områder først; for eksempel i kredittpolitikken.¹³⁴ Basert på en syntese av Furre, som ser Willoch som reformator, og Sejersted som ser ham som den gamle ordens forsvarer, kommer Lie frem til at Willoch-regjeringen gjennomførte reformer på de områdene der det var lettest, mest populært også utover egne velgere, og kun i mindre grad rammet dem som var tilpasset det gamle systemet.¹³⁵ Willoch selv legger vekt på behovet for å ta et oppgjør med styringsstaten:

Nedarvede reguleringer av mangfoldige ulike typer økonomiske aktiviteter bremsset produksjon og velstand ganske betraktelig. Troen på politisk detaljstyring av økonomisk virksomhet var fremdeles sterk i Arbeiderpartiet. Man måtte bort fra det.¹³⁶

At politikken dreide bort fra samvirkemodellen var udiskutabelt, og vendingen fortsatte etter at Arbeiderpartiet avløste Høyre som regjeringsparti i 1986. Faktisk er det nettopp her en viktig terskel krysses, når Arbeiderpartiet som innførte samvirkemodellen ikke lenger støtter den, og heller ikke lenger tror på statseid industri i samme grad som før. At regjeringen Brundtland i 1986 avvirket det statseide filetkonsernet A/S Finnmark og Nord-Troms

¹³¹ Jentoft 2004, Vik m.fl. 2011: 407.

¹³² Vik m.fl. 2011: 407.

¹³³ Finstad 2014b: 220, viser til Høyres program perioden 1981-85. Finstad 2005: 315, Hovland 2003: 122-126.

¹³⁴ Grytås 2013: 197-198.

¹³⁵ Lie 2012: 136-137.

¹³⁶ Informantintervju Kåre Willoch 07.05.2014.

fiskeindustri (Finotro) representerer en markant endring i partiets fiskeripolitikk, og også i holdningen til offentlig eid industri.¹³⁷

Virkinger av det såkalte nyliberale skiftet på for norsk nærings-, industri- og fiskeripolitikk behandles i flere kapitler av Norges fiskeri- og kysthistorie, samt hos Hersoug, Grytås og Lie.¹³⁸ «Fra slutten av 1970-tallet kom de viktigste faglige premissleverandørene i den økonomiske politikken til å argumentere for mer markedsbaserte løsninger», skriver Lie, og viser hvordan finansdepartementets embetsverk beveget seg fra en «relativt stor tro på økonomisk styring» til å argumentere for «markedsorienterte reformer i kredittpolitikk, industripolitikk, energipolitikk, telekommunikasjon, og mye annet, og det med stor gjennomslagskraft, særlig sent på 1980-tallet».¹³⁹ Lie tidfester starten på denne holdningsendringen til 1977/78, og betrakter den som en reaksjon på at vekstpotensialet i det gamle styringsregimets løsninger syntes uttømt, og at resultatet isteden ble svekket innenlandsk produktivitet. Dette sammenfalt med en tilsvarende vending i en rekke andre vestlige land, der neoklassisk pris- og markedsteori vant frem. På et generelt plan anbefalte OECD at medlemslandene la vekk det keynesianske tankegodset og heller gikk inn for fri konkurranse som middel for økonomisk vekst.¹⁴⁰ Blant innflytelsesrike teoretikere bak «den nye bølgen» internasjonalt finnes den østerrikske liberalistiske samfunnsøkonomen Friedrich Hayek, den nordamerikanske monetaristen Milton Friedman, den nordamerikanske økonomen og statsviteren Thomas Schelling. Når det gjaldt å omsette de nye ideene i praktisk politikk, ble særlig USAs president Ronald Reagan og Storbritannias statsminister Maggie Thatcher kjent for dette. Lie stiller seg imidlertid kritisk til historiefremstillinger som uten videre bruker de internasjonale impulsene til å forklare den norske vendingen. Han mener at den sosialdemokratiske orden allerede hadde slått sprekker, og at negative erfaringer med støttetiltak til ulønnsom innenlands industri i seg selv oppmuntret finansdepartementets folk til å se etter nye løsninger. Han henviser til erindringsmateriale som bekrefter en slik oppfatning.¹⁴¹ I Lies fremstilling utgjør året 1986 et tidsskille i norsk økonomisk-politisk

¹³⁷ Finstad fremhever at salget til Frionor likevel innebar større grad av kontinuitet for Finotro-bedriftene enn et rent kommersielt salg av anleggene på det åpne markedet ville medført. Frionor hadde distribusjonsapparat, lovbeskyttet eksportmonopol, og startet 1. januar 1987 selskapet Frionor Polar Group som et holdningselskap med datterselskaper, der flere av de viktigste trekkene ved Finotro-modellen ble videreført, bare uten staten. Mer om dette, se Finstad 2005: 337-339.

¹³⁸ Christensen (red.) 2014, Hersoug 2005, Grytås 2013, Lie 2012.

¹³⁹ Lie 2012:132

¹⁴⁰ Finstad 2014b: 228, viser til Sejersted 2012: 137-140.

¹⁴¹ Lie 2012: 133.

historie. For det første tok kraftig fall i oljeprisen vinteren 1986 ut den store fallhøyden som veksten i foregående år hadde skapt. I en tiårsperiode hadde store oljeinntekter gitt Norges statshusholdning et stort politisk handlingsrom, som nå ble brått og kraftig innskrenket. For det andre markerer regjeringsskiftet i 1986, da regjeringen Brundtland II avløste Willoch-regjeringen, en periode med bedre politisk styringsevne og dermed slutten på den mer kaotiske omstrukturingsfasen.¹⁴² Krisen i 1986 legitimerte politisk handling, og siden finansdepartementets embetsverk fikk betydelig innflytelse for sin dereguleringsorienterte linje, var dette løsningsmodellen som heretter ble valgt av både Arbeiderpartiets og borgerlige regjeringer. En ny kurs basert på konkurranseutsetting, hel- eller privatisering, samt internasjonalisering tok form, i Norge som i flere andre vestlige land. Samtidig gjorde reduserte oljeinntekter det nødvendig å stramme inn på subsidiene til distrikter og næringsliv, noe som fikk virkninger langt ut over fiskeripolitikken. Dertil kommer at reformer i andre sektorer sent på 1980-tallet brøt med grunnleggende trekk ved etterkrigstidens politikk, blant annet i pengepolitikken og i forholdet til statsbedriftene.¹⁴³

2.2 Speilvendingssaken i litteraturen

Når det gjelder selve speilvendingssaken, er det begrenset hva som foreligger av detaljert litteratur. I utredninger og rapporter nevnes speilvendingssaken vanligvis som en i rekken av flere endringer i en større omlegging av fiskeripolitikken.¹⁴⁴ Samtidig med speilvendingen av fiskerigrenseloven ble råfiskloven justert, mens tilvirkerloven og lov om konjunkturreguleringsfond for torskfiskeriene ble opphevet. Disse lovendringene settes også i sammenheng med inngåelsen av frihandelsavtalen i EFTA i 1989 og den nye fiskeeksportloven i 1990. Finstad, Henriksen og Holm ser speilvendingen av sjøgrenseloven som et av flere elementer «i en mer omfattende revisjon av fiskerilovgivningen som hadde sammenheng med den norske EØS-prosessen», og som representerte et oppgjør med det de kaller et «gjennomorganisert og proteksjonistisk omsetningsregime». De poengterer dessuten at speilvendingssaken bidro til å bryte bånd mellom sjø- og landsiden i fiskerinæringen.¹⁴⁵ Det samme påpekte Naturvernforbundet i en rapport fra 1996, hvor dette ble betont som negativt.¹⁴⁶ Da er det interessant at de ivrigste lokale pådriverne bak speilvendingssaken holdt til i Nord-Norge. Det hadde sammenheng med russetorskhandelens betydning for

¹⁴² Lie 2012:140. Han bruker håndteringen av bankkrisen som uttrykk for en handlekraftig stat s. 167-168.

¹⁴³ Lie 2012: 159-163.

¹⁴⁴ Sejersted 2012, Henriksen 2009, Bendiksen og Nilssen 2001, Holm og Henriksen 2014, Fløysand 2004.

¹⁴⁵ Finstad m.fl. 2012.

¹⁴⁶ Album og Aasjord 1996: 12.

lokalsamfunn i Finnmark, som Arbo og Hersoug har studert. De legger vekt på at det kombinerte trykket fra ressursvikt i egne områder og omveltninger i Russland sammen ledet til en stadig mer liberal håndhevelse av det norske landingsforbudet, og til slutt lovendring. De poengterer her at russetorsken representerte ny sysselsetting og ny optimisme på landsiden, særlig i Øst-Finnmark. Samtidig innebar denne strategien for å åpne en ny råstoffkanal kontinuitet heller enn et brudd med fortiden. Et annet viktig poeng hos dem, er at utenforliggende faktorer, som lokale aktører ikke rådde over, ble avgjørende for hvilke handlingsalternativer som forelå.¹⁴⁷ Fløysand ser speilvendingsaken som ledd i en internasjonalisering av markedet for fiskeprodukter, der resultatet er en mer intensiv konkurranse om råstoffet med økt fare for at fiskeriavhengige samfunn marginaliseres. Fiskerimiljøet i Båtsfjord er et av casene i Fløysands studie. Dette miljøet skilte seg fra utviklingen i resten av fylket, ved at arbeidsintensiv produksjon av torskefilet ble opprettholdt på 1990-tallet, og ved at sysselsettingen i sektoren økte med nesten 10 prosent fra 1980 til 1999. Han legger vekt på at lokaleide bedrifter dominerte industrien her, til forskjell fra i Nordkapp, der eksterne eiere dominerte, og der sysselsettingen i industrien ble mer enn halvert. Begge stedene fikk industrien store leveranser av russetorsk, noe som tillegges vekt i studien. Fløysand kommer til at den økonomiske praksisen likevel ble forskjellig, på grunn av ulike normer og ulik forankring. Normene i Båtsfjord var preget av lojalitet til lokalsamfunnet og kollektivt entreprenørskap. Samtidig tilsa normene at eksisterende virksomhet skulle videreføres. Til sammenlikning ble Nordkapp påvirket av eiere utenfra som ikke favoriserte filetindustrien på samme måte. De eksterne eierne hadde isteden tradisjoner for saltfiskproduksjon, som ble overført til Nordkapp. De var dessuten mer markedsorientert, og mindre opptatt av lokalsamfunnet.¹⁴⁸

Forløpet før selve lovendringen er belyst i Landsems studie av Barentssamarbeidet, som oppsto i samme mulighetsrom som russetorskhandelen i Finnmark, og til dels ble drevet frem av de samme aktørene.¹⁴⁹ Landsem behandler etableringen av den nye praksisen med systematisk levering av russiskfanget hvitfisk til fiskemottak i Finnmark nettopp som en forløper for etableringen av Barentsregionen. Begge deler sprang ut av et ønske om å utnytte nye muligheter i et mildere politisk klima, for å avhjelpe akutte problemer på begge sider av den norsk-russiske grensen. Landsem finner to parallelle men forbausende autonome

¹⁴⁷ Arbo og Hersoug 1994: 134, 138, 150, 154, 156, 166.

¹⁴⁸ Fløysand 2004: 109-117.

¹⁴⁹ Landsem 2012: 49-53, 72 ff.

prosesser, en ovenfra-og-ned og en nedenfra-og-opp, som til slutt møtes og får effekt. Landsem belyser også hvordan grunnen for å bygge nye institusjoner beredes gjennom relasjonsbygging og dialog mellom enkeltmennesker i nøkkelposisjoner.¹⁵⁰ Videre påpeker hun at personlige relasjoner er særlig avgjørende i en startfase, før den nye orden er innarbeidet (institusjonalisert/rutinisert), noe som også bekreftes av mine funn, og som er i tråd med generell teori om innovasjon og entreprenørskap.¹⁵¹ Landsem legger vekt på å dokumentere regionale initiativer, med utgangspunkt i at krise i bergverk og fiskeri samtidig tvang frem behovet for nytenkning. Hun fant endringsagenter i tre parallelle løp:

- 1) Aktører i Finnutt/næringslivet i Sør-Varanger på søk etter ny sysselsetting etter at den statseide hjørnestensbedriften AS Sydvaranger ble avvirket fra 1986/87
- 2) Fylkesmannens private entreprenørskap fra 1984, etter hvert i samspill med andre initiativrike enkeltpersoner i regional politikk og lokale privateide fiskeindustribedrifter
- 3) Fylkeskommunens grenseregionale samarbeid fra 1987.¹⁵²

Også Grytås tegner bildet av en krisetid med behov for omstilling i sin bok om Råfisklagets historie. Han bruker utviklingen i handelen med fiskeråstoff som eksempel for å vise «hvordan fiskeripolitikken ble satt under press i 1980-åra», og hvordan dette kom til uttrykk i Moxnes-utvalgets mandat og arbeid. Han behandler russetorskhandelen sammen med andre tilfeller av norsk-sovjetisk fiskehandel, og diskusjoner mellom Råfisklaget og industrien, både før og etter vedtaket om å endre fiskerigrenseloven i 1992.¹⁵³ Fra 1992 var Norge gjennom EFTA og EØS-samarbeidet uansett forpliktet til å likestille andre EFTA-fartøy med norske, men med speilvendingsaken ble det adgang for alle til å lande fisk i norske havner. Ifølge Grytås var stikkordene for de fleste av Moxnes-utvalgets forslag forsiktig liberalisering, overføring av makt fra fiskereide salgslag til myndighetene, og en sterkere stilling for fiskeindustrien. Selv om dette var omstridt nok, var det andre grunner til at både regjering og storting nødvendigvis måtte bruke lang tid på dette. Hovedårsaken var at myndighetene ville ha den nye EØS-avtalen på bordet før de tok endelig stilling til forslagene fra Moxnes-utvalget, og forhandlingene mellom EU og EFTA ble ikke avsluttet før i februar 1992.¹⁵⁴ Grytås kommer frem til at speilvendingen av landingsreglene ble den enkeltsaken der Moxnes-utvalget fikk størst gjennomslag hos lovgiverne. Forklaringen ligger, ifølge Grytås, dels i at akutt norsk råstoffmangel sammenfalt med akutt russisk eksportbehov, dels i et

¹⁵⁰ Landsem 2012: 98-99, 102-103, 113, 117-119.

¹⁵¹ Landsem 2012: 61, 64, 75. Akrich m. fl. 2002, Hansen, Holand og Morlandstø 2014: 185-191.

¹⁵² Landsem 2012: 4, 54 ff.

¹⁵³ Grytås 2013: 195, 202-204, 208-214, 240-246.

¹⁵⁴ Grytås 2013: 208-209.

prinsipielt ønske om mer liberal handel med råstoff. Han konkluderer med at her skjedde det «et skifte fra proteksjonisme til stor grad av frihandel».¹⁵⁵ Den nye loven åpnet riktignok for at utenlandske fangster kunne stoppes under gitte vilkår, men som Grytås også viser, har det knapt vært aktuelt.¹⁵⁶ I et kapittel i *Norges fiskeri- og kysthistorie* trekker Grytås frem Fiskeindustriens Landsforening (FL, senere Fiskerinæringens Landsforening, FNL) som en pådriver for russetorsk-leveranser, mens Forsvaret og Økokrim stilte seg skeptiske til denne nye praksisen. Han skriver her at FL «så det som svært viktig å forenkle byråkratiet rundt landingane».¹⁵⁷ Betydeligst var leveranser av fersk torsk til Finnmark og sild fra EU-flåten lenger sør i landet.

Et område som i liten grad berøres her, men som også har betydning, er sosiale strukturer og kulturmøter i kystsamfunn. Gabrielsen og Aure gir innsikt i dette i sine doktoravhandlinger.¹⁵⁸ Aure mener at endringen i fiskerigrenseloven fikk «direkte og stor betydning for både norsk og russisk fiskerinæring».¹⁵⁹ Dette underbygges av andre rapporter. I effektutvalgets utredning fra 2004 nevnes speilvendingen av sjøgrenseloven som en viktig forutsetning for økt aktivitet og sysselsetting i fiskeindustrien mellom 1992 og 1997, siden den sikret råstoffleveranser i en tid med knapphet på fisk.¹⁶⁰ For hele perioden 1991 til 1997 sto russisk flåte for omkring 55 prosent av landingene av utilvirket torsk til industrien i Øst-Finnmark. For industrien i Vest-Finnmark og Troms var tilsvarende andel henholdsvis 38 og 30 prosent.¹⁶¹ Dette var imidlertid en forbigående fase.

I debattboka *Kvotefarbar* beskriver Grytås en utvikling med sterk eierkonsentrasjon i etterkant av torskekrise i 1989/1990, og det gjelder både i flåte og landindustri.¹⁶² Her peker han på den funksjonen russetorskhandelen hadde for at det ble legitimt både å selge norske kvotefartøyer og i neste runde å lempe på leveringsplikten deres til landanleggene der de opprinnelig hørte hjemme. Så lenge russiske ferskfisktrålere leverte rikelig med råstoff til filetanleggene, så situasjonen gunstig ut for alle parter.¹⁶³ På starten av 2000-tallet, «då

¹⁵⁵ Grytås 2013: 213.

¹⁵⁶ Kun én gang ble rekeleveranser stoppet i 6 uker, høsten 1993. Norges Råfisklags årsmelding 1993/Grytås 2013: 242.

¹⁵⁷ Grytås i Christensen 2014: 298.

¹⁵⁸ Gabrielsen 2009, Aure 2008.

¹⁵⁹ Aure 2008: 85-86.

¹⁶⁰ Aalbu 2004, 6.14.1. med henvisning til Hersoug: «Er fiskeripolitikk distriktpolitikk?» i Teigen, H. (red.): *Bygdeutvikling. Framvekst og framtidige vegval*. Trondheim 2000, s. 67-103.

¹⁶¹ Bendiksen og Nilssen 2001: 1-3.

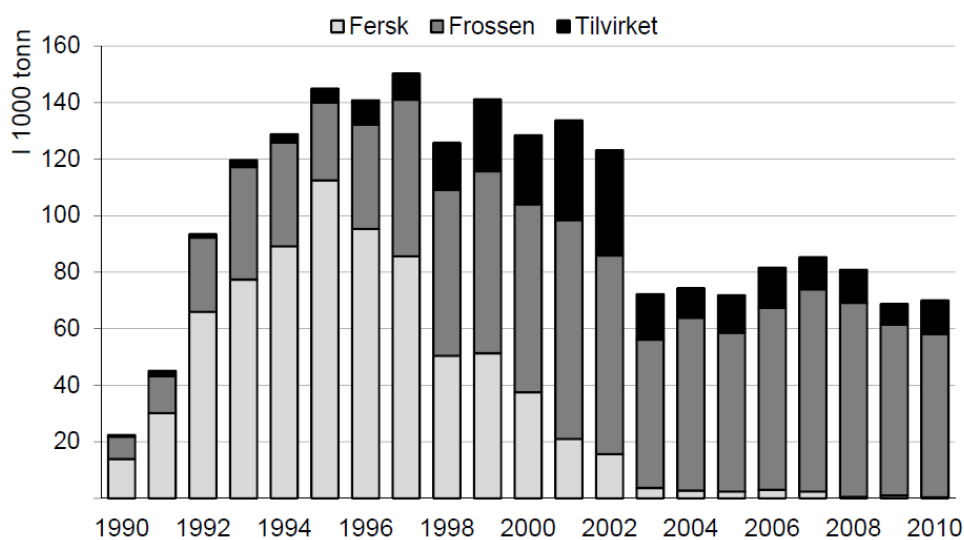
¹⁶² Grytås 2014: 101-112.

¹⁶³ Grytås 2014: 85.

landningane av russetorsk gjekk kraftig tilbake, vart det mindre arbeid, permitteringar og større økonomiske problem for industrien», og da endret bildet seg. Nå hadde landanleggene hatt god bruk for leveringsplikten. Men nå hadde den og «det forelda samfunnsansvaret» blitt «ei tvangstrøye» som hindret salg av fangstene til de som kunne betale best, og som trålrederne ville helt ut av. Leveringsplikten ble omgjort til en «tilbudspunkt» der landanleggene fikk en førsterett til å kjøpe fangsten til auksjonspris. Dette var likevel lite gunstig for landanleggene, som trengte fersk fisk og dermed ikke ville eller kunne betale ekstra for råstoff som trålerne etter hvert helst leverte frossent og til markedspris.¹⁶⁴

Langsiktige konsekvenser av speilvendingsaken behandles også av Finstad, Henriksen og Holm. De viser at omleggingen fra fersk til frossen fisk skjedde ganske raskt, jf. fig. 2-1.

FIGUR 2-1 LANDINGER AV TORSK FRA RUSSISKE FISKEFARTØY OMREGNET TIL RUND VEKT (FISKERIDIREKTORATET, NORGES RÅFISKLAG OG SEVRYBA/HENRIKSEN, FINSTAD OG HOLM 2012)



Finstad, Henriksen og Holm kommer som nevnt til at speilvendingen av landingsparagrafen svekket de gjensidige forpliktelsene mellom flåte og industri, og dermed grunnlaget for den samvirkeorienterte næringsmodellen. Når fiskeindustrien fikk mulighet for å hente råstoff i internasjonale markeder, måtte fiskerne ha tilsvarende mulighet til å selge sitt råstoff internasjonalt. I samspill med andre endringer i fiskerilovgivning, legitimerte dette atter en ny praksis: for at fiskerne lettere skulle kunne utnytte et voksende globalt råstoffmarked, var

¹⁶⁴ Grytås 2014: 109-110. Denne boka var et bidrag i den offentlige debatten som oppsto i forbindelse med utredningen av sjømatindustriens rammevilkår v/Tveterås-utvalget i 2014. Her ble blant annet samfunnsansvaret og pliktregimet i fiskeripolitikken et diskusjonstema, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 6.4. Se også Aftenposten innsikt 2/2016: 16-23.

det bedre å fryse råfisken rund og lagre den på fryselager – såkalte frysehotell – i påvente av eksportsalg.¹⁶⁵ Det ble etablert 19 slike lagre i Råfisklagets distrikt i løpet av 1990-tallet, og sammen med en voksende flåte av fryseskiper ble frysehotellene viktige i den logistikken som måtte bygges opp for å gjøre fiskeråstoff fra Barentshavet til global handelsvare.¹⁶⁶

Det er med andre ord vanlig å se speilvendingsaken og 1990-årenes omlegging av fiskeripolitikken i sammenheng med både nasjonale og internasjonale utviklingslinjer: i juridisk forstand med overnasjonale lover som den nye havretten og EØS, i økologisk forstand et økende fokus på bærekraftig ressursforvaltning, og i økonomisk forstand en økende internasjonal markedsorientering. Dette innebar omfattende endringer i fiskeindustriens rammebetingelser, der det ikke lenger var nok å ta lokale og nasjonale hensyn. Det er imidlertid mer tale om *andre former for* regulering enn tidligere, snarere enn fullstendig deregulering. Mye av det som skjedde, var også svar på tidsbestemte utfordringer.

2.3 Litteratur med tilgrensende tematikk

I dette avsnittet presenterer jeg litteratur som tematiserer premissene for den politiske situasjonen speilvendingsaken utspant seg i. Dette er tema som jeg i denne avhandlingen ikke har hatt rom for å gå dypt inn i selv, men som likevel er viktige for rammefortellingen om 1980- og 90-tallet. Det gjelder endringer i fiskerinæringens, og særlig fiskeindustriens, rammebetingelser som fulgte av det fiskeripolitiske regimeskiftet, resultater av miljøsakens fremvekst som politisk sak, og av omveltningene i Sovjetunionen.

I sitt doktorgradsarbeid i historie følger Bjørn-Petter Finstad den statseide filetindustrien i Nord-Troms og Finnmark, Finotro, som representerte materialiseringen av etterkrigstidens fiskeripolitikk. Finstad forteller historien om Finotro fra konsernet ble bygd, til det ble avvirket i møte med nye markedskrav og en ny ressursituasjon – som til sammen beredte grunnen for et nytt fiskeripolitisk regime.¹⁶⁷ Den samme problematikken behandles i Are Sydnes' hovedoppgave i statsvitenskap, der endringene i omsetnings- og forvaltningssystemet er tema. Casen her er førstehåndsomsetningen og reguleringen av den konvensjonelle flåtens fiske etter torsk.¹⁶⁸ Hans-Kristian Hernes' doktorgradsarbeid i statsvitenskap behandler også dette politiske skiftet, med utgangspunkt i de årlige subsidieforhandlingene mellom staten og

¹⁶⁵ Finstad m.fl. 2012: 48. Se også Grytås 2013 og Finstad 2014b: 232-233.

¹⁶⁶ Grytås 2013: 240-241.

¹⁶⁷ Finstad 2005.

¹⁶⁸ Sydnes 1998.

fiskerinæringen. Hernes har undersøkt hvordan 1990-tallets markedsorientering påvirket fiskeriforhandlingene, og hvordan statsstøtten til næringen endret seg med dette. Blant annet ble stastøttens legitimitet svekket da det ble påvist at den ikke i tilstrekkelig grad ble fordelt i tråd med hensikten om å opprettholde et spredt bosetningsmønster.¹⁶⁹ I likhet med Asdal, belyser Hernes dessuten sider ved politiske styringsredskaper, det Asdal kaller *politikkers teknologier* (jf. kapittel 1, og jf. under).

Bent Dreyer har studert overlevelsesstrategier i fiskeindustrien. Han stiller spørsmål og benytter teori som er relevant i min sammenheng, knyttet til næringsaktørens evne og vilje til fornyelse og tilpasning, og deres evne til å overleve i turbulente omgivelser.¹⁷⁰ Hans undersøkelser fra 1977-1984 viser at når tørrfiskprodusentene ikke var avhengig av én bestemt type råstoff, var de mindre utsatt for konkurser.¹⁷¹ Roe Jensen har studert samarbeid i havfiskeflåten. Han behandler organisatoriske forhold i fiskerinæringen etter 1990, konkurranseforhold og omstillingstakt.¹⁷² Også han drøfter teorier om risiko og risikovilje.¹⁷³

Kristin Asdals doktorgradsarbeid i historie handler om *miljøsakene* som felt i norsk politikk.¹⁷⁴ Ved hjelp av flere case fra norsk industri belyser hun hvordan endringer i miljødiskursen endret rammebetingelsene for norsk industripolitikk, og hvordan forvaltningen av natur og industri endret seg når den allmenne oppfatningen av slike spørsmål endret karakter.

Når det gjelder forholdet mellom politikktutvikling og kunnskapsutvikling, eller mellom teoretiske idealer og forvaltning i praksis, har Tony Pitcher og Jake Rice skrevet gode oversiktsartikler.¹⁷⁵ Rice viser hvordan politikk og vitenskap kommer i utakt, og hvordan dette kan vanskeliggjøre en informert forvaltningspolitikk.¹⁷⁶ Endrede holdninger overfor naturbruk og forvaltning i internasjonal sammenheng, behandles også av Carl Folke m.fl. De konsentrerer seg om endringer i sosio-økologiske systemer i tider med brå endringer (krise), og tiltak for fornyelse og reorganisering. Begrepet sosio-økologisk system brukes for beskrive integrerte systemer basert på menneskers bruk av økosystemtjenester. Folke legger vekt på at skillelinjer mellom det sosiale og det økologiske i en slik sammenheng virker kunstige og

¹⁶⁹ Hernes 1999:13, henvisning til Svein Jentoft og Knut H. Mikalsen 1987, samt Bygdeutvalget av 1984.

¹⁷⁰ Dreyer 1998a: 7 ff, 31 ff, 114 ff.

¹⁷¹ Dreyer 1986: iii-iv.

¹⁷² Jensen 1993: 1-4, 106-108.

¹⁷³ Jensen 1993: 8 ff.

¹⁷⁴ Asdal 2004.

¹⁷⁵ Pitcher m.fl. 2009, Pitcher og Lam 2010, Rice 2011.

¹⁷⁶ Rice 2011: 3.

tilfeldige. Hos Folke m.fl. er det også et poeng at nøkkelpersoner som evner å se og gripe muligheter, kan vende en krise til ny vekst.¹⁷⁷ I en norsk kontekst sammenliknes filosofi og metodikk bak norske miljøkonsekvensutredninger fra 1987, 1990, 2000 og 2009 i Thomas Johansens doktorgradsarbeid, hvor det nettopp er et poeng at selve naturforståelsen setter rammer for det faglige arbeidet.¹⁷⁸ Dette er på sett og vis fortsettelsen av historien Asdal trekker opp, når hun beskriver fremveksten av miljøsakene som politisk felt fra 1950-60-tallet og fremover. Asdal tar for seg styringsredskapene som hun kaller politiske teknologier, herunder *tallteknologier*, og selve tanken om å innarbeide *naturens tålegrense* – og naturstørrelser målt i form av omsettelige *kvoter* – som kvantifiserbare størrelser i norsk politisk debatt.¹⁷⁹ Denne måten å gjøre naturen tellbar på kom for fullt inn i norsk politikk og forvaltning, og kan lett knyttes an til utviklingen av kvoter som redskap for fiskeriforvaltning. Dette henger godt sammen med utviklingen i natur-, miljø- og ressursforvaltningsdebatten for øvrig på 1970-, 80- og 90-tallet, slik den gjenspeiles hos Asdal, Ingebrigtsen og Jakobsen, samt i kildemateriale fra perioden, som i *NOU 1995: 4 Virkemidler i miljøpolitikken utredning fra et utvalg nedsatt av Miljøverndepartementet i oktober 1992*.¹⁸⁰ For øvrig var det også uttrykk for et nytt naturperspektiv da Heen i 1990 argumenterte for at «den viktige koblingen mellom biologiske og regionaløkonomiske forhold» måtte tas med i økonomiske modeller som beskrev samfunn basert på fiske og fangst. Frem til da hadde ikke en slik kobling vært vanlig, men Heen lanserte en ny modell som satte uttaket av sjøpattedyr, torskefisk og lodde i sammenheng med inntjening og sysselsetting i fiskerinæringen.¹⁸¹ I en nyere artikkel om gjenreisningen av den nordøst-atlantiske torskestammen viser Armstrong m.fl. at nettopp dette arbeidet ga støtet til at et forvaltningsperspektiv som ser flere arter i sammenheng ble innført i det norsk-russiske fiskerisamarbeidet.¹⁸² Ifølge Armstrong m.fl. var arbeidet med å gjenreise den nordøstatlantiske torskestammen på 1990-tallet helt sentralt i en erfaringsbasert utvikling av norsk fiskeriforvaltning. Gullestad m.fl. påpeker det samme en artikkel som oppsummerer hvordan holdninger og rammeverk rundt fiskeriforvaltning i Norge

¹⁷⁷ Folke m.fl. 2005.

¹⁷⁸ Johansen 2011.

¹⁷⁹ Asdal 2004, 2011.

¹⁸⁰ Fretheim 1995.

¹⁸¹ Heen 1990.

¹⁸² Armstrong m. fl. 2014: «On the biological side, it is important to note that cod are predatory and flourish according to availability of prey fish and ecosystem health. So a broader multispecies approach to managing fisheries was implemented, as the joint Norwegian-Russian management of the capelin stock became a function of predation by cod stock».

har endret seg de siste 40 år.¹⁸³ Hos Lier-Hansen-utvalget brukes gjenreisningen av den nordøstatlantiske torskestammen som eksempel på vellykket forvaltning, der det norsk-russiske fiskerisamarbeidet har spilt en viktig rolle.¹⁸⁴ Også Eide m.fl., Grytås og Røed tillegger det norsk-russiske samarbeidet om kvotefastsettelse og ressurskontroll stor betydning for at torskestammen i Barentshavet tok seg opp igjen etter overfisket på 1980-tallet.¹⁸⁵ Et siste poeng angående naturvitenskapens rolle i utredninger av natur: I sin omtale av «naturvitenskap som teknisk løsning» problematiserer Sande at kunnskapsgrunnlaget i nyere utredninger om Barentshavet hviler på er naturvitenskap, ikke (lokal) erfaringsbasert kunnskap.¹⁸⁶ Lier-Hansen m.fl. problematiserer dette at også vitenskapelig kunnskap i en viss betydning er sosialt konstruert, og at det i miljødebatten ofte er uenighet og usikkerhet knyttet til bruk og fortolkning av kunnskap.¹⁸⁷

Etableringen av Barents-samarbeidet, oppstått i det samme mulighetsrommet som russetorskhandelen, behandles hos Hønneland, Landsem og Neumann.¹⁸⁸ Reformen i sovjetisk fiskerinæring startet under Gorbatsjov, men ble enda mer omfattende og tok andre retninger etter Sovjetunionens fall i 1991, noe som behandles av Davidsen, Bendiksen, Nilssen, Jørgensen og Hønneland.¹⁸⁹ Systemskiftet innebar en tøff omstilling for både næring og forvaltning. Samtidig ble Sovjetunionens fall av mange aktører i samtiden tolket som planøkonomiens fall, noe som heller ikke styrket den norske samvirkemodellens legitimitet. Som Jørgensen og Hønneland viser, kom samfunnsansvaret/samfunnskontrakten under press både på norsk og russisk side. Også russiske myndigheter ble stilt overfor et dilemma som er velkjent i andre fiskerinasjoner med markedsøkonomi: Hvordan legge til rette for fiskerier som kombinerer lønnsomhet på bedriftsnivå med samfunnsnytte?¹⁹⁰

¹⁸³ Gullestad m.fl. 2013.

¹⁸⁴ Lier-Hansen 2013: 332 (faktaboks 13.1).

¹⁸⁵ Grytås 2014: 172, Røed 2013: 34, Eide m.fl. 2013.

¹⁸⁶ Sande 2013: 115.

¹⁸⁷ Lier-Hansen 2013: 330.

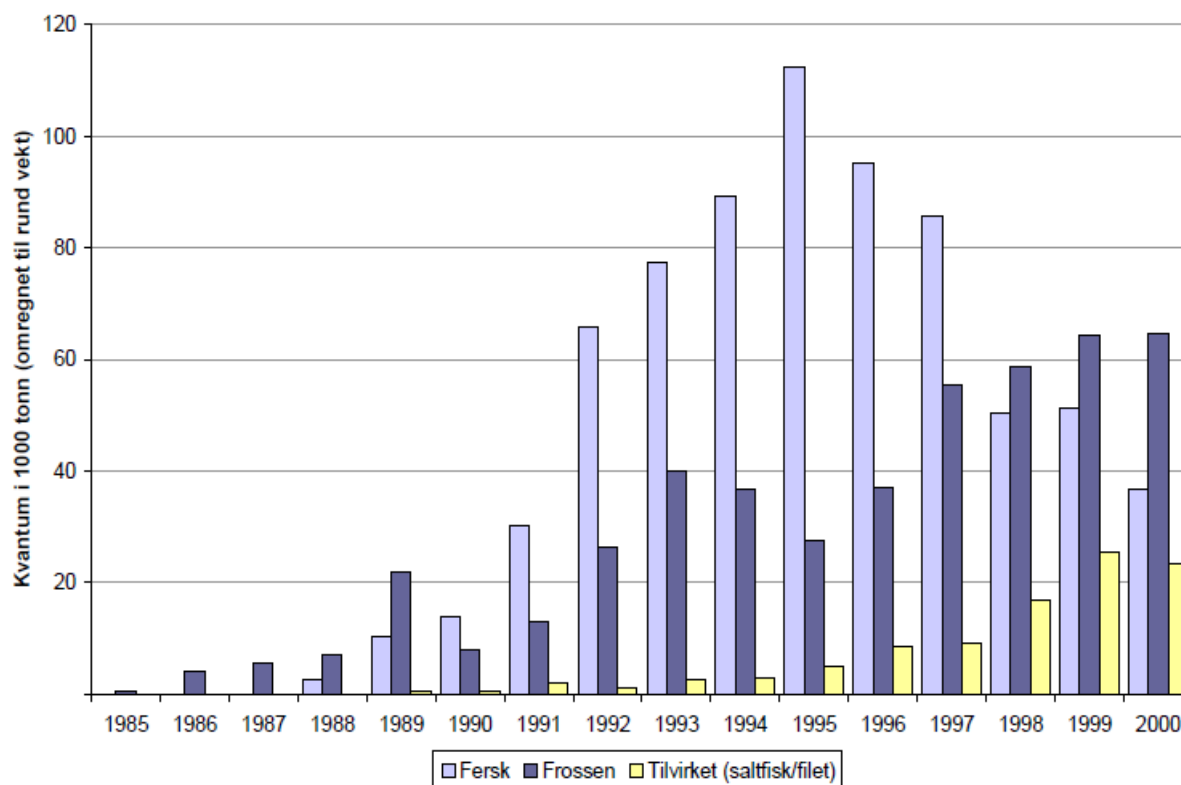
¹⁸⁸ Hønneland 2006, Neumann 2009, Landsem 2012.

¹⁸⁹ Davidsen 1992, Nilssen 1993, Bendiksen og Nilssen 2001, Nilssen 2003, Hønneland 1995, Hønneland 2006, Jørgensen og Hønneland 2015.

¹⁹⁰ Jørgensen og Hønneland 2015: 19.

Bjørn Inge Bendiksen og Frode Nilssen beskriver de direkte konsekvensene av Sovjetunionens sammenbrudd som en oppløsning av gamle gjensidige forpliktelser. Med systemskiftet forsvant ansvaret for matproduksjon som fiskeriforetakene hadde hatt overfor den russiske føderasjonen. Samtidig forsvant også det økonomiske ansvaret føderasjonen hadde hatt for drift, vedlikehold og fornying av de enkelte foretakene. Det oppsto en ny situasjon, der det enkelte foretak selv ble ansvarlig for å finansiere drift og oppgradering av fiskebåter. Etter systemskiftet fokuserte fiskeriforetakene i Nordvest-Russland på å fiske etter arter som ble godt betalt i vestlige markeder, og solgte produktene dit heller enn til hjemmemarkedet. Ett eksempel på dette er torsk som leveres til (nord-) norske kjøpere.¹⁹¹ Bendiksen og Nilssen viser at landingene og importen av fersk og frossen torsk økte kraftig de to første årene etter Sovjetunionens oppløsning og etter den norske speilvendingen av sjøgrenseloven (fig. 2-2).

FIGUR 2-2 DIREKTELANDINGER OG ANNEN IMPORT AV TORSK FRA SOVJETUNIONEN/RUSSLAND TIL NORGE. (FISKESALGSLAGENE, EKSPORTUTVALGET FOR FISK, SEVRYBA/BENDIKSEN OG NILSSEN 2001: 2)



At veksten i de første årene var størst i landingene av fersk torsk, forklarer de med at dette var et enkelt produkt som var etterspurt i et nærliggende marked (Finnmark og Troms) og som

¹⁹¹ Bendiksen og Nilssen 2001: 17.

den russiske flåten kunne levere uten større investeringer. For store deler av den norske industrien i dette området var ferskt råstoff å foretrekke fremfor frosset, så lenge de russiske fartøyene kunne levere regelmessig.¹⁹²

Likedan legger Anne-Kristin Jørgensen og Geir Hønneland vekt på at overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi på russisk side åpnet for et kommersielt motivert overfiske på såkalte «valutaarter», det vil si fiskeslag som var etterspurt på eksportmarkedet. Dette førte til en endret fangststrategi fra 1987/88 på torsk, som var en slik art. Det russiske fisket etter torsk i Barentshavet økte sterkt, eksporten av torsk til Europa, blant annet til Nord-Norge. Denne handelen svekket muligheten for å ha kontroll med landede kvanta, og det var lett å levere uriktige fangsttall. Ressursuttaket var et forhold som ikke kunne overlates til markedet å regulere. Som et mottrekk, kom det i gang et tettere samarbeid mellom det norske Fiskeridirektoratet og Kystvakten og tilsvarende etater på russisk side i 1993.¹⁹³

Iver B. Neumanns studie viser hvordan aktører i det norske Utenriksdepartementet (UD) improviserte frem en ny praksis i en situasjon der de diplomatiske spillereglene som angikk Nordområdene kunne reforhandles.¹⁹⁴ Hans utgangspunkt er at det i enhver kultur foregår «et dynamisk samspill mellom diskurs og praksis», der det er sentralt for aktører som ønsker innflytelse å skaffe seg definisjonsmakt (*conceptual power*), og der fortellinger/narrativer (*stories*) blir viktige redskaper.¹⁹⁵ Som del av dette holdningsskapende arbeidet ble fortellinger om historisk vennskap mellom Norge og Russland produsert og vitenskapelig belagt på bestilling fra UD. Rapporter om langvarig vennskap i nord og sovjettiden som unntaket var en viktig brikke i puslespillet som ble lagt da Barentsregionen ble «snakket til virkelighet».¹⁹⁶ Dette må ha vært fordelaktig for endringsagentene bak russetorskhandelen også. Et eksempel på slik historiebruk er arbeidet som ble gjort av norske og russiske forskere i fellesskap, og samlet i et temanummer av Tromsø museums populærvitenskapelige tidsskrift i 1992. Her heter det innledningsvis at «[h]istorien kan gi inspirasjon til å forsere de

¹⁹² Bendiksen og Nilssen 2001: 2.

¹⁹³ Nilssen 1993: 61-63, Jørgensen og Hønneland 2015: 8.

¹⁹⁴ Neumann 2009: 83: «The point of the case study is [...] to demonstrate how one specific institution – diplomacy – was altered in at least a non-trivial way – by a change in its set of actors – in one specific location – the High North in the 1990s – by the actions of one specific actor – the state of Norway.»

¹⁹⁵ Neumann 2009: 85, 88.

¹⁹⁶ «narrated into existence», Neumann 2009: 91, 97.

hindringene som ennå står i veien for et gjennombrudd i kontaktene østover»¹⁹⁷ I forordet skriver hefteredaktør Jens Petter Nielsen:

Jeg tror at fremtidens historikere vil komme til å betrakte sovjetperioden (1917-1991) som en slags parentes i de norsk-russiske forbindelsenes historie, og at det vi i dag opplever kan best beskrives som en normalisering av forholdene i nord.¹⁹⁸

Neumann legger vekt på at sammenbrudd i gamle systemer skaper nye muligheter: «it appeared that a systems-transforming process was under way and the Cold War ended».¹⁹⁹ Imidlertid satt gamle holdninger fortsatt «i veggene» innad i norsk UD. Den mest innovative siden av Barentssamarbeidet, ifølge Neumann, var at kontakten foregikk på to administrative nivåer – både mellomstatlig og regionalt. Det siste innebar å la fylkeskommunene i Nord-Norge drive noe som nærmet seg utenrikspolitikk. Det møtte motstand internt i UD. Dermed ble det nødvendig med kompromiss, der de mest følsomme temaene, kontinentalsokkelen og nettopp fiskeriene, ble utelatt som aktuelle politikkområder for Barentssamarbeidet, skriver Neumann, uten å utdype dette mye nærmere.²⁰⁰ Landsem går mer detaljert til verks. Ifølge hennes sentrale informanter skyldtes dette dels motstand fra aktører i Fiskeridepartementet og Oljedepartementet som ikke ville at UD skulle blande seg i deres saker, dertil kom skepsisen mot Barentsregionen fra «kald-krigere» i UD.²⁰¹ Gorbatsjov kommenterer på mer generelt grunnlag «hvor sterk ånden fra Den kalde krigen ennå er og hvor dypt antisovjetismens røtter går i visse kretser» i Vesten, og hevder flere steder at den kalde krigen ble skapt og vedlikeholdt av Vesten – en vestlig konstruksjon basert på Churchills Fulton-tale, Truman-doktrinen og Nato-pakten.²⁰² Selv skrev Sovjetunionens siste leder i 1987:

Verden er lut lei spenning [...] Selvsagt er det ikke lett å endre holdningene som har bygget seg opp mellom Øst og Vest i 50 år. Men det nye står så å si og banker på alle dører og vinduer. [...] Uheldigvis er mange politikere fortsatt hypnotisert av gammelt tankegods og stereotypier som hører fortiden til.²⁰³

Neumann kan klart sies å dra veksler på et innovasjonsperspektiv når han påpeker at motstand mot endring særlig ble rettet mot de mest innovative delene, her regionalt diplomati, og at det var noe av bakgrunnen for at UD ville at fylkesmannen, ikke fylkeskommunen, skulle ta seg av russlandsspørsmål.²⁰⁴ I den sammenheng er det svært interessant at en annen avdeling i UD

¹⁹⁷ Ottar nr. 4/92: 2.

¹⁹⁸ Ottar nr. 4/92: 3. Han henviser også til et tidligere nummer, «Naboer ved Ishavet», Ottar nr. 94-95/1977.

¹⁹⁹ Neumann 2009: 90.

²⁰⁰ Neumann 2009: 93.

²⁰¹ Landsem 2012: 97.

²⁰² Gorbatsjov 1987: 129, 197-198, 206-207, 223 ff., 239-241.

²⁰³ Gorbatsjov 1987: 255.

²⁰⁴ Neumann 2009: 91.

få år tidligere var involvert i en kompetansestrid mellom fylkeskommune og fylkesmann i Finnmark når det gjaldt hvem som skulle håndtere kontakten østover i fiskeri- og samferdselsspørsmål.²⁰⁵ I Neumanns fremstilling spiller utenriksminister Thorvald Stoltenberg, med sitt ønske om å dra fordel av slutten på den kalde krigen, en nøkkelrolle. Neumann drar paralleller til Nord-Norge-planen av 1951, som han kaller «a social democratic showcase of regional development», og beskriver et ønske blant sentrale aktører om å gjenta bedriften – men på en moderne måte.²⁰⁶ Her er det verdt å bemerke at dette foregår i en Arbeiderparti-kontekst, i den forstand at Ap-politikere bekledd alle nøkkelposisjonene, både regionalt og nasjonalt, både på 1950- og 1990-tallet. At Ap-politikere var sentralt plassert fremgår også av Landsems fremstilling. Hun legger imidlertid stor vekt på at Neumanns ovenfra-og-ned-perspektiv kan og bør kompletteres av et nedenfra-og-opp-perspektiv.²⁰⁷

2.4 Speilvendingsaken – del av et paradigmeskifte?

Ord som regimeskifte, paradigmeskifte og hamskifte forekommer ikke sjelden i litteraturen som behandler 1990-tallets omformingsprosesser. I det følgende skal vi gå nærmere inn på hvilken periodisering som er anvendt i analyser av fiskeripolitikk, ressurspolitikk og distriktpolitikk, og hvordan brudd og kontinuitet markeres. Dette gir grunnlag for senere diskusjon rundt speilvendingsakens rolle i et politisk regimeskifte. I forrige kapittel omtalte jeg en overgang fra en samvirkemodell til en markedsorientert modell for norsk fiskeripolitikk, men bildet er mer sammensatt enn som så. Selv om det er stor faglig enighet om hva som representerer brudd og kontinuitet i denne historien, er det samtidig ulike måter å benevne skiftene på, der ulike analyser vektlegger ulike sider. For å gripe ulike posisjoner, kan det være nyttig å lage noen «merkelapper» eller stiliserte «modeller». Poenget her er ikke modellen i seg selv, men å få frem at i ulike faser brukes ulike maler for problemløsning. Det finnes flere eksempler på at ulike modeller eller perspektiver stilles opp mot hverandre, og her er litteraturen ikke helt samstemt. Om fiskerinæring og fiskeripolitikk brukes fire konkurrerende næringsmodeller, som til dels – men ikke fullstendig – korresponderer med modeller for å beskrive ulike faser i 1) ressursforvaltning og 2) distrikts-/regionalpolitikk. Dette er samtidig arenaer preget av ulike definisjoner, kamp om definisjonsmakt og ulike kriterier for når et nytt regime kan sies å ha blitt dominerende. I det følgende vil jeg trekke

²⁰⁵ Landsem 2012: 60-61.

²⁰⁶ Neumann 2009: 92-93.

²⁰⁷ Landsem 2012: 17, 98-99, 102-103, 113.

opp noen hovedlinjer som viser hvilke konfliktakser det er tale om, først i fiskeripolitikken, deretter i miljø- og ressurspolitikken, og til slutt i distriktspolitikken.

Petter Hom beskriver som nevnt en vedvarende spenning i fiskerisektoren, mellom det han kaller *bygdenæringsmodellen* og *industrimodellen*, et begrepspar mellom andre også Hersoug bruker.²⁰⁸ Ifølge Hersougs oppsummering, kom striden mellom disse ulike løsningsmodellene til uttrykk i politikken til etterkrigstidens fiskeriministre. Noen gikk klart inn for industrilinja, der det skulle satses på trålere, frossenfisk og større filetanlegg – mens andre gikk inn for bygdenæringslinja, mer basert på kystflåten, og på variert industriproduksjon der også tradisjonelle varer som tørrfisk og saltfisk hørte med. Denne spenningen beskrives også i effektutvalgets utredning fra 2004, med henvisning til Hersoug.²⁰⁹ Byråkrater, planleggere og økonomer både med keynesiansk og neoklassisk orientering, ser ut til å ha oppfattet bygdenæringsmodellen som førrasjonell, basert på tradisjonelle/følelsesmessige/moralske bindinger, i motsetning til rasjonaliteten som både mikroøkonomiske kost-nyttekalkulasjoner og det keynesianske makroperspektivet legger til grunn. Når myndigheter og investorer ønsket å fremme modernisering, pekte tiltakene bort fra bygdenæringsmodellen.

Bygdenæringsmodellen og *industrimodellen* følges av hvert sitt sett av idealer og narrativer, hos Grytås spissformulert som henholdsvis «sjarkromantikk» og «trålerromantikk».²¹⁰ Disse posisjonene gjenfinnes også i faglitteraturen. Utbyggingen av den nordnorske fiskeindustrien i etterkrigstiden fremkommer ikke entydig i «den dypt splittede akademiske fortelling om hva som skjedde i Nord-Norge», skriver Finstad, Henriksen og Holm. De knytter i stor grad de faglige diskusjonene rundt den nordnorske modellkollisjonen til Brox' debattbok *Hva skjer i Nord-Norge* fra 1966 og en posisjonering for eller mot hans synspunkter, som de mener er for moderniseringskritiske.²¹¹ For Brox var det nettopp et poeng å vise at bygdenæringsmodellen hadde sin egen form for rasjonalitet.²¹² Siden denne debatten stadig pågår, kan det synes

²⁰⁸ Holm 1996, Hersoug 2003:16-17. Som nevnt, bruker Johnsen isteden betegnelsen *samvirkemodellen*. Johnsen 2004:147 støtter Holms beskrivelser av bygdenæringsmodellen, men argumenterer her for å betegne mellomkrigstidas næringsmodell, som motpol til den fordristiske industrimodellen, for samvirkemodellen isteden. Johnsen påpeker at samvirkemodellen er like rasjonalistisk som industrimodellen, men har fiskerne interesser som basis.

²⁰⁹ Aalbu 2004: pkt. 6.14. med henvisning til Hersoug 2000. Effektutvalgets mandat var søke å klargjøre virkningene av statlig innsats og reguleringer som har stor betydning for regional utvikling og de distriktspolitiske målene.

²¹⁰ Grytås 2014b: 142, 291.

²¹¹ Finstad m.fl. 2012: 39-40, henvisning til Brox 1966.

²¹² Johnsen 2004, også henvisning til Brox 1966. For en gjennomgang av Tromsø-miljøets posisjon, representert ved Brox, Jentoft m.fl., også Johnsen 2004: 135-137.

vanskelig å stille grunnleggende spørsmål ved industritankegangens egnethet (bortsett fra at overkapasitet ikke lønner seg), eller sammenlikne en tidligere «fangstlogikk» (uttrykt ved bygdenæringsmodellen) med den nyere industrimodellens tankegods, uten å bli tatt for å favorisere det ene eller andre standpunktet. Den mest nøytrale posisjonen, må være å ha som utgangspunkt at her er det tale om forskjellige – og ikke-kompatible – former for rasjonalitet, eller ulike dominante logikker. Det finnes for øvrig flere andre tankevekkende problematiseringer av hva som er rasjonelt under hvilke omstendigheter.²¹³ Johnsen peker på at forskjellen mellom den privatkapitalistiske modellen og samvirkemodellen dreide seg om *hvor rasjonaliteten forankres*. Den privatkapitalistiske modellen har individuelle private aktørers rasjonelle valg og markedets selvregulering («den usynlige hånd») som utgangspunkt. Samvirkemodellens retoriske fundament var politisk styring og kollektiv handling – i praksis at fiskerne selv skulle utvikle seg og næringen til beste for samfunnet. Industrialisering var forenlig med begge modellene, men først som en utviklingsstrategi. Først etter krigen fremsto industrialisering som en egen modell for næringsutvikling. Da utviklet fiskeripolitikken seg mellom tre ulike linjer knyttet til samvirke, industrialisering og privatkapitalisme, «og til de ideer som til enhver tid ble forbundet med hver enkelt av disse linjene».²¹⁴ Lie fremhever de ideologiske sidene ved arbeiderpartiets industrireisingsprosjekt i etterkrigstiden, der industrialisering ble et honnørord «klebet på [arbeider]bevegelsens mest skinnende vyer for å løfte nasjonen over i en fremtidig velstand».²¹⁵

På 1980-tallet ble en tredje løsningsmodell introdusert, *ressursforvaltningsmodellen*, basert på kvoteberegninger og ressurskontroll. Den har blitt retningsgivende for alle senere fiskeriministere. Dertil kom det Hersoug foreslår å kalle *privatiseringsmodellen*, som innebærer at statlig industrivirksomhet avvikles, fiskeindustrien igjen blir en del av det private næringslivet og må rette seg etter de spillereglene som gjelder der. Samtidig blir fiskerettighetene i praksis kjøpt og solgt sammen med fiskebåten. Regimeskiftet i fiskeripolitikken foregikk på de fleste måter gradvis. Men det ble også gjort enkelte klare veivalg som vitner om at sentrale aktører *ønsket* en slik overgang. Hersoug nevner speilvendingsaken som ett eksempel på den nye markedsorienteringen.²¹⁶ Den nye

²¹³ Se f.eks. Alexandr Chayanov: *The Theory of Peasant Economy* (1930), Ernest Friedrich Schumacher: *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered* (1973), Daniel Kahneman: *Thinking, Fast and Slow* (2011). Se også Even Lange om “selective rationality” i Francis Sejersted, (red): *Vekst gjennom krise. Studier i norsk teknologihistorie*, 1982: 310-311.

²¹⁴ Johnsen 2004: 132, 148-150.

²¹⁵ Lie 2012: 102.

²¹⁶ Hersoug i 2003:16-17.

kombinasjonen av krav om økologisk bærekraftig ressursforvaltning (uttrykt ved ressursforvaltningsmodellen) og krav om økonomisk bærekraft fra neoklassisk markedsøkonomi (uttrykt ved privatiseringsmodellen) utgjør en interessant kombinasjon av nye rammebetingelser for det fiskeripolitiske handlingsrommet. Som vi skal se, er meningene noe delte om effekten av disse to sistnevnte løsningsmodellene. Selv om ressursforvaltningsmodellen har stor politisk kapital, er det et spørsmål når og i hvilken grad den er blitt omsatt til praksis. Det kommer jeg tilbake til, etter et blikk bakover i historien.

At striden mellom *bygdenæringsmodellen* og en *privatkapitalistisk modell* særlig i Nord-Norge har lange historiske røtter, stadfestet jeg i arbeidet med min masteroppgave om (mangel på) modernisering i fiskerisektoren i Nordland i perioden 1820-1920.²¹⁷ Selv om fisket i prinsippet var fritt, var eksportrettighetene tidlig på 1800-tallet sterkt privatisert, i form av ikke-statlige monopoler, gitt som privilegier fra staten til kvalifiserte handelsborgere. Kroneksempelen er den tradisjonelle tørrfiskhandelen, der rettighetene til å eksportere fisken og overskuddet fra fiskesalget tilfalt eksporthavner utenfor landsdelen, hovedsakelig Bergen som omsatte det meste av tørrfisken. Etter 1814, da liberalistiske prinsipper ble veiledende for norsk økonomisk politikk, tok representanter for myndighetene i økende grad til orde for at fiskerinæringen burde konkurransesettes. Amtmennene, statens representanter i Nordland argumenterte gjennom hele resten av 1800-tallet for at økt konkurranse, orientering mot bedre betalende markeder og større grad av lokal kontroll over fiskeeksporten ville gi økt lønnsomhet i fiskerinæringen, og de arbeidet for å få gjennom lovvedtak som trakk i samme retning.²¹⁸ De mente også at fisket burde moderniseres og effektiviseres, og drives av et mindre antall fiskere med bedre fartøyer og redskaper:

den samme Masse Fisk kunde opfanges af et mindre Antal Fiskere, naar Fangsten dreves mere i det store, og i Særdeleshed hvis det maatte lade sig gøre at anvende Dampen i Fiskets Tjeneste.²¹⁹

Dette var ikke en uproblematisk posisjon. Stridens kjerne var i hvilken grad fiskerinæringen skulle kapitaliseres, og hvorvidt adgangen til å delta i fisket skulle forbeholdes de kapitalsterke. Skulle allemannsretten i den åpne allmenningen begrenses ved at bare de som hadde råd til kapitalkrevende utstyr i praksis kunne delta i fisket? Slike spørsmål ble satt på spissen med opptøyene under lofotfisket i 1890, det såkalte Trollfjordslaget. Et argument som

²¹⁷ Holand 2011.

²¹⁸ Holand 2011: 70-71.

²¹⁹ Holand 2011: 37. Sitat hentet fra *Beretning om Nordlands Amts økonomiske Tilstand i Femaaret 1876-1880*, s. 41.

ifølge Posti går igjen, både i avisdebatten og i stortingsdebatten etterpå, er følgende: Bare kapitalister har ressurser til å sette seg over loven, slik en dampskipseier her prøvde å gjøre da han fikk sperret innløpet til en fjord som sto full av skrei, og krevde betaling fra fiskere som ville inn og sette garn. Dersom slikt skulle tillates, ville det ramme den vanlige fiskers handlefrihet og forutsigbarhet på arbeidsplassen, på fiskehavet.²²⁰ Lovgivning fra tiden rundt forrige århundreskifte, og som ga fiskerne medvirkning i fiskeoppsynet, eller la begrensninger på bruk av not og trål, kan ses som uttrykk for at bygdenæringsmodellens forkjempere vant frem mot en privatkapitalistisk næringsmodell.²²¹

I forhold til denne problematikken, innebar råfiskloven av 1938 og samvirkemodellen et gjennomslag for fiskernes definisjonsmakt. Jektefarten til Bergen forsvant på begynnelsen av 1900-tallet, etter å ha møtt konkurranse på flere hold, og tørrfiskhandelen endret karakter.²²² Etter at fiskeomsetningen under Lofotfisket og eksporten av tørrfisk ble regulert gjennom råfiskloven, foregikk salget direkte fra fiskehandlere i Lofoten til kjøpere i utlandet. På denne bakgrunn, trer tosidigheten ved mellom- og etterkrigstidens fiskeripolitiske regimeskifte bedre frem. Arbeiderpartiets fiskeripolitikk representerte *både* industrimodellen og samvirkemodellen. Samtidig med at industrimodellen satte bygdenæringsmodellen under press, kan samvirkemodellen ses som et oppgjør med en eldre privatiseringsmodell. På denne måten ble det politisk mulig å balansere mellom motstående hensyn, og bygge en filetindustriekjede som Finotro var, i statlig regi, med Norges Fiskarlag og Norges Råfisklag som medeiere, i kompromiss med en næring «dominert av kystfiskere med sterke institusjonelle og politiske forskansninger».²²³ Hovedspørsmålet i politikken var fremdeles hvordan lønnsomheten kunne økes ved å effektivisere fiskernes fangsttinnings. Overbeskatning av ressursgrunnet var foreløpig ikke kommet høyt på den politiske agenda.²²⁴

Natur- og ressursforvaltningsfeltet er et felt der politikk og vitenskap møtes, og hvor det stadig har pågått strid om definisjonsmakten mellom ulike aktører og interesser. Også her foregikk vesentlige perspektivendringer på 1980- og 90-tallet. Også her er det ifølge Ingebrigtsen og Jakobsen tale om et gradvis regimeskifte, der det eldre

²²⁰ Martin Larsens innlegg i Bodø Tidende 01.04.1890, sitert i Posti 1991: 69. Posti 1991: 52-107 gjør rede for avisdebatten, og for stortingsdebatten s. 109-116. Om Trollfjord-slaget, se også Johansen 2014: 105-110.

²²¹ Lofotloven av 1897, kalt den demokratiske loven. Forbud mot «posenot, synkenot, slæpenot og trawls» i lov av 1893.

²²² Holand 2011: 18-20, Sande 2013: 54.

²²³ Finstad m.fl. 2012: 40.

²²⁴ Sande 2013: 54.

reparasjonsperspektivet («forureneren betaler») først utfordres av et ressursforvaltningsperspektiv («føre var-prinsippet»), og deretter av et økosystembasert perspektiv («Eco-Development Perspective»).^225 Reparasjonsperspektivet er et perspektiv som tar utgangspunkt i ressursbruk på menneskets premisser, der mennesket bør ta ansvar for å rette opp igjen når det er voldt påviselig og dokumenterbar skade på naturen. Slagordet «forureneren betaler», som lenge var et kjent begrep i norsk miljøpolitikk er typisk for dette perspektivet. Ressursforvaltningsperspektivet tar fortsatt utgangspunkt i ressursbruk på menneskets premisser, men innser at ikke all skade voldt på naturen kan repareres, slik at det er nødvendig å tenke og handle forebyggende. Forvaltning etter «føre-var-prinsippet» er typisk for dette perspektivet. Et økosystembasert perspektiv har derimot ressursbruk på naturens premisser som utgangspunkt. Med et slikt perspektiv, kreves det at forvaltning og praksis behandler flere arter i sammenheng, og i ytterste konsekvens vil det mer være et spørsmål om å tilpasse seg til naturen, enn å beherske den. Ressursforvaltnings-perspektivet vant terreng mot slutten av 1980-tallet, mens økosystemperspektivet kom inn i løpet av 1990-tallet. FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 – samme år som speilvendingen av sjøgrenseloven fant sted – slo fast at forvaltningen av jordens økosystemer, også i havet, skal være økosystembasert.^226 Dette betød ikke at et slikt forvaltningsperspektiv straks ble satt ut i praksis. Det betyr heller ikke at reparasjonsperspektivet er forlatt i enhver sammenheng. I Norge ble økosystembasert forvaltning innarbeidet i havressurslova av 2008. Det er tydelig at det tar tid før nye idealer nedfelles i lovverket. Da blir det interessant å spørre hva som medvirker til at det skjer. Ifølge Gullestad m.fl. er fiskeriforvaltning en balansegang mellom politiske, økonomiske og praktisk-administrative hensyn.^227 Artikkelforfatterne har selv hatt sentrale roller i forskning og fiskeriforvaltning de siste tiårene, så det er all grunn til å tro at det ligger erfaringsbasert kunnskap bak denne slutningen.^228

Et kjennetegn ved de siste tiårenes miljøpolitiske utvikling, er fokuset på å definere grenser for i hvilken grad mennesker kan belaste naturen. Når det gjelder forurensningsproblematikk, kom det et gjennombrudd da begrepet *naturens tålegrense* ble etablert, ifølge Asdal.^229 I

²²⁵ Ingebrigtsen og Jakobsen 2007 kap. 2.

²²⁶ FNs konferanse om miljø og utvikling (UNCED) ble holdt i Rio de Janeiro i juni 1992. Agenda 21 (UNCED, 1992) har en økosystembasert forvaltning og utvikling av hav- og kystområder som mål. <http://www.fao.org/docrep/005/Y4470E/y4470e0c.htm> 14.11.12.

²²⁷ Gullestad m.fl. 2013:9, 2.

²²⁸ Førsteforfatter Peter Gullestad jobbet i Fiskeridirektoratet fra 1977 og var fiskeridirektør 1996-2008. Medforfatter fylkesmann Jørn Krog hadde 40 års fartstid fra Fiskeridirektoratet, Norges Fiskarlag, Feitsildfiskernes Salgslag og Fiskeri- og kystdepartementet. De øvrige medforfatterne representerer Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Fiskeri- og kystdepartementet og Universitetssenteret på Svalbard.

²²⁹ Asdal

fiskeriforvaltningen representerer begrepet *total allowable catch (TAC)* en kalkulerbar øvre grense for hvor mye som kan fiskes av en bestand uten at totalbestanden går ned. Slike begreper gjentas og gjentas i arbeidet for å befeste dem, og når de er befestet, gjentas de fortsatt – som en del av diskursen i både den politiske og den vitenskapelige delen av feltet. Kalkulerbare kvoter og grenseverdier er nødvendige redskaper for å kunne operasjonalisere en mer aktiv ressursforvaltning. Et annet ord som kom inn i den miljøpolitiske debatten på 1980-tallet, og som på tilsvarende vis stadig gjentas, er ordet *bærekraft*. Dette begrepet er ikke matematiserbart i samme grad som naturens tålegrense eller TAC, og havner heller i kategorien «honnørord», altså ord som appellerer til idealer og positiv verdivurdering, et godt omdømme. Tilsvarende påpeker Gullestad m.fl. at en økende miljøbevissthet i den norske befolkningen medførte høyere «politiske kostnader» ved en fiskeriforvaltning som ikke var bærekraftig, eller som ikke fulgte føre-var-prinsippet.²³⁰ Her regnes havressurslova av 2008 som et regimeskifte i norsk fiskeriforvaltning, siden denne loven har vern og bærekraftig ressursbruk nedfelt i sine grunnprinsipper.²³¹ Dette regimeskiftet er basert på vedtak og erfaringer fra 1990-tallet der fokuset på mer helhetlig økosystemtenkning var økende, og arbeidet med å gjenopprette truede fiskebestander innebar at et nytt kompetansefelt måtte bygges opp. Ifølge Gullestad m.fl. er det også godtgjort at et mer bærekraftig høstningsmønster i norske fiskerier de siste 20 årene har gitt både økologisk og økonomisk gevinst: det å ta større/eldre fisk gir fiskestammen bedre reproduksjonsvilkår, samtidig som utbyttet per fisk blir større.²³²

Også Sande drøfter motstridende perspektiver på politisk styring av økologi, og kommer til at:

Naturforvaltning er politisk økologi for fordeling av hvem som får delta, hvem som fatter vedtak og hvem som står for konflikthåndtering [...] Nasjonalt vern av naturressurser og landskap er fordeling av bruksmuligheter mellom næringsinteresser i nåtid og fremtid.²³³

I en studie der lofotfisket er omdreiningspunkt, opererer også han med reguleringsendringene i 1990 som tidsskille, men i første rekke i bedriftsøkonomisk sammenheng. Dette kan betraktes som en parallell til et nytt gjennombrudd for privatiseringsmodellen, noe som stemmer godt overens med at den privateide foredlingsindustrien fikk større politisk gehør under regjeringen Harlem Brundtland og fiskeriminister Oddrun Pettersen.²³⁴ Også hos Sande

²³⁰ Gullestad m.fl. 2013: 5.

²³¹ Gullestad m.fl. 2013: 7.

²³² Gullestad m.fl. 2013: 5.

²³³ Sande 2013: 32.

²³⁴ Haaland 2003: 165, Finstad 2014b: 228.

markerer havressurslovas ikrafttredelse (1. januar 2009) overgangen til et nytt forvaltningsregime. Med utgangspunkt i statlig lovgivning, periodiserer han etterkrigstidens reguleringssystem i norsk fiskeriforvaltning slik:

1955-1990: Saltvannsfiskeloven. Nasjonal samvirkemodell.

1990-2009: Forskrifter om båtkvoter i torskefiske. Bedriftsøkonomisk modell.

2009- : Havressursloven. Ressursforvaltningsmodell.²³⁵

Ut fra dette, kan det se ut til at Sande ikke legger helt samme innhold i begrepet *ressursforvaltningsmodellen* som Holm og Hersoug. Et nærmere blikk på Sandes fremstilling av prosessen, med utgangspunkt i nytt fartøykvotesystem for kystflåten fra 1990, viser at det likevel ikke er så stor forskjell. Sande mener at markedet for privateide båtkvoter for torsk også markerer overgangen fra samvirkemodellen til en ny vitenskapsmodell mer basert på ressursforvaltning, der det samtidig skal tas økologiske og bedriftsøkonomiske hensyn.²³⁶ Her er han helt på linje med Johnsen, som peker på *den økologiske fornuft* som den nye bærer av moderniteten, og som ankerfeste for dagens og fremtidens fiskerinæring.²³⁷ Denne overgangen fra samvirkemodellen til ressursforvaltningsmodellen, bekreftes legalt ved at havressursloven av 2008 erstattet saltvannsfiskeloven av 1955.²³⁸

Manglende synkronitet mellom politikk og vitenskap kan gi næring til kamp om definisjonsmakt i natur- og ressursforvaltningsfeltet. Rice illustrerer dette slik at politikken utvikler seg sprangvis, mens vitenskapen utvikler seg mer kumulativt.²³⁹ En syntese av Rices og Ingebrigtsens/Jakobsens fremstillinger er vist i fig. 2-3. Her er politikken og vitenskapens ulike utviklingsmønstre skjematisk for å illustrere hvordan de kommer i utakt. Denne fremstillingen kan forklare at reparasjonsperspektivet og enkeltbestandsperspektivet vedvarte i politikken, til tross for vitenskapens økende kunnskap om at dette var en utilstrekkelig forvaltningspolitikk. Samtidig økte gapet mellom forskningsfronten og den kunnskapen gjeldende lovverk var basert på. Da aktører som arbeidet for å forandre politikken omsider fikk gjennomslag, skjedde dette så brått at vitenskapen ikke var kommet langt nok til å levere all den kunnskapen som trengtes for å implementere et nytt forvaltningsperspektiv i full skala. Da Norge så ut til å bli rammet av en bestandskrise i den nordøst-atlantiske torskestammen i den grad at det krevde umiddelbare tiltak, ble manglende kontroll med kystfiskeflåtens uttak

²³⁵ Sande 2013: 48.

²³⁶ Sande 2013: 58-59.

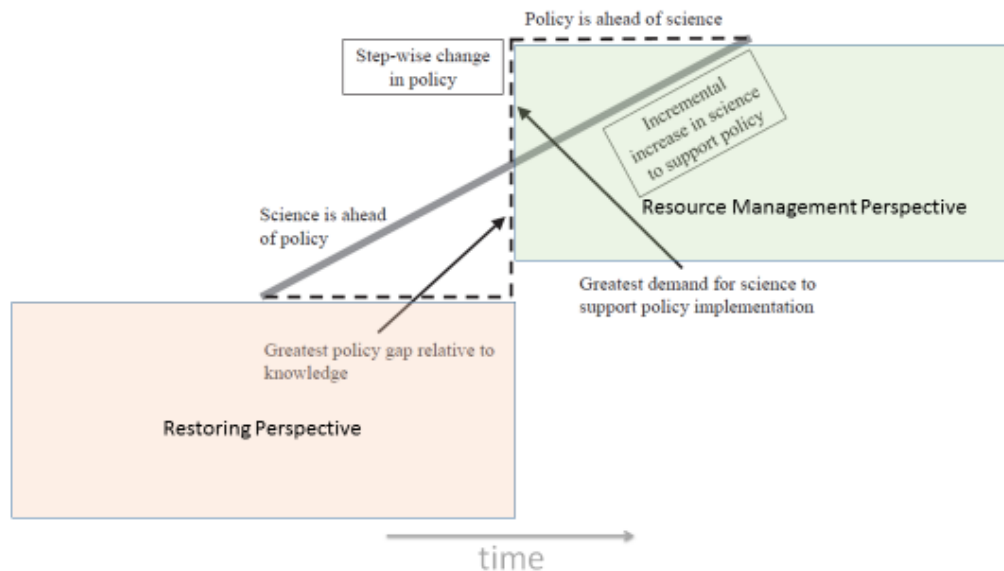
²³⁷ Johnsen 2004: 182.

²³⁸ Sande 2013: 58-59.

²³⁹ Rice 2011.

vurdert som et hovedproblem, sammen med usikker lønnsomhet. Ressursøkonomi-miljøet ved Norges Fiskerihøgskole beskriver arbeidet med å gjenreise denne torskestammen tidlig på 1990-tallet som en gradvis læringsprosess, der formålet var å justere innsatsen til en redusert fangstgrense (Total Allowable Catch, TAC).²⁴⁰

FIGUR 2-3 POLITIKK OG VITENSKAP I UTAKT (ETTER RICE 2011 OG INGEBRIGTSEN/JAKOBSEN 2007)



Til venstre i figuren befinner politikk og forskning seg på komplementære stadier. Mens tiden går, akkumuleres den vitenskapelige kunnskapen, mens politikken på området forblir stabil. Forskningen blir stadig mer i forkant av politikken, slik at gapet øker mellom hva som er kjent om fiskerienes effekt på økosystemer og hvilke krav som stilles til fiskeriforvaltning. Når så politikken endres for å besvare dette problemet, er endringen brå og stor nok til å ta følgen av de best studerte casene. Imidlertid kreves mye kunnskap for å endre forvaltningspolitikk og -praksis på bred front. Dermed blir politikkens kunnskapsbehov større enn hva forskningen umiddelbart er klar til å levere, politikken blir i forkant av forskningen, og forvaltningen blir nødt til å prøve seg frem. I slike perioder hvor tilgangen på sikker kunnskap er utilstrekkelig er det rom for forhandlinger, der sterke aktører kan tilkjempe seg definisjonsmakt og dermed innflytelse over hvilke strategier som skal velges. Etter hvert som forskningen arbeider for å levere kunnskap, er muligheten til stede for at den på ny oppdager mangler ved det som nå er definert som rådende politikk, og prosessen starter forfra.

²⁴⁰ Armstrong m. fl. 2014: «Hence the early 1990s restructuring of the NEA cod fishery was largely an incremental management learning process aimed at aligning efforts to better fit with the decline in total allowable catch»

Når det gjelder distriktspolitikken, beskrives 1980- og 90-tallets utvikling også på dette politikkområdet som et regimeskifte. Et viktig poeng her er at relasjonene mellom styresmakter og næringsliv endret seg, noe som har en viss parallell til utviklingen i fiskeripolitikken. Det peker i retning av at en overgang fra en *samvirkemodell* til en *privatiseringsmodell* kan være beskrivende for utviklingen på flere politikkområder. Mens Maktutredningen av 1978 tegnet bildet av en aktiv stat, beskrev Maktutredningen av 2001 *den fragmenterte staten*. Tilsvarende skriver Amdam og Bukve at staten gikk fra å være samfunnsarkitekt til å bli samfunnsgartner.²⁴¹ I denne prosessen ga nasjonalstaten fra seg makt over samfunnsplanleggingen. Innføring av markedsmekanismer i offentlig sektor var ett sentralt trekk, og overnasjonal lovgivning var et annet. Forskningsprogrammet Regional utvikling (1998-2003) konkluderte med at det regionalpolitiske regimet gjennom de siste tjue årene – det vil si fra 1970-tallet – hadde endret seg, i Norge som ellers i Europa, parallelt med en overgang fra «den aktive samfunnstyrande staten [...] til den den *interaktive* samfunnutviklende staten» som er mindre hierarkisk, og ofte kjennetegnet ved privat-offentlige samarbeid.²⁴²

Både retorisk og i utforminga av verkemidla vart den statlege distriktspolitikken endra på første halvdel av 1980-talet. Frå då av støtta staten i stigande grad ikkje-materielle investeringar i marknadsføring og produktutvikling [...] Frå ein retorikk som la vekt på modernisering av utkantane og spreiding av veksten, gjekk ein over til å snakke om lokalt utviklingsarbeid basert på eigne ressursar og kompetanse. Dersom vi spør etter kva normer og retorikk som har vore dominerande, kan vi tidfeste det regionalpolitiske regimeskiftet i Noreg til 1980-talet. Innovasjon og konkurransevne har erstatta fordeling og modernisering som dei sentrale honnørorda i den regionalpolitiske diskursen.²⁴³

Ifølge Amdam og Bukve fantes et eldre regionalpolitisk *fordelingsregime* som gradvis forvitret og ble erstattet av et *utviklingsregime*, der distriktspolitikken ble en mindre viktig del av den nasjonale politikken. Mens fordelingsregimets dominerende norm var «fordeling og modernisering», kjennetegnet ved «moderniserings- og utjammingspolitikk retta mot næringsssvake utkantområde», er utviklingsparadigmets norm «utvikling og konkurransekraft», kjennetegnet ved satsing på regionale vekstsentra skulle klare seg selv gjennom «bedriftsutvikling, nyskaping, satsing på nye vekstnæringar og utvikling av regionale kompetansemiljø».²⁴⁴ Et annet viktig poeng her, er at mens planleggingsprosessen i

²⁴¹ Hernes 1978, Tranøy og Østerud 2001, Amdam og Bukve 2004: 15, 318.

²⁴² Amdam og Bukve 2004: 15, baksidetekst.

²⁴³ Amdam og Bukve 2004: 327-328.

²⁴⁴ Amdam og Bukve 2004: 16-17, 311-313.

det gamle regimet beskrives som «instrumentell» og «kommanderende», er den i det nye regimet beskrevet som «kommunikativ» og «legitimerende», der staten i mindre grad enn før kan diktere samfunnsplanleggingen.²⁴⁵ Forfatterne spør videre hvorvidt sektorpolitikken på nasjonalt nivå ble innrettet slik at den kompenserte for det som kalles «ein veikare distriktspolitikk», men kommer til at «sektorane si rolle som premissleverandørar for den regionale utviklinga blir i all hovudsak neglisjert» og at staten «kan i dag ikkje oppfattast som ein forhandlings- og dialogorientert samarbeidspartnar for regionane».²⁴⁶ For å grunngi denne konklusjonen brukes utviklingen i samferdselssektoren, i landbruksstøtten, fristillingen av statlige bedrifter som Posten, Telenor, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statskog, Statkraft og Statnett, ny-regionalisering av sykehus, vegkontor, kartverk, likningskontor og trygdekontor, samt casestudier av lokal næringsutvikling. Fiskerisektoren ble imidlertid ikke behandlet her, derfor er det i denne anledning interessant å bemerke at det samme økonomisk-politiske klimaet også påvirket fiskeripolitisk sektor i perioden, jf. *privatiseringsmodellen* som drøftes over.²⁴⁷

2.5 Syntese: Å lese historien som endringsprosess

Når overordnede trekk ved denne historien oppsummeres, er det vanlig å plassere et tidsskille eller brudd på 1930-tallet, ett på 1970-tallet og ett rundt 1990. Karakteristisk er at det i alle tre tilfellene er mulig å peke på en form for krise der dysfunksjonelle sider ved den gamle orden kom i søkelyset, noe som fremskyndet oppgjør med tidligere lovgivning og praksis. På denne måten kan lovgivningen leses som svar på samfunnsutviklingen. Tidsskillet på 1930-tallet kan kobles til sysselsettingskrise, økonomiske nedgangstider og krise i norsk fiskeeksport. Både fiskeri- og næringspolitisk kan dette ses som utslag av krise i et regime basert på større grad av markedsliberalisme – som i sin tur hadde vært en motreaksjon mot et eldre regime, basert på monopoler og privilegier. Det er ikke dermed ment å fremstille historiens gang som deterministisk dialektisk, tvert imot. Kriser ledet til krav om nyteknisk rundt regulering av handelen og ressursuttaket. Tradisjonelt går det to lange konkurranselinjer gjennom fiskeripolitikken; en omsetningslinje som handlet om markedsadgang i næringskjedens ulike ledd og en ressurslinje som handlet om adgang til fiskefeltet og om redskapstyper. Det vil da fremgå at det finnes en form for konsensus i litteraturen – og i offentlige utredninger, som gjerne bygger på den samme litteraturen – om hva som representerer hovedtrekk, brudd og

²⁴⁵ Amdam og Bukve 2004: 17, 319.

²⁴⁶ Amdam og Bukve 2004: 314-316, 329.

²⁴⁷ Hersoug 2003. Bemerk at Sande 2013: 48 omtaler en *bedriftsøkonomisk modell*.

kontinuitet i utviklingen. Mens samfunnsendringer er gradvise og ofte vanskelige å datofeste, er lovers ikrafttredelse håndfaste markører. Slik kan fiskerihistorien periodiseres ved hjelp av lover som markerer brudd med en eldre orden.

Det overordnede bildet som tegnes av norsk fiskeripolitikk og norsk fiskerinæring i etterkrigstidens første fase, det jeg har kalt organisasjonsregimet, er bildet av en næring i vekst, med klare moderniserings- og effektiviseringsidealer og liten grad av bekymring for at fisk er en knapp ressurs. Det er også bildet av en gjennomregulert næring med tette forbindelser mellom interesseorganisasjoner, byråkrater og politiske beslutningstakere. Staten tok aktivt del i nærings- og distriktspolitikk, som ofte var to sider av samme sak. Som vist, er det vanlig å betrakte speilvendingsaken som en del av oppgjøret med dette politiske regimet.

La oss dvele litt mer ved det gjennomgangen viser, at det særlig er i krisetider at svakheter ved gamle løsningsmodeller kommer til syne, slik at det blir nødvendig å søke andre, eventuelt nye. Løsning av knapphetsproblemer er, ifølge Spiegel, den fremste motivasjonsfaktoren bak endringer i økonomisk tankegang generelt, overordnet det faktum at det vil variere hva det er knapphet på:

What is probably true for all time is that those who generated economic thought did so in order to cope with the central economic problem of scarcity as it appeared to them, embedded as it was in the historical conditions of their time and place.²⁴⁸

Dette stemmer i så fall overens med Schumpeters kreative destruksjon, og med generell teori om paradigmeskifter: Når de forrige løsningsmodellene har vært praktisert en stund, kan det komme til syne uforutsette bivirkninger, problemer som systemet selv har skapt og derfor ikke er i stand til å løse. For å løse de nye problemene, må man finne en annen oppskrift, eller med Kuhns ord: «Failure of existing rules is the prelude to a search for new ones».²⁴⁹

Et hovedpoeng som kan hentes ut av teorien presentert i kapittel 1.5, er at det finnes en klar parallell mellom innovasjonsforskningen, som undersøker fornyelse i produkter og bedrifter, og resilienceforskningen, som undersøker hvordan samfunn og systemer – både økosystemer og sosioøkologiske systemer – takler endring. Her er fokuset på robusthet, tilpasningsevne og transformasjonsevne i møte med endrede rammebetingelser.²⁵⁰ At innovasjonsperspektivet og resilienceperspektivet har prinsipielle paralleller er naturlig, siden begge har utspring i

²⁴⁸ Spiegel 1991: xiv.

²⁴⁹ Kuhn [1962] 2012: 68.

²⁵⁰ Holling 1973, 1987, Walker, Holling, Carpenter og Kinzig 2004, Walker og Salt 2006, Levin og Lubchenco 2008. Jf. oversiktsartikkel av Martin-Breen og Anderies 2011.

økonomen Schumpeters teorier. Innovasjonsperspektivet skiller mellom innovasjon som skaper kontinuitet og innovasjon som skaper brudd med det gamle. Denne distinksjonen har sin parallell i resilience-feltets sentrale begrepspar tilpasningsevne (*adaptability*) og transformasjonsevne (*transformability*), og er intuitivt parallell med Schumpeters *adaptive* og *kreative respons* på krise:

What has not been adequately appreciated among theorists is the distinction between different kinds of reaction to changes in "condition." Whenever an economy or a sector of an economy adapts itself to a change [...] by expansion within its existing practice, we may speak of the development as adaptive response. And whenever the economy or an industry or some firms in an industry do something else, something that is outside of the range of existing practice, we may speak of creative response.²⁵¹

Her er det tale om evnen til å tilpasse seg, eller – til å finne helt nye løsninger i møte med utfordringer. Økologer har dokumentert en rekke eksempler, og fremstilt dem i et teoretisk rammeverk som altså har utspring i Schumpeters ideer.²⁵² Ideen om vekst gjennom krise er utbredt, på tvers av fagdisipliner.

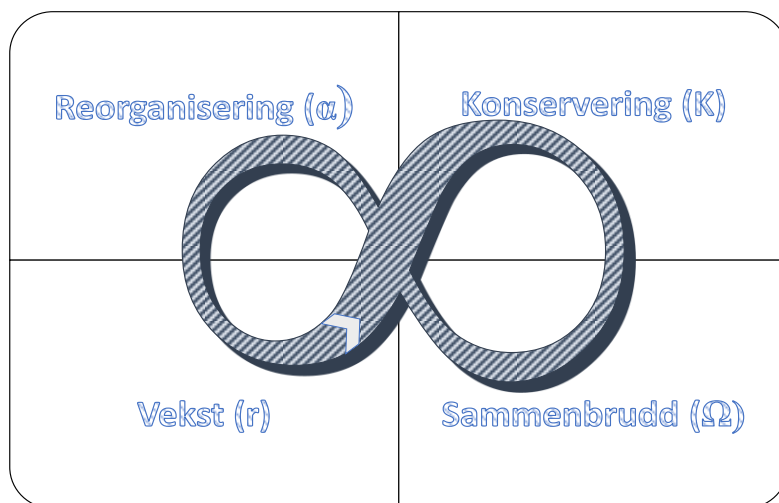
Den sykliske fremstillingen vist i fig. 2-4, basert på Hollings modell, har blitt standard innen fagområdet.²⁵³ Det er vanlig å fremstille det slik at utviklingen går gjennom ulike faser. Et nytt system opplever først en vekstfase (r), kjennetegnet ved stor fleksibilitet, der det handler om å gripe muligheter og akkumulere ressurser. Dernest kommer en konserveringsfase (K) kjennetegnet ved stabilisering, gradvis forbedring og vedlikehold, der en økende andel av ressursene låses fast, slik at fleksibiliteten – og dermed endringskapasiteten – avtar. Neste fase er den interessante fasen i denne sammenhengen, for det er fasen der den kreative destruksjonen inntreffer (Ω), der ressurser frigjøres og kan settes sammen på nytt. Dette en kaotisk fase preget av stor usikkerhet, men samtidig en fase for radikal innovasjon og transformasjon, der krise kan skapes om til nye muligheter. Denne fasen følges av en restruktureringsfase (α), hvor konkurrerende løsningsmodeller kan opptre. Den seirende av disse vil oppleve økende resiliens, og gå inn i en (ny) vekstfase (r).

²⁵¹ Schumpeter 1947: 149-150.

²⁵² Walker og Salt 2006: 75.

²⁵³ Holling 2001, Walker og Salt 2006 (med referanse til Schumpeter og Holling): 11, 75, 80-81.

FIGUR 2-4 «VEKST GJENNOM KRISE», SYKLISK ENDRINGSMODEL (BASERT PÅ HOLLINGS CYCLE OF ADAPTIVE CHANGE, 2001: 394)



En liknende virkelighetsforståelse gjenfinnes hos teknologihistoriker Thomas P. Hughes. Innenfor feltet *Large Technological Systems (LTS)*, gjerne oversatt til *store sosiotekniske systemer*, beskriver han ulike faser i utviklingen av slike systemer. Når de først har slått igjennom, kommer en vekst- eller utbredelsesfase, deretter en konsolideringsfase, fulgt av en statisk fase og til sist en nedgangsfase, som igjen gir rom for omorganisering og nyskaping.²⁵⁴ Ifølge Hughes er utallige teknologiske systemer i historiens løp introdusert som banebrytende, så blitt konsolidert før de nådde den statiske fasen, og deretter nedgangsfasen.²⁵⁵ Systemets fleksibilitet/tilpasningsevne og motstandskraft mot ytre press vil først vokse, og deretter avta. Det skulle bety at inkrementell/konserverende innovasjon foretrekkes i konsolideringsfasen og i den statiske fasen, mens radikal innovasjon har best vilkår i omstrukturingsfasen. Dette minner sterkt om Schumpeters modell for kreativ destruksjon, og har dessuten klare paralleller til vitenskapshistoriker Thomas Kuhns teorier om paradigmeskifter i vitenskapelige fagmiljøer, der normalvitenskap foretrekker konservativ innovasjon (eller «gap-filling»), mens radikal innovasjon har best kår under paradigmatisk kriser.²⁵⁶ Av dette følger også at hvem som har definisjonsmakt kan være mindre fastlagt i visse perioder enn i andre perioder.

²⁵⁴ Hughes 2012: 50-51, 74.

²⁵⁵ Hughes 2012: 74. Som eksempler fra 1800-tallet nevner han kanalsystemet og gasslykt-systemet. Televerket kan også være et slikt eksempel, i likhet med store elektrisitetsverk og Posten. Hughes oppfordrer til videre søk etter liknende mønstre: "Historians and sociologists of technology should also search for patterns and concepts applicable to these aspects of the history of technological systems".

²⁵⁶ Kuhn, 2012 [1962]: kap. 7.

Det er særlig når rammebetingelsene endrer seg at forslag til nye løsninger kan få gjennomslagskraft. Det er i og for seg innlysende – det er vel nettopp når mennesker opplever at omgivelsene endrer seg kraftig at de må revurdere sine oppfatninger av hva som kan tas for gitt. Kritiske faktorer for systemets evne til å bestå, kan ifølge Hughes være *lovgivning, markedsforhold, geografiske forhold og sosiale forhold*.²⁵⁷

Endringskapasitet handler også om *motstand* mot endring. Det er av ulike grunner grenser for hvor rask eller hvor massiv en endring kan være. Dette knyttes ofte til spredning av teknologi, men har stor overføringsverdi til andre områder, og kan like gjerne handle om spredning av – eller motstand mot – holdninger. Prinsipielt handler det om at spredning av det nye avhenger av at tilstrekkelig mange bryter en anvendelsesbarriere – altså bryter med det gamle og tar det nye til seg.²⁵⁸ Fortiden legger premisser for fremtiden på mange vis. Valg i fortiden setter rammer for fremtidens handlingsrom. Etablerte strukturer, herunder rutiner og valg av teknologi, er resultater av tidligere vurderinger og handlinger. Ingen vil uten videre forkaste alt de har bygd opp, det ville være sløsing med investerte ressurser. Det gamle forlates først når dette oppleves som nødvendig – og det skjer ikke før det gamle systemets mangler har blitt tydelig større enn fordelene ved det og/eller et overbevisende nytt og bedre alternativ dukker opp. Hughes omtaler mer generelt hvordan etablerte systemer og strukturer tillegges *momentum*, egentyngde.²⁵⁹ Begrepet momentum er et av flere uttrykk for at det gamle binder – at etablerte strukturer og rutiner setter grenser for hva som er mulige handlingsalternativer, og at noen aktører har interesse av å opprettholde status quo.²⁶⁰ Andre uttrykk som beskriver noe av det samme er inertia, treghet eller *stiavhengighet*. Stiavhengighet i forbindelse med teknologisk, demografisk og strukturell endring i et historisk perspektiv er beskrevet av blant andre økonom og historiker Paul A. David. David trekker frem institusjonenes rolle som «bærere av historien», og dermed av institusjonaliserte mønstre.²⁶¹ Stiavhengighet og etablerte mønstre som «sitter i veggene» kan bidra til å forklare hvorfor det kan ta tid for industrien å oppdage at fortrinn forvitrer, og hvorfor staben i et departement eller en organisasjon holder fast ved en bestemt løsningsmodell. På den annen side forklarer dette

²⁵⁷ Hughes 2012: 63.

²⁵⁸ Rogers 2003: kap. 5.

²⁵⁹ Hughes 2012:70-73.

²⁶⁰ Hughes (2012:73) advarer mot «the erroneous belief in technological determinism» og foreslår termen *momentum*, for å beskrive tendensen uten å skape inntrykk av at teknologiske systemer har egenvilje.

²⁶¹ David 1994: <http://ecohist.history.ox.ac.uk/readings/david-pathdependent206.pdf>

også hvorfor det, iallfall tilsynelatende, kreves brå endringer eller en form for krise for at aktørene skal oppfatte at situasjonen er endret og at adferden må justeres.

Et annet sentralt premiss ved en slik virkelighetsforståelse som skisseres her, er at mengden ressurser til rådighet er finitt. Ethvert regime, samfunn, enhver organisasjon eller bedrift har en viss mengde ressurser til rådighet, og må løse sine problemer ved hjelp av disse. Det å ta i bruk nye ressurser var en helt sentral del av omstillingsprosessen i det moderne gjennombruddet på 1800-tallet og tidlig 1900-tall. Men selv om ressurstilgangen kan utvides ved å skaffe tilgang til nye bevegelige ressurser, for eksempel nye råstoffkilder, nye markeder (evt. nye markedssegmenter), ny kapital eller nye støttespillere, er *ubegrenset* vekst umulig. På et punkt vil potensialet være uttømt. Det innebærer at innovasjon og omstilling i økende grad, etter hvert som en økende andel av jordens ressurser er tatt i bruk som innsatsfaktorer, kommer til å handle om

- 1) Reallokering av ressurser i en eller annen form – der det blir avgjørende å få hånd om mest mulig av de bevegelige ressursene, og/eller
- 2) Nye – eventuelt mer effektive – måter å bruke ressurser på.

Dette innebærer at selv om fremgangsmåter, regimer, organisasjoner og bedrifter i perioder kan fremstå som fasttømret, er de i realiteten hele tiden i prosess, hvor de justeres av erfaringer innhentet underveis. Selve det å sette seg i stand til å gripe og nyttiggjøre seg nye bevegelige ressurser krever også innsats. Det krever evnen til å se muligheten. Det krever justering, altså reallokering av allerede inkorporerte ressurser, og da er det avgjørende at *disse* er (eller gjøres) bevegelige. Jo større endringen er, desto mer risiko innebærer den og desto mer mot og kløkt kreves for å gjennomføre den. Hvorvidt justeringene er store og brå, eller gradvis og små, er kontekstavhengig – i ytterste konsekvens bestemt av hva som kreves for å overleve, for dette innebærer også at ny teknologi, nye måter, regimer, organisasjoner og bedrifter erstatter de gamle, noe historien har talløse eksempler på.

Resilienslitteraturen ser dessuten på komplekser av systemer som griper inn i hverandre, og der endringer på ett nivå griper inn i utviklingen på nivåene over og under.²⁶² Behovet for en mer kompleks forståelse lå også bak da flerbestandsforvaltning/økosystembasert tilnærming ble lansert som den nye løsningsmodellen da det viste seg at eldre ressursforvaltningsregimer ikke fungerte godt nok i praksis til å ivareta naturressursene på lang sikt. Walker og Salt påpeker noe av det samme, når de i forordet til sin bok om resiliens-tekning beskriver en

²⁶² Walker m. fl. 2004, Walker og Salt 2006.

svekket evne hos jordens samfunn, økosystemer og landskaper til å ivareta menneskelig velferd. De hevder at det trengs andre løsninger enn det som fra de fleste hold har vært den vanlige responsen – «mer av det samme» som skapte problemet: mer kontroll, større intensivering og effektivisering. Nettopp derfor er for eksempel bedre kontrollrutiner eller økt effektivisering i seg selv ikke nok. Det som behøves er en annen allmenn forståelse av funksjoner og samspill.²⁶³

Litteraturen konkluderer langt på vei med at det i løpet av 1980-tallet bygde seg opp til et regimeskifte både innen fiskeripolitikk, ressursforvaltning og distriktpolitikk som ble virksomt omkring 1990. På det fiskeripolitiske feltet regnes speilvendingen av fiskerigrenselovens landingsparagraf med blant lovendringer som brøt med den tidligere løsningsmodellen (samvirkemodellen) og bidro til å bygge ned strukturer som tilhørte denne. Mer overordnet representerer den nye kombinasjonen av krav om både økologisk bærekraft og økonomisk konkurransevne en forståelsesramme for aktørenes handlingsrom som vi skal ta med oss over i de neste kapitlene.

Når jeg videre i denne studien skal analysere politiske dokumenter som er levninger fra denne brytningstiden, er det grunn til å forvente at jeg finner retorikk og begrepsbruk som reiser tvil om gyldigheten til eldre løsninger. Samvirkemodellen, industrimodellen, eldre forvaltningsperspektiver eller det distriktpolitiske fordelingsregimet kan komme under angrep. Neste spørsmål blir om retorikk og begrepsbruk da isteden promoterer privatiseringsmodellen, det distriktpolitiske utviklingsregimet eller ressursforvaltningsmodellen. På denne måten kan slike idealtyper og modeller bli funksjonelle analyseredskaper også i min sammenheng. Dette er særlig relevant for underproblemstilling 1, om politiske endringer i perioden 1987-92 som fikk innflytelse på speilvendingsaken og underproblemstilling 5, om speilvendingsaken innebar brudd eller kontinuitet i norsk fiskeripolitikk. Hvordan dette kan knyttes til politiske endringer i perioden 1987-92, skal vi se på i neste kapittel.

²⁶³ Walker og Salt 2006: xiii.

3. En mulighetenes tid

*Her er spriker
Her er sprekker
Og hvert veispor har vi tapt.
Ibsen/ NOU 1990:24*

«Vi lever i en urolig verden, preget av nye muligheter men også av sterke brytninger», sa statsminister Gro Harlem Brundtland (Ap) i taler til sine partifeller i Troms og Finnmark våren 1991.²⁶⁴ Hun trakk frem hvordan gamle stengsler ble revet i Øst-Europa, hvordan det økonomiske samarbeidet i Vest-Europa ble tettere, og hvordan farer truet klima og miljø på kloden. I følge henne sammenfalt utfordringene som Nord-Norge møtte med de viktigste nasjonale oppgavene ved inngangen til 90-årene: å utnytte muligheter som ble skapt gjennom europeisk integrasjon og politisk frigjøring i østlige naboland, samt å ta vare på naturressursene og sikre en bærekraftig utvikling.

Arbeidet for å nå disse målene, var alt i gang. Da statsminister Brundtland talte til partifeller i Nord-Norge våren 1991, var torskekrise anerkjent, og et nytt reguleringsregime hadde trådt i kraft – med prøvende skritt. Det taler for seg at Moxnes-utvalgets utredning, NOU 1990:24 Fiskeindustriens organisering og rammevilkår, innledes med et sitat fra Ibsens *Brand*. Overgangen fra 1980-tallet til 1990-tallet ble opplevd som en tid med raske endringer. Etablerte politiske og økonomiske realiteter ble brått forandret. Gamle løsninger falt bort, det gjaldt å finne nye muligheter og gripe dem der de bød seg.

Å peke på endringer i norsk fiskeri-, ressurs- og næringspolitikk i perioden 1987-92 som fikk direkte innflytelse på speilvendingsaken (underproblemstilling 1), kan ikke gjøres løsrevet fra den internasjonale utviklingen. Overfiske er et internasjonalt problem, som ikke ble tatt i betraktning da den første fiskerigrenseloven ble skrevet. Relasjoner mellom landene endret seg, og bidro til fornemmelsen av at «veisnorene var tapt» blant aktørene som vi møter i kapittel 4 og 5. Her i kapittel 3, skal handlingsrommet – som aktørene i kapittel 4 og 5 opererte innenfor – møbleres. Jeg tar utgangspunktet i fiskerigrenselovens bakgrunnshistorie (3.1). Deretter (3.2) skal det handle om ressurskrise som katalysator, med andre ord hvordan denne formen for nød kan brukes til å skape nye lover. Til sist (3.3 og 3.4) behandles endringer i lovverket som regulerte Norges handelssamkvem med verden utenfor, nærmere bestemt fiskeeksportloven og EØS-loven.

²⁶⁴ Manus til innledning på årsmøtet i Troms Arbeiderparti 16.03.1991 og Finnmark Arbeiderparti 06.04.1991. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/gro-harlem-brundtland/1991/innledning-pa-troms-arbeiderpartis-arstmote.pdf> [13.07.2016]

3.1 Fiskerigrenselovens historie

Fiskerisamspillet mellom hav og land er svært mye eldre enn dagens nasjonalstater. Her behandles dette i en nasjonalstat-kontekst, og da er 1812 et naturlig startpunkt. I 1812 ble Norges fiskerigrense og territorialgrense satt til fire nautiske mil.²⁶⁵ En slik grense tjener til å «gjerde inn» havressursene, slik at det blir mulig å definere hvor langt den enkelte nasjonalstatens jurisdiksjon strekker seg. Sjøgrenselovgivningen kan betraktes som et redskap for å forbeholde ressursadgangen for nasjonens egne fiskere, og stenge andre ute, eller iallfall begrense deres adgang til å høste av den samme ressursen. Tradisjonelt sett har det altså dreid seg om *rettigheter*, om hvem som får høste naturressurser hvor. Naturlig nok har dét vært kime til interessekonflikter. Historien om fiskerigrensen, som stadig flyttes utover, er i første rekke en historie om Norges havnåm i nyere tid. Gjennom denne historien går også en konfliktlinje mellom det *nasjonale* og det *internasjonale* samfunnets kontroll over ressursene.

En fiskerigrense tjener likevel nok et formål. I senere tiår, har det også dreid seg om *ansvar*. Sjøgrensene definerer hvilken stat som har forvaltningsansvaret for et gitt sjøterritorium. En gjennomgang av denne lovgivningens historie illustrerer klart hvordan økonomiske hensyn og hensyn til internasjonale relasjoner hele tiden har styrt det politiske handlingsrommet på området, og der ressursforvaltningshensyn har fått økende betydning. Nettopp erkjennelsen av at fiskeressursene ikke er utømmelige, ledet til at kyststatene fikk definert eksklusive økonomiske soner.

Utgangspunktet for det vi kan kalle *den nasjonale agenda*, er at Norge er et land er rikt på naturressurser. Dermed vil det stadig være et tema hvem som skal ha rett til å eie og bruke ressursene. I 1825 ble det bestemt at amtmennene skulle registrere og rapportere til staten hvordan det sto til med den økonomiske situasjonen i Norge. Når det gjaldt næringsdrift basert på naturressurser, la registreringsinstruksen vekt på jordbruk, fedrift, skog- og bergverksdrift, samt fiskeri.²⁶⁶ De mest aktuelle ressursene var altså jord, skog, malm, mineraler og fisk. Med økende interesse for elektrisitet fra vannkraft, ble også råderetten over vassdrag et sentralt spørsmål. Dette er det verdt å se litt nærmere på, fordi det her ble tale om å stramme inn en liberal praksis.

²⁶⁵ I henhold til kgl. Res. av 22. februar 1812. Avstanden var helt korrekt 1 geografisk mil, jf. Fleischer 1977: 34.

²⁶⁶ Kgl. Res. av 11. oktober 1825, sitert i *Oversigt over de af Amtmændene afgivne Rapporter angaaende Rigets oekonomiske Tilstand ved Udgangen af Aaret 1829, forelagt for Kongen 19.8.1831*, s. 1.

Lie beskriver en utvikling der troen på det «frie» og selvregulerende markedet ble svekket, dels på grunn av en ekspanderende internasjonal storkapital som fortettet beslutningsmakt, finanser og naturressurser på få hender, dels på grunn av økonomiske kriser og depresjoner. Dermed bar den økonomiske politikken i mange vestlige land på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet preg av en bevegelse bort fra frihandelen, som Norge måtte følge. Når de nye norske konsesjonslovene sammenfalt med dette, var det mer enn et sammenfall i tid. Det handlet om en ny situasjonsforståelse. Lie trekker også frem et særtrekk ved norsk økonomisk politikk, nemlig en egalitær norm, en tanke om fordeling av ressurser, og om å forsvare den «lille» mot den «store», som det nye Norge mot de store industrialiserte makter, den lille norske bedrift mot de store internasjonale konsern, preget debatt og løsninger i årene rundt 1905.²⁶⁷ Det er viktig å notere seg at løsningsmodellene som ble valgt i denne fasen hørte hjemme i en nasjonal forståelsesramme, der det blant annet ble lagt vekt på nasjonalisering av ressurser, og økonomisk selvbestemmelse.

Frem til 1888 hadde både utenlandske og norske borgere og selskaper fri adgang til å skaffe seg eiendomsrett til fast eiendom, det være seg jord, skog, bergverk, vannfall eller tomtegrunn i Norge. I 1888 ble det innført konsesjonsplikt for utenlandske (unntatt svenske) enkeltpersoner og selskaper.²⁶⁸ Hensikten var å gi den norske staten hjemmel til å hindre eiendomserverv av fremmede stater eller borgere som «*kunde befryktes at vilde fremkalde forviklinger med fremmed magt eller paa anden maade virke skadelig for norske interesser*».²⁶⁹ Det var mulig for utenlandske investorer å omgå denne loven. Alt de trengte å gjøre for å få konsesjon, var å etablere et formelt norsk styre. Økende internasjonal interesse for vannkraftbasert industri, kombinert med den liberale konsesjonspraksisen, førte til at rettighetene til en rekke store norske fossefall gikk over på utenlandske hender. I 1906 ble det kjent at utenlandske kapitalinteresser, direkte eller gjennom eiermajoritet i aksjeselskaper, etter store oppkjøp sto som eiere av mer enn tre fjerdedeler av all norsk vannkraft. Dette ga støtet til de såkalte panikklovene av 1906, som krevde konsesjon for alle kjøp av fast eiendom i Norge for utlendinger og for aksjeselskaper.²⁷⁰

Det er vel verdt å merke seg at i 1906, etter at unionen med Sverige var oppløst og staten Norge hadde fått full selvstendighet, ble det vedtatt lover som skulle sikre at råderetten over

²⁶⁷ Lie 2012: 21, 27-28.

²⁶⁸ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008): 14, jf. Lov om norsk statsborgerrett av 21. april 1888.

²⁶⁹ Konsesjonslovkomiteen av 7. desember 1957, innstillingen side 7, gjengitt i Ot.prp. nr. 61 (2007-2008): 14.

²⁷⁰ Lie 2012: 21, Jf. Ot.prp. nr. 61(2007-2008): 14 (pkt. 3.1.2).

norske naturressurser forble i norske hender. Sjøgrensen fra 1812 ble stadfestet.²⁷¹

Konsesjonsplikt for selskaper som skulle drive vannverk eller bergverk i Norge, samt prinsippet om hjemfallsrett, ble vedtatt.²⁷² Vilkårene for hva som kunne regnes som et *norsk* selskap var tilsvarende i lov om ervervelse av vannfall, bergverk og annen fast eiendom og i fiskerigrenseloven.²⁷³ Dette var en avgjørende politisk bagasje å ha med seg da råderetten over oljen på norsk sokkel ble nasjonalisert på 1960-tallet. Juristene i statsadministrasjonen som skrev 1965-resolusjonen om utforskning og utnyttelse av undersjøiske petroleumforekomster hadde to inspirasjonskilder, ifølge historiker Helge Ryggvik: regelverket slik det var utformet i andre land, og konsesjonslovene for vannkraft. Grunnforståelsen her var at oljen, i likhet med vannkraften, var en gave fra naturen som måtte fordeles til alles beste.²⁷⁴ Lie påpeker også at ønsket om nasjonal kontroll over viktig økonomisk virksomhet, og særlig der utnyttelse av norske naturressurser er involvert, har vært et sentralt trekk ved norsk politisk økonomi.²⁷⁵

Firemilsgrensen ble erklært av Norge i 1812 og stadfestet i 1906, men det tok lang tid før den ble internasjonalt anerkjent – og det skyldtes i stor grad en langvarig disputt med Storbritannia. Fiskerigrensestriden mellom Norge og Storbritannia er interessant, siden den illustrerer interessemotsetningene mellom en kystfiskenasjon og en fjernfiskenasjon. Britene ønsket videst mulig farvann for sine havgående trålere og marinefartøyer. Som kystfiskenasjon er det klart at Norge på sin side tjente på å holde konkurrentene på størst mulig avstand. Det var bakgrunnen for det norske prinsippet om å etablere rette grunnlinjer på tvers av store fjorder og havbukter som basis for grensedragningen, og en fiskerigrense som

²⁷¹ Jf. lov av 2. juni 1906, med opprinnelig tittel Lov om forbud mot at utlendinger driver fiske og fangst mv. innenfor Norges fiskerigrense (fiskerigrenseloven).

²⁷² Midlertidig lov av 12. juni 1906 av løste «panikkloven». Disse lovene regelfestet at fremmede statsborgere ikke uten kongens tillatelse kunne erverve eiendoms- eller bruksrett til vannfall, videre ble det fastsatt et ufravikelig krav om at styret skulle ha sete i Norge. Dessuten ble prinsippet om konsesjonsplikt for alle uansvarlige selskaper (også norske) innført. Praksis ble etter dette strammet inn, og det ble vanlig å sette vilkår for konsesjoner. Det sentrale vilkåret i denne sammenhengen var forpliktelsen til «vederlagsfrit at avstå vandfaldet med dammer, kraftstasjoner og tilhørende maskineri til staten, naar 75 år var forløpet fra koncessionen». For selskaper med overveiende norsk kapital ble det i stedet innført innløsningsrett for staten etter full verdi når 99 år var gått. Jf. *Ot.prp. nr. 61 (2007-2008)* pkt. 3.1.2. Den endelige lovgivningen kom på plass med *lov av 14. desember 1917 om ervervelse av vannfall, bergverk og annen fast eiendom*. Loven ble stadfestet som ikke grunnlovsstridig i Høyesterett i 1919, jf. Lie 2012: 24.

²⁷³ LOV 1966-06-17 nr. 19 § 2 omtaler at selskaper som «driver tilvirkning av fiskevarer i medhold av tillatelse etter lov av 14. desember 1917 om ervervelse av vannfall, bergverk og annen fast eiendom» kan få godkjenning.

²⁷⁴ Kongelig resolusjon av 9. april 1965 om utforskning og utnyttelse av undersjøiske petroleumforekomster. Ryggvik 2009:31-33 viser at dette synet var basert på synet til Johan Castberg (V, 1862-1926), som igjen var tilhenger av journalisten og økonomen Henry George (1839-97). Ryggvik behandler også andre økonomisk-politiske holdninger til utnyttelse av naturressurser.

²⁷⁵ Lie 2012: 143.

gikk fire nautiske mil utenfor der igjen – i stedet for tre nautiske mil fra selve kystlinjen, som var britenes standpunkt. Rette grunnlinjer var en måte å holde utlendingene ute av viktige fjordbassenger som Vestfjorden og Varangerfjorden på.²⁷⁶ Konflikten tilspisset seg i 1911, da det norske oppsynsskipet «Heimdal» arresterte den britiske tråleren «Lord Roberts» i Varangerfjorden. De britiske myndighetene hevdet at fartøyet befant seg i internasjonalt farvann, mens norske myndigheter hevdet at grensen for sjøterritoriet lå fire mil utenfor en rett linje trukket på tvers av fjordmunningen.²⁷⁷ Dette prinsippet ble gjentatt og ensidig fastsatt av Norge i 1935, gjeldende fra Træna og nordover:

Med grunnlag i gammel nasjonal hevd, – i samsvar med dei geografiske vilkåra langs den norske sjøsida, – til verje for livskrava for den norske busetninga i den nørdeste luten av landet, [...] blir hermed fastsett grenselinene ute i sjøen for det norske fiskeområdet i den parten av Noreg som ligg nordanfor 66°28.8' nordleg breidd. Desse grenselinene skal bli utmælt soleis at det fylgjer i breidd med rette grunnlinjer som blir dregne millom faste punkt på land, øyar eller skjer frå endepunktet for riksgrensa lengst aust i Varangerfjorden til Træna i Nordland fylke.²⁷⁸

Standpunktet ble internasjonalt anerkjent først i 1951, da Norge fikk medhold ved Den internasjonale domstolen i Haag. Der endte en langvarig diplomatisk konflikt med britene om bredden på fiskerisonene – og hvordan fiskerigrensene skulle trekkes opp i forhold til kysten. I 1951 ble fiskerigrensene justert for å være i harmoni med *Overenskomst angående fiskeriforholdene i visse sjøområder tilhørende Norge og Sverige*.²⁷⁹ Etter at firemilsgrensen hadde fått internasjonal legitimitet, fulgte en gradvis utvidelse av sjøterritoriet.

Frem til 1961 var territorialgrensen også fiskerigrense. Heretter ble det imidlertid etablert en funksjonsdeling mellom grensen for sjøterritoriet og for fiskeriområdet. Dette nye prinsippet ble lansert av Canada i 1957, i forkant av FNs første havrettskonferanse i Genève i 1958, og ble viktig for den senere utviklingen av havretten, der kyststatenes jurisdiksjon ble utvidet.²⁸⁰ I første omgang etablerte Norge i 1961 en 12 mils fiskerigrense ut fra grunnlinjene, mens territorialgrensen på 4 nautiske mil ble opprettholdt. Dette ble videreført i fiskerigrensene av 1966.²⁸¹ Området mellom 4 og 12 mil ble kalt for *tilstøtende fiskerisoner*.²⁸²

²⁷⁶ Johansen 2014: 131-133, Hovland m.fl. 2014b: 338-340.

²⁷⁷ Christensen 2005: 176.

²⁷⁸ Innledning til kgl.res. av 12. juli 1935, gjengitt i Christensen 2005:178. Her henvises til samsvar med kgl. Res. av 22. februar 1812, 16. oktober 1869, 5. januar 1881 og 9. september 1889.

²⁷⁹ Fiskeridirektoratets Småskrifter Nr. 7 – 1951. Fiskerigrensene ble dessuten supplert med tillegg i lov av 13. april 1951, og enkelte bestemmelser i lov av 24. mars 1961 om Norges fiskerigrense.

²⁸⁰ Christensen 2005:187.

²⁸¹ Denne loven avløste 1906-loven og 1951-loven, samt lov av 20. april 1951 om fiske med trål. Lov av 17. juni 1966 nr. 19, O.tid. 1965-66:431, Ot.prp. Nr. 29 (1965-66):1, Fleischer 1977: 58.

²⁸² Fleischer 1977:34

Fiskerigrenseutvidelsen ble gjennomført med lempelser. Fartøyer fra Storbritannia, Vest-Tyskland og Sovjetunionen fikk en overgangsordning frem til høsten 1970, med adgang til å fiske i sonen mellom seks og tolv nautiske mil fra grunnlinjene, på bakgrunn av sin lange historie med fiske langs norskekysten. I sør fikk dessuten fiskere fra Sverige og Danmark lov til å fiske helt inn til firemilsgrensen etter Skagerrak-avtalen, inngått i 1966.²⁸³

Fiskerigrensespørsmålet var et følsomt tema da Norge lå i forhandlinger med EF om medlemskap i 1960- og 70-årene. Fiskerigrensen ble tilskrevet vital betydning for Norge, da det å sikre en økonomisk basis for kystbefolkningen ble sett som en vesentlig nasjonal oppgave. Mot dette sto Europakommisjonens forslag om at borgere fra medlemslandene skulle ha lik adgang til å fiske innenfor de enkelte statenes fiskerigrenser. Dette vakte sterk motstand i kyst-Norge, og var omstridt innad i EF.²⁸⁴ Den norske regjeringen var innstilt på kompromiss, men anså det som viktigst å beskytte kysten i nord der de viktigste fiskeriene foregikk. Når det gjaldt fiskeomsetning, sto råfiskloven (og det norske systemet der fiskesalgslagene kontrollerte salget) utsatt til overfor en handelsunion som var skeptisk til lokale/nasjonale monopoler. Begge sakene, adgang for EF-borgere til å fiske innenfor den nyetablerte tolvmilsgrensen og fjerning eller svekkelse av råfiskloven, ville utvilsomt bli svært dårlig mottatt av norske fiskere. I 1970-forhandlingene ble ressursargumentet også tatt i bruk for å forsvare den nasjonale eneretten til fiske innenfor fiskerigrensen. På det første ordinære ministermøtet i forhandlingsprosessen, høsten 1970, tok Norges utenriksminister Svenn Stray (H) fiskerigrensespørsmålet opp igjen. Han hevdet da at et utvidet fiske innenfor fiskerigrensen ville medføre fare for både kystbosetningen og fiskebestanden. Her brukte han altså samfunnsargumentet og ressursargumentet (jf. fig. 3-2). Han viste til at det hadde vært liten fremgang i det internasjonale arbeidet med å ta vare på bestandene.²⁸⁵ Norsk råderett over fiskeressursene i nære farvann har altså vært under langvarig press fra andre fiskerinasjoner som også ønsket å fiske her. Det var i seg selv en tungtveiende grunn da det norske flertallet stemte nei til EF/EU-medlemskap i 1972 og 1994.

La oss nå skifte fokus, til det vi kan kalle *den internasjonale agendaen*. Fra begynnelsen av 1970-tallet var presset mot fiskeressursene i nordlige farvann økende. Den internasjonale havfiskeflåten hadde blitt utestengt fra tidligere viktige fjernfiskeområder i og med at land i

²⁸³ Kalle 2014: 537-550, Christensen 2014b, Tamnes 1997, Christensen 2005.

²⁸⁴ For en utfyllende gjennomgang av fiskerigrenseforhandlinger se Christensen 2014b: 39-44, om havrettsforhandlinger Christensen 2014b: 53-59. Se også Hallenstvedt og Dynna 1976: 417 ff.

²⁸⁵ Christensen 2014b: 36.

Latin-Amerika og Vest-Afrika utvidet sine fiskerigrenser, som oftest til 200 nautiske mil – det samme gjorde Island (i 1975). Vest-Tyskland, Spania og Frankrike mangedoblet innsatsen i Barentshavet, og nye nasjoner som Portugal og Polen kom til.²⁸⁶ I Hammerfest var de portugisiske trålerne et nytt innslag som ble lagt merke til.²⁸⁷ I disse årene pågikk et verdensomspennende arbeid for å stadfeste kyststatenes økonomiske rettigheter – og ressursforvaltningsansvar. FNs 3. havrettskonferanse varte fra 1973 til 1982, og munnet ut i Havrettstraktaten av 1982. Norges første og eneste havrettsminister, Jens Evensen (Ap, 1974-78) var sentral i dette arbeidet, gjennom sine verv som delegasjonsleder og visepresident for FN-konferansen. Evensen deltok også i flere utredninger av sjøgrensespørsmål, både før og etter. Et resultat av dette arbeidet, var kyststatenes rett til å opprette økonomiske soner ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjene.

Med loven om Norges økonomiske sone (NØS), også kalt *soneloven*, ble området for norsk fiskerijurisdiksjon utvidet fra 12 til 200 nautiske mil, med virkning fra årsskiftet 1976/77.²⁸⁸ Hovedregelen ble at det var forbudt for utlendinger å drive fiske og fangst i sonen, med mindre det er inngått særskilte fiskeriattaler som gir adgang til fiske mellom 12 og 200 nautiske mil fra grunnlinjene.²⁸⁹ Også her brukes hensynet til fiskebestandene som argument. Fisken var «truet av en stadig større og mer effektiv utenlandsk fiskeflåte», som det heter på regjeringens offisielle informasjonssider.²⁹⁰ I etterkant av opprettelsen av de økonomiske sonene på inngikk Norge og EF i 1980 en rammeavtale for fiskerisamarbeidet. I hjemmel av den inngås årlige kvoteavtaler om fiske på fellesbestander i Nordsjøen.²⁹¹ En følge av det nye havrettsregimet ble en radikal omfordeling av adgang til fiskeressursene. Mens kyststatene fikk utvidede rettigheter, ble fjernfiskenasjonene utestengt fra tidligere viktige fiskefelt.

²⁸⁶ Christensen 2005:181. Se også OECD 2010 om nedbygging av havfiskekapasiteten i senere år.

²⁸⁷ Muntlig opplysning, Astrid Olsen, 06.11.2013.

²⁸⁸ Lov av 17. desember 1976 om Norges økonomiske sone, også kalt soneloven. I den økonomiske sonen har kyststaten ikke suverenitet, men suverene bruks- og forvaltningsrettigheter til naturressursene både i og på havbunnen og i havområdene over. Norge har opprettet tre soner på 200 nautiske mil: en økonomisk sone rundt det norske fastland (NØS) med virkning fra 1. januar 1977, en fiskevernsonen ved Svalbard med virkning fra 15. juni 1977, og en fiskerisone ved Jan Mayen med virkning fra 29. mai 1980.

²⁸⁹ Utfyllende bestemmelser er bl.a. gitt i forskrift om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone, fastsatt ved kgl. res. av 13. mai 1977 med senere endringer. Det er inngått fiskeriattaler som regulerer fiskeadgang og kvoter for Russland, EU, Færøyene, Grønland, og Island i Norges økonomiske sone.

²⁹⁰ <http://www.regjeringen.no/en/dep/fkd/tema/ressursforvaltning/norges-okonomiske-sone.html?id=434515> [12.06.2013]. <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiske-og-havbruk/rydde-internasjonalt/norges-okonomiske-sone/id434515/> [12.06.2016].

²⁹¹ Helhetlig forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak (2010) s. 20 <http://www.klif.no/publikasjoner/2665/ta2665.pdf> 01.06.2011.

Resultatet var at deres fiskeindustri ble avhengig av å kjøpe importert råstoff. Slik ble også fiskevaremarkedet omformet, der global konkurranse om råstoff ble den nye realiteten.

Havrettstraktaten av 1982, gjeldende fra 1994, hjemler 200-milssonen og pålegger kyststatene forvaltningsansvar i samarbeid, basert på folkerettslige prinsipper. Traktaten ble fulgt opp av en konferanse om havfiske. I 1995 ble FN-avtalen om fiske på det åpne hav vedtatt (med virkning fra 2001). Den skulle ivareta hensynet til migrerende fiskebestander, og slo fast at det skal være samsvar mellom forvaltningen av fiskeressursene på det åpne hav og i tilgrensende nasjonale farvann.²⁹² Den historiske gjennomgangen er nå fremme ved 1990-tallet, der speilvendingsaken utspant seg, i en tid da spørsmål om både ressursfordeling og om ressursforvaltning var brennaktuelle. Dermed var det helt naturlig at hensyn til det ressursøkonomiske verdiområdet måtte gis prioritet.

3.2 Krise som katalysator

Fortellingen om 1980-tallet, sett fra Finnmark, handler i stor grad om «spriker, sprekker, tapte veispor» og bekymring akkumulert over år. Arbo og Hersoug beskriver en oppfattelse av vedvarende krise i Finnmark på bakgrunn av flere prosesser som ble stadig tydeligere. Den statlig initierte utviklingsmodellen for Finnmark syntes ikke lenger å innfri forventningene. Samtidig vitnet selinvasjoner og perioder med svart hav om en økologisk krise.²⁹³ Her er det imidlertid tale om krise i to henseender. Krise kan for det første forstås som sammenbrudd i eksisterende ordninger. Krise, og fortellingen om krise, kan også brukes som virkemiddel i politisk retorikk, brukes til å legitimere handling. Det er tydelig at sentrale aktører på regionalt plan ønsket å skape politisk klima for å utforske nye løsninger. Både kommunestyrerepresentanter, lokale partilag og fiskarlag, fylkespolitikere og fylkesmann sendte bekymringsmeldinger til Fiskeridepartementet, Kommunaldepartementet og statsministeren. Alt tidlig på 1980-tallet tales det om overfiske, behov for bedre ressursforvaltning, bedre ressursutnyttelse og behov for omstilling/nyskaping. Samtidig etterlyses en politikk som tar større hensyn til kystbefolkningens perspektiver.²⁹⁴ Dette var

²⁹² http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/fn-avtalen-om-fiske-pa-det-apne-hav.html?id=445764 25.10.2012 og <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sea1852.doc.htm> 25.10.2012

²⁹³ Arbo og Hersoug 1994: 137-142.

²⁹⁴ FFK fylkesplan 1984-87: 14. FFKARK-fylkesrådmannen (frm): 1982-1988. Fiskerisaker: Uttalelse fra årsmøtet i Vardø SV av 03.02.1984 Omtaler fare for fraflytting og uansvarlig forvaltning av lodda, samt trussel fra fabrikkskip. Referat fra åpent møte i fylkesutvalget, 28.05.1986, Brev fra Vardø Ap til statsminister Kåre Willoch av 08.02.1984. Tittel: regjeringens løftebrudd overfor kystbefolkningen. Viser til løfter fra

også tanken bak da en arbeidsgruppe i Finnmark fylkeskommune satte seg fore å lage en ny fiskeripolitikk.²⁹⁵ For informant Thor Robertsen (Ap) ble dette veien inn i politikken. Han understreker at det var viktig med et generasjonsskifte, slik at nye løsninger på gamle problemer kunne lanseres:

Der har du den prosessen som skjedde i utviklingen av ny fiskeripolitikk. Alle famlet. Det var rimelig modent i det politiske systemet, næringen famlet, og så kom det en del unge mennesker med nye initiativ og gjorde vei i vellinga. [...] Og så kjørte vi disse tingene inn i fylkesplaner og gud vet hva etter hvert.²⁹⁶

I fylkesplan for Finnmark 1984-87 heter det at problemer for bestanden av norsk arktisk torsk, sammen med problemer for næringslivet i Øst-Finnmark, førte til at torskelandingene i 1980-82 var mer redusert i Finnmark enn andre steder.²⁹⁷ At fiskerinæringen skulle sikre sysselsetting og bosetting var et overordnet mål, og koblingen mellom *ressursgrunnlaget* og *lønnsomhet* kommer frem på den måten at det ble lagt «stor vekt på maksimal utnyttelse og fordeling av råstoffet».²⁹⁸ Det er tydelig at næringslivets problemer, særlig i Øst-Finnmark, var et bekymringstema også på sentralt hold på midten av 1980-tallet.²⁹⁹ På denne tiden nevnes manglende lønnsomhet ved Finotro og AS Sydvaranger i lag.³⁰⁰ På slutten av 80-tallet nevnes dessuten fiskeindustriens problemer og et svekket bankvesen i lag.³⁰¹ Bankenes problemer hang sammen med en nasjonal lavkonjunktur som rammet hele næringslivet, men som i Finnmark sammenfalt med lokale problemer, og dermed fikk situasjonen til å se ekstra svart ut. Etter hvert ble ressursretorikken fra fylkeskommunens side skarpere, det ble oftere tale om økologisk krise i Barentshavet.³⁰² Det kom også direkte krav om skjerpet

fiskeriministeren av 20.04.1983 og kommunalministeren av 29.04.1983 om tiltak for Finnmark. Brev fra fylkesordfører Helmer Mikkelsen til fiskeriminister Eivind Reiten av 12.12.1985 og 03.01.1986. Brev fra Finnmark Fiskarlag til Norges Fiskarlag av 11.06.1986 vedl. referat fra årsmøtet i Finnmark Fiskarlag der fiskeriminister Bjarne Mørk-Eidem innledet.

²⁹⁵ Informantintervjuer Bernt Øivind Bersvendsen 22.01.2014, Thor Robertsen 27.01.2014.

²⁹⁶ Informantintervju Thor Robertsen 27.01.2014.

²⁹⁷ FFK fylkesplan 1984-87: 18-19.

²⁹⁸ FFK fylkesplan 1984-87: 17.

²⁹⁹ FFKARK-fm: 1982-1988. Fiskerisaker: brev fra fylkesordfører i Finnmark til fiskeriminister Eivind Reiten av 03.01.1986, vedl. notat fra møte i fiskeridepartementet 23.04.1985 der fiskeriminister Thor Listau viste til at «Øst-Finnmark-problemene» nå var blitt et Nord-Norges-problem.

³⁰⁰ FFKARK-fm: 1982-1988. Fiskerisaker: FINOTRO 1986: Brev fra statsministerens kontor til fylkesordføreren i Finnmark av 20.03.1985.

³⁰¹ FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1982-94: Aarsæther – Finnmark 1989-94: Pressemelding fra kystordførerne og FFK datert 21.11.1988. FFKARK-Utbyggings- og samferdselsetaten (us): Utbyggingsetaten 1988-1997: Fiskerinæring: Brev fra Nord-Norges Bankforening til FFK av 21.12.1989 og brev fra Postdirektoratet 8. distr. til FFK av 18.02.1989.

³⁰² FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: Saksfremlegg fra FFK/utbyggingsstyret i Finnmark sak nr. 13/89 situasjonen i fiskerifinnmark etter torskestopp. Ref.sak. nr. 6, FU-møte 11.05.89. FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: Fiskerinæringa FT-sak 1989: Brev fra FFK til fiskeridept av 01.02.89.

ressurskontroll.³⁰³ Dette kan ses som en tilpasning til at fiskeriforskningen skiftet fra et fiskerperspektiv til et forvaltningsperspektiv, i kjølvannet av at overfiske ble et reelt observerbart problem, noe som klart kan kalles en paradigmatisk endring i faget. Men det var også basert på observasjonene til dem som jobbet i fiskerinæringen, som så store mengder sulten sel søke inn mot kysten, mens torsk, lodde og reke uteble. «Selinvasjonen» ble et begrep som særlig fiskerne ofte brukte. Vinteren 1986/87 kom anslagsvis 300-400.000 grønlandssel, hovedsakelig fra Østisen inn til norskekysten, først til Nord-Troms og Finnmark, siden helt sør til Skagerrak. Dette påvirket fiskeriene i betydelig grad, blant annet ble vårtorskefisket i Varangerfjorden rammet.³⁰⁴ Ifølge Fiskeindustriens Landsforening var selinvasjon og «mangel på optimisme» like store trusler som mangel på råstoff.³⁰⁵

Lofotsesongen 1988 ble den dårligste siden registreringene startet i 1859.

Havforskningsinstituttets undersøkelser av torsken i Barentshavet vinteren 1988 viste en foruroligende lav bestand. Våren 1988 måtte fiskerne, fiskeindustrien, forskerne og reguleringsmyndighetene innse at torskekvoteene kom til å bli betydelig redusert i kommende år. Det internasjonale havforskningsrådet ICES' bestandsanslag for norsk-arktisk torsk måtte revideres, etter at torsken hadde hatt særdeles dårlig tilvekst de to foregående år. Russerne hadde gjort liknende observasjoner, og det var enighet mellom Norge og Sovjet om å sette totalkvoten ned med 22 prosent, fra 630 til 491 tusen tonn.³⁰⁶ Ny bekymring spredte seg langs kysten, der tilvirking av torsk var hjørnesteinsvirksomhet i mange samfunn. En uttalelse fra Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbundets representant i Reguleringsrådet, kan brukes til å illustrere hvordan stemningen var: «For fiskeindustrien i Finnmark er det snakk om å leve i nuet - om å overleve!»³⁰⁷ Også her ble utenlandsk råstoff nevnt som en mulig vei ut av knipa. Fiskeindustriens Landsforening tok aktivt til orde for at det var viktig å sørge for at de norske ferskfisktrålerne – tross råstoffmangelen – fikk store nok kvoter til å holde industrien i gang.³⁰⁸ Et forslag fra FL om å overføre kvoter fra kystflåten til de mer effektive

³⁰³ FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: Pressemelding fra Finnmark KrF/FFK-ref. sak. 3/89 med uttalelse fra årsmøte 18.02.89 som krever bedre ressurskontroll og at Finnmark får større andel av ilandført råstoff. Brev fra Nordkapp kommune til regjeringen/Fiskeridept./Kommunaldept. av 03.01.89 om situasjonen på Finnmarksysten og krav om bedre ressurskontroll.

³⁰⁴ Henriksen og Røy 2004: 95-96.

³⁰⁵ FDARK 88/1012-9: Brev fra Fiskeridept. til fylkesmannen i Finnmark av 09.11.1988, vedlegg fra FL datert 14.06.1988.

³⁰⁶ Norges andel ble redusert fra 320 til 250 tusen tonn. Totaltkvoten innebar fremdeles en større fangstmengde enn forskernes anbefaling. Fiskeridirektoratets bibliotek: Ref. fra møter i Reguleringsrådet 09.05 og 30.06.1988.

³⁰⁷ Sitat Mathias Turøy, NNN. Fiskeridirektoratets bibliotek: referat fra møte i Reguleringsrådet 24.10.1988.

³⁰⁸ Brev fra FL v/Krane til Fiskeridirektøren av 28.09.1988, vedl. referat fra møte i reguleringsrådet 24.10.1988.

ferskfisktrålerne, for å være sikker på at mest mulig torsk ble fanget, ble tatt opp til avstemning i Reguleringsrådet i oktober 1988. Her stemte representanter for fiskeindustrien (FL og NNN) og Sjømannsforbundet for, mens representantene fra forskning og forvaltning stemte mot (fiskeridirektøren, fiskeridirektoratet, havforskningsinstituttet). Fiskarlaget delte seg, og forslaget falt med 5 mot 6 stemmer. Fiskeridepartementets representant på møtet, Gunnar Kjønnøy, sa at «dagens holdning er at det skal vises større ressursansvar». Han viste også til at departementet hadde til behandling søknader om leveranser fra utenlandske trålere, som kunne «innvirke på beskjeftigelsen i land».³⁰⁹

Torskekrisa var et faktum da kystflåtens fiske ble stoppet 18. april 1989, da hele årets nasjonale totalkvote, som var rekordlav, var tatt. Dette ble en merkedag i norsk fiskerihistorie. Frem til da kunne kystflåten fiske forholdsvis fritt, i motsetning til trålflåten som allerede var regulert med kvoter.³¹⁰ Torskestoppen i 1989 ble ifølge informantene i både næring og fylkesadministrasjon opplevd som et lammende sjokk i hele kystsamfunn:

Det kom jo da melding da, 18. april, at nå var årets torskekvote fisket opp, og det var vel et sjokk på hele næringen. [...] Ja, det opplevdes jo katastrofalt. Hva f ... gjør vi nå?³¹¹

Den stemningen som var i '89 med lukking av allmenningen, den var [...] helt ubeskrivelig. Om ikke panikk, så hvert fall sånn passe sjokkartet nummenhetsstemning.³¹²

Fra begge hold ble jakten på løsninger som kunne hjelpe de fiskeriavhengige kystsamfunnene intensivert. Fiskeindustribedriftene skjerpet konkurransen om det råstoffet som fantes. Utbyggingsfondet i fylkeskommunen innkalte til arbeid under den talende overskriften «Fiskerinæringen i Finnmark – Hva nå?»³¹³ Ett tiltak, var regional politisk mobilisering.

Den 3. november 1989 ble det holdt felles fylkesting for Nordland, Troms og Finnmark i Tromsø. Flere personer som tilhører persongalleriet på den politiske siden av speilvendingsaken var tilstede der: Fylkesrådmann Hans Andreas Stærk fra Finnmark, fylkesordførerne Erling Fløtten (Ap) i Finnmark og Sigbjørn Eriksen (Ap) i Nordland, som alle gikk ivrig inn for å opprette kontakt med russerne. Blant fylkestingsrepresentantene møtte

³⁰⁹ Sitat Gunnar Kjønnøy, Fiskeridirektoratets bibliotek: Referat fra møte i Reguleringsrådet 24.10.1988.

³¹⁰ Trålfiske etter torsk ble kvoteregulert fra 1976. Om stoppen i torskefisket, se Holm, Finstad og Christensen 2014, Sande 2013: 57.

³¹¹ Informantintervju Kjell Olaf Larsen 21.01.2014.

³¹² Informantintervju Edgar Henriksen 25.01.2013.

³¹³ FFKARK-us: Utbyggingsetaten 1988-1997: Fiskeri generelt: Brev fra Utbyggingsfondet i Finnmark av 16.10.1989 og 18.10.1989.

Thor Robertsen (Ap) fra Finnmark og Jan Henry T. Olsen (Ap) fra Troms. Fra fylkene møtte også blant andre plansjef Edgar Henriksen i Finnmark, og ressurs- og energisjef Jørn Sørvig i Nordland, som senere ble engasjert i strategiarbeid for fiskeriene. Fiskerisjef i Troms, senere statssekretær Asbjørn Rasch jr. deltok. Flere stortingsrepresentanter var også tilstede. De mest sentrale blant dem i forhold til speilvendingsaken var Oddrun Pettersen (Finnmark Ap), Svein Ludvigsen (Troms Høyre) og Peter Angelsen (Nordland Sp).

Formålet var å vedta en felles fiskeripolitisk plattform for Finnmark, Troms og Nordland. De viktigste temaene var bevaring og fordeling av ressursene, og overlevelse for kriserammede kystsamfunn. Med andre ord: ressursgrunnlaget måtte sikres, og Nord-Norge måtte få sin rettmessige andel av ressursene. Senterpartiet presiserte at sjøgrenseloven måtte endres slik at den ga adgang til å kjøpe råstoff fra en internasjonal flåte i råstofffattige tider, dog ikke slik at dette kom til fortrengsel for den norske fiskeflåten. SV og NKP fremmet forslag som særlig skulle tilgodese kystflåten, noe FrP gikk åpent imot. Disse forslagene ble nedstemt. Den felles plattformen som til slutt ble vedtatt, var rundere formulert. Følgende klare kritikk ble likevel stående: «Den fiskeriforvaltning som har skapt nåværende situasjon, må endres radikalt».³¹⁴ Informant Sigbjørn Eriksen opplevde at landsdelstenkingen var sterk på denne tiden, og at politikere som kunne si at de representerte hele Nord-Norge, hadde god gjennomslagskraft på nasjonalt plan.³¹⁵ Nå ønsket fellesfylkestinget mer innflytelse. De tre nordligste fylkene ble definert som «en fiskeripolitisk region», med krav om at fylkespolitiske organer i landsdelen «i langt større grad» måtte få hånd om «de virkemidler som påvirker landsdelens fiskeripolitikk» og delta i utforming av rammebetingelser som trekkes opp for næringen på nasjonalt plan. De krevde at ressursforvaltningen måtte være bærekraftig og at beskatningen var ressursmessig riktig. Mer spesifikt krevde de «adgang til å kjøpe råstoff fra utenlandske fartøyer og fra utlandet fra og med 1990» – noe som ville innebære lempelser i fiskerigrenseloven – og at «fangst tatt i norsk økonomisk sone utenfor Norland, Troms og Finnmark bør landes og videreføres i landsdelen». Vedtaket sier dessuten at de tre fylkenes politiske organer sammen skulle utvikle en «bærekraftig struktur for flåte og landside».³¹⁶

Et annet formål med det felles fylkestinget var å vekke offentlig oppmerksomhet om saken utenfor landsdelen. Det ble lagt strategier for hvordan man – blant annet vet hjelp av retorikk,

³¹⁴ Statsarkivet i Tromsø: Referat fra felles fylkesting 03.11.1989, s. 461.

³¹⁵ Informantintervju Sigbjørn Eriksen 18.11.2013.

³¹⁶ Statsarkivet i Tromsø: Referat fra felles fylkesting 03.11.1989, s. 461, FDARK 90/3485-64: Vedlegg til høringsuttalelse fra Nordland fylkeskommune av 20.08.1992.

forskningsinnsats og mediedekning – skulle skape nasjonal oppmerksomhet rundt problemene landsdelen opplevde som følge av denne krisa. Informant Jørn Sørvig var tilstede på det felles fylkestinget. Han opplevde torskekrisa som prekær, en klar distriktpolitisk utfordring for Nord-Norge, her var det nødvendig å hjelpe kystsamfunnene, og å skape bevissthet rundt saken, «få opp øynene på folk». Det var nødvendig å gjøre noen «symbolgrep», som han uttrykker det.³¹⁷ Det ble tenkt ut slagord som spilte på frykt for tap av tradisjoner og vante levemåter, en rapport fikk tittelen «Hvem skal henges når fisken forsvinner?», en annen er spekket med sitater fra Petter Dass.

I Norges fiskeri- og kysthistorie (NFKH) brukes nettopp Nordland fylkeskommunes fiskeripolitiske manifest med overskriften «Hvem skal henges når fisken forsvinner?» som et eksempel på at «politisk reklame og slagord» fikk større innpass i fiskeripolitikken med torskekrisa. Dette var én måte aktører kunne mobilisere ressurser på i håp om å påvirke kursen i fiskeri-, forvaltnings-, nærings- og distriktpolitikken. Manifestet innledet med å slå fast at ressursituasjonen i havet rammet selve basisvirksomheten i mange kommuner med få alternative jobbmuligheter, og dermed skapte en alvorlig krise for Nord-Norge. Det er også verdt å notere at Nordland fylkeskommune her appellerte til verdier innen alle de tre økonomiske verdiområdene, her skulle både næringsdrift, fiskeressurser og kystsamfunn trygges.³¹⁸ Men det var ikke det letteste budskapet å selge inn lenger sør i landet, ifølge Sørvig. Han husker skuffelsen etter møtet, da det felles fylkestinget, slik han husker det, fikk langt lavere prioritet på Dagsrevyen enn saken om «edderkoppen», Viggo Johansens og Pål T. Jørgensens bok om møbelhandler Arvid Engen og intern strid i Arbeiderpartiet.³¹⁹

I etterkant av det felles fylkestinget, fikk Landsdelsutvalget i oppdrag å gjøre et utredningsarbeid som fylkespolitikerne skulle bruke som utgangspunkt for å definere en ny fiskeripolitikk. Aktørene så et klart behov for å vinne frem med alternative løsninger, noe som blant annet kom til uttrykk da Landsdelsutvalget (LU) i sin regionale strategi konkluderte med at «dagens fiskeri ikke er bærekraftig».³²⁰ Jostein Angell ble hentet inn fra Nordland Fylkes Fiskarlag som prosjektleder for et prosjekt som la vekt på ressursbevaring men aller mest på ressursfordeling, og på at rettighetene for næringsaktører i Nord-Norge måtte sikres. Han sier

³¹⁷ Informantintervju Jørn Sørvig 11.11.2013.

³¹⁸ Grytås 2014a: 280.

³¹⁹ Informantintervju Jørn Sørvig 11.11.2013.

³²⁰ FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: LUs fiskeriprojekt: Fiskerinæringa FT-sak 1989: LUs fiskeriprogram, referat fra workshop i Tromsø 16.05.90.

at mange forslag her gikk på tvers av det som hadde vært konsensus i Fiskarlaget og i den nasjonale politikken, og dermed ble oppfattet som kritikk:

Vi visste jo at vi kom til å stikke hodet inn i pitbullgjerdet, vi kom til å stikke hodet i vepsebolet og gjøre oss upopulære, og det gjorde vi jo. Ikke bare sånn i forhold til Fiskarlaget. Nord-sør problematikken ble jo veldig tydelig, fordi budskapet fra nord ble mye klarere formulert med et sånt arbeid som det.³²¹

Arbeidet som er beskrevet her, handler om å mobilisere ressurser for å oppnå definisjonsmakt. Disse aktørene fikk imidlertid ikke den definisjonsmakten de hadde ønsket seg. Angell opplevde at de nordnorske aktørene ble hørt på mange måter. Likevel greide ikke initiativet å sette varige spor, skape varige endringer – eller sikre rettigheter på den måten fylkespolitikkerne hadde ønsket. Robertsen er av samme oppfatning:

Jeg tror nok jeg vil si det slik at vi fikk samlet Finnmark, vi fikk samlet Nord-Norge om et felles løp for næringen for landsdelen og vi fikk gjenopprettet troen på at dette skulle kunne gå. [...] Men vi ble for svake i den nasjonale sammenhengen. Der var det nok interessentene i sør og kanskje også generelle politiske holdninger på nasjonalt plan som slo ut slik at vi ... det bar ikke frem. Så hvis vårt forslag om en mer regional håndtering av både virkemidler og ressurser hadde slått gjennom så kunne det vært noe annet, men det kan vi jo bare spekulere i.³²²

Ellers kan det se ut til at i Nordland, som hadde et høyt antall fiskere men færre store fiskeindustribedrifter enn Troms og Finnmark, var det størst fokus på fiskernes situasjon. I Finnmark var man på sin side svært opptatt av industriens rammebetingelser. Det avgjørende spørsmålet – da det hadde gått opp for både forskere, fiskere og administratorer at her kom det til å bli lite fisk fremover – var, i følge en rekke informanter: «Hvordan får vi tilført fisk i denne situasjonen?» På samme tid skrev Båtsfjord Arbeiderparti til daværende statsminister Jan P. Syse (H) med krav om at all fisk fanget i Barentshavet måtte foredles i Finnmark.³²³ I februar 1990 skrev fiskerisjefen i Finnmark et forslag til Fiskeridepartementet om å innføre «fri import av råstoff» som en prøveordning.³²⁴

For fangståret 1990 ble det innført en ordning med individuelle fartøykvoter også i kystfiskeflåten. Denne ordningen lukket i praksis fiskeriallmenningen, som hadde vært allemannseie for kystfiskerne fra arilds tid, åpnet på sikt for omsettelige kvoter – og dermed for kjøp og salg av fiskerettigheter. Konkurransen om råstoffet hardnet til, og det foregikk en

³²¹ Informantintervju Jostein Angell 18.12.2013.

³²² Informantintervju Thor Robertsen 27.01.2014.

³²³ FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: Brev fra Båtsfjord Ap til statsminister J.P. Syse av 19.10.1989.

³²⁴ FFKARK-us: Utbyggingsetaten 1988-1997: Fiskeriering: Brev fra fiskerisjefen i Finnmark til Fiskeridept. av 22.02.1990.

vridning av råstoffleveransene, mot Lofoten og Møre. Det nye kvoteregimet, som var statens svar på den økologiske krisen, svekket fleksibiliteten i kystens arbeidsmarkedstilpasning – det som tidligere var et karaktertrekk ved denne. Vinteren 1990 nådde arbeidsløsheten i Finnmark rekord: 13 prosent av arbeidsstyrken var helt ledige eller gikk på arbeidsmarkedstiltak.³²⁵

Torskekrisa ble viktig for å legitimere et mer aktivt ressursforvaltningsregime, og nedbygging av kapasitet. Resultatet ble omstrukturering i både flåte- og foredlingsledd, blant annet med kondemneringsstøtte til dem som ville ut av næringen. Samlet sett førte dette ikke bare til omstillingsbehov blant fiskerne og i fiskeindustrien. Det innebar samtidig at organisasjoner som var konstruert i samsvar med samvirkemodellen måtte omformes til å ta seg av ressursregulering isteden, ellers ville de miste legitimitet og funksjon. Dette skjedde med både Norges Fiskarlag og Norges Råfisklag. Fortellingen om torskekrisa som legitimerte handling og endring, bekreftes i ettertid. Torskestoppet 18. april 1989, fartøykvoteordningen og lukkingen av allmenningen, og særlig det at kvotene forble lave i de kommende årene, har siden blitt beskrevet som avgjørende for at torskestammen tok seg opp igjen.³²⁶

3.3 I tospann med Moxnes-utvalgets arbeid: Ny lov om eksport av fiskevarer

Allerede før torskekrisa, var arbeidet med å endre fiskerilovgivningen i gang. Her ser det ut til å ha vært kontinuitet i fiskeripolitikken, tross skiftende regjeringer. Den overordnede målsettingen i St.meld.nr. 93 (1982-83) *Om retningslinjer for fiskeripolitikken* fra regjeringen Willoch (H) sto ved lag under regjeringen Brundtland (Ap), nemlig «et høyt og stabilt utbytte for næringen og samfunnet».³²⁷ Denne stortingsmeldingen slo fast at det var grunn til å skifte ut «en del bestemmelser som utviklingen hadde løpt fra».³²⁸ Forarbeidet for en ny fiskeeksportlov startet i januar 1985, og gikk sin gang uforstyrret av at Eivind Reiten (Sp) tok over som fiskeriminister i september samme år. Høringsrunder i februar 1985 og mars 1986 viste at synspunktene innenfor næringen var svært ulike. Departementet mente på sin side at det trengtes så omfattende endringer at det beste var å skrive en helt ny lov.³²⁹ Ved regjeringsskiftet i mai 1986, da Bjarne Mørk-Eidem (Ap) overtok som fiskeriminister, ble arbeidet med den nye fiskeeksportloven stilt i bero. Dette innebar likevel ingen kursendring. Tvert imot påpekte departementet at både rammebetingelser og ulike forhold innen næringen

³²⁵ Arbo og Hersoug 1994: 137-142.

³²⁶ Armstrong m.fl. 2014, Gullestad m.fl. 2013.

³²⁷ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 33.

³²⁸ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 30.

³²⁹ Høringsnotat av 21.12.1988 pkt. 1.2 (s. 2).

hadde forandret seg ytterligere i de fem årene som var gått siden St.meld. nr. 93. Omarbeiding av fiskeeksportloven igjen ble sendt ut på høring, i 1988. Formålet var klart: å få til et enklere regelverk og en mindre byråkratisk organisering av eksporten. Departementet ønsket en «mest mulig hensiktsmessig og lønnsom fiskeeksport» som var kostnadseffektiv, markedsrettet og hadde god integrering mellom leddene i næringskjeden.³³⁰ Asbjørn Rasch jr. (Ap), som ble statssekretær i Fiskeridepartementet ved regjeringsskiftet i 1986, bekrefter at den nye politiske ledelsen overtok en situasjon der omfattende lovendringer var nødvendig, og at arbeidet med å revidere fiskeeksportloven fikk førsteprioritet i deres departement.³³¹ Bakgrunnen var at «utviklingen hadde løpt fra» en del av de gjeldende bestemmelsene.³³²

Under Bjarne Mørk-Eidem og Asbjørn Rasch jr., ble organiseringen av fiskeeksporten utredet parallelt med at Moxnes-utvalget utredet fiskeindustriens organisering (dette arbeidet startet i 1987 og behandles nærmere i kapittel 5). I sakens anledning ble det eksplisitt sagt at begge deler inngikk i «et sammenhengende arbeid for å vurdere forskjellige sider ved produksjonen og omsetningen av fiskeprodukter».³³³ Målsetting om «en markedsbasert eksportstrategi» og «høyest mulig markedsutbytte» kommer klart til uttrykk.³³⁴ Det ble sagt rett ut at dette innebar en kursendring: «Det bør med andre ord legges større vekt på markedsperspektivet både hva angår fangst, tilvirking og salg av produktene». Dermed var det klart at et av departementets «hovedsiktemål» med forslaget til ny fiskeeksportlov var å «legge forholdene bedre til rette for større markedsorientering innen næringen».³³⁵ Markedsargumentet ble også smeltet sammen med ressursargumentet. Det kunne for eksempel komme til uttrykk på denne måten:

Innenfor tradisjonelt fiske vil utviklingen av eksporten ha nær sammenheng med bestandsutviklingen for viktige fiskeslag. En vellykket ressursforvaltning er derfor av stor betydning for å øke eksportverdien av fisk og fiskevarer.³³⁶

Verken departementets høringsnotater eller odelstingsproposisjonen levner noen tvil om at den nye eksportloven innebar deregulering og markedsorientering – samt nyskaping, det som senere på 1990-tallet ble benevnt med et nytt honnørord: *innovasjon*. Her vises det også til Moxnes-utvalgets mandat, hvor det heter at målsettingen må være:

Å fremme rasjonalisering og omstilling, legge forholdene til rette for bedre samordning mellom fangst-, produksjons- og markedsføringsledd på markeds- og

³³⁰ Høringsnotat av 21.12.1988 pkt. 4.1 (s. 9-10).

³³¹ Informantintervju 06.12.13.

³³² Høringsnotat av 21.12.1988 pkt. 1. og 1.1 (s. 1).

³³³ Høringsnotat av 21.12.1988 pkt. 1.4 (s. 3). I Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 31 brukes samme formulering.

³³⁴ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 9.

³³⁵ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 10, 12.

³³⁶ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 4.

eksportside, og gi den enkelte bedrift større mulighet til intern planlegging, slik at den på mest mulig stabilt grunnlag oppnår lønnsom drift.³³⁷

Nyskapningen som etterspørres i Moxnes-mandatet er «økt utnytting av nye fiskeslag, nyskapning innen produksjon og produktutvikling, utvikling av nye markeder».³³⁸ Dette har tydelige likhetstrekk med den klassiske schumpeterske resepten på entreprenørskap, som nettopp går ut på at man beveger seg bort fra det gamle – ofte nettopp gjennom en krise – og introduserer et nytt eller forbedret produkt, en ny produksjonsmetode, åpner et nytt marked, tar i bruk en ny råvarekilde eller reorganiserer en bedrift eller dennes markedsposisjon.³³⁹

Det er liten grunn til å tro at ønsket om markedsorientering var kontroversielt på det tidspunkt. På den ene siden, fantes iboende problemer innad i næringen som var blitt så åpenbare at de måtte løses. På den andre siden er det mulig å peke på sentrale perspektivendringer på flere felt som nødvendigvis måtte påvirke fiskeripolitikken utenfra. En «handlingsplan for de offentlige reguleringer og rammebetingelser i tilknytning til dette» ble også nevnt som del av det sammenhengende reformarbeidet.³⁴⁰ Løsningsmodellene som ble valgt, var sterkt influert av tidens politiske løsninger, som gjorde seg gjeldende også på andre samfunnsområder og i andre næringer. Næringspolitikken i Norge endret karakter i løpet av 1980-tallet, noe som igjen ses i sammenheng med økende markedsøkonomisk orientering i et politisk paradigmeskifte som fikk ringvirkninger på alle samfunnsområder. Privatisering og konkurranseutsetting ble svaret i tidligere beskyttede næringer som kredittsektoren, kraftmarkedet, post- og telesektoren.

Saksdokumentene som behandler ny eksportlov for fisk er helt tydelig skrevet av noen som ønsket forandring. Høringsnotatet sier i klartekst at med den nye eksportloven skulle organisasjons- og bransjestrukturen endres, siden de etablerte ordningene bidro til å sementere en uønsket sektorisering mellom fisker-, tilvirker- og eksportleddet.³⁴¹ Nettopp denne arbeidsdelingen ble trukket frem som et grunnleggende strukturelt problem i fagrapporter fra samtiden. Professor Abraham Hallenstvedt ved Norges Fiskerihøgskole beskrev et tredelt organisasjonsmønster i norsk fiskerinæring, der fangst, foredling og eksport var organisert hver for seg, og i motsetning til hverandre, preget av interessestrid sektorene imellom. Han

³³⁷ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 31.

³³⁸ Ot.prp.nr. 90 (1988-89): 31, Moxnes 1990:7.

³³⁹ Schumpeter 2012: 65-66.

³⁴⁰ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 31.

³⁴¹ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 33.

hevdet med en spissformulering at «næringen var organisert med 'ryggen mot markedene', til tross for at over 90 prosent av fisken gikk til eksport». ³⁴² Til forskjell fra speilvendingsaken, var forslaget til ny eksportlov i større grad en reform som tok sikte på å gripe inn i og endre en eksisterende praksis. Det mest omstridte forslaget handlet også om organisering av eksporten, men det ble særlig omstridt fordi det også var et lokaliseringsspørsmål.

Typisk for samvirkemodellen, var et stort antall bransjeorganisasjoner. Nå ønsket Fiskeridepartementet å forenkle strukturen i næringen, ved å legge ned 11 eksportutvalg for ulike fiskeslag og fiskeprodukter, som holdt til i Sør-Norge, og isteden opprette ett felles eksportutvalg for hele næringen – i Tromsø. For å legitimere endringen, påpekte departementet at den gamle strukturen med alle bransjeorganisasjonene medførte unødige mye administrasjon og kamp for sektorinteresser. ³⁴³ Istedenfor å finansiere drift av 11 eksportutvalg, burde eksportavgifter brukes til å drive ett utvalg og til å finansiere fellesmarkedsføring av norske fiskeprodukter på det internasjonale markedet. ³⁴⁴ Det var i seg selv et signal om en bevegelse fra organisasjonsfokus til forbruker- og markedsfokus, eller fra det som kan kalles et *organisasjonsregime* til et *markedsregime*.

I høringsrunden møtte forslaget, forståelig nok, motstand fra deler av bransjen som følte sin posisjon truet. ³⁴⁵ Imidlertid kan det være verdt å notere seg at departementet også påpekte at økt integrasjon i næringen kunne «stimulere til regionalt samarbeid». ³⁴⁶ Ifølge daværende statssekretær Asbjørn Rasch jr., var det avgjørende for utviklingen av saken hvilke allianser de respektive politiske ledelser i Fiskeridepartementet hadde:

Listau ville endre eller fjerne eksportloven, men arbeidet ble lagt i en skuff – han fikk kraftig motbør fra sine Høyre-venner blant eksportørene. [...] Så kom vi, og så gjennomførte vi det. [...] Det kunne Arbeiderpartiet gjøre. Når det gjelder Høyre, så hadde de en del eksportører som var medlemmer og støtta Høyre, mens Arbeiderpartiet hadde mer LO og fiskeflåten. Det handla om allianser. Og det man gjorde med [eksport]loven, var å fjerne laugsvesenet. ³⁴⁷

Interessant nok, hadde høringsinstansen Unidos, som representerte klippfisk- og saltfisknæringen, et annet syn på hva som ville innebære laugsvirksomhet i eksportnæringen, og hva som ville fremme sunn rekruttering til bransjen. Interesseorganisasjonen stilte seg

³⁴² Hallenstvedt 1982 *Med lov og organisasjon*, gjengitt hos Finstad m.fl. 2012: 4.

³⁴³ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 10, 17, 33

³⁴⁴ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 27, 36

³⁴⁵ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 16-17

³⁴⁶ Høringsnotat av 21.12.1988 pkt. 4.2.1 (s. 13).

³⁴⁷ Informantintervju Asbjørn Rasch, 06.12.2013.

kritisk til de nye retningslinjene for eksportørgodkjenning som departementet foreslo: «Vi ville få tilbake et system som i prinsippet var laugsvesenets, og hvor terskelens høyde [for å kunne etablere seg som eksportør] lå langt over det som idag gjelder.»³⁴⁸

Eksportloven berører også spørsmålet om direkteleveranser fra fiskere til kjøpere av annen nasjonalitet, og dette innebar en utvidelse av loven.³⁴⁹ I §1 om lovens virkeområde, heter det: «Loven gjelder eksport av fisk og fiskevarer, herunder rekeeksport og *direkte levering til utlandet eller til utenlandsk fartøy fra norsk fiskefartøy*».³⁵⁰ I den første proposisjonen ble det også vist til «gjeldende praksis» der det ble gitt dispensasjoner for å levere fersk fangst direkte til utenlandske fabrikkskip.³⁵¹ En samleoversikt over fiskeeksporten i 1987 viser at dette dreide seg om produktgruppene «fersk fisk og skalldyr» og «fersk og frossen sild» som var levert til øst-europeiske fabrikkskip.³⁵²

Forslaget til ny lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer ble lagt frem i Ot.prp.nr. 90 (1988-89) av 9. juni 1989. Her la Fiskeridepartementet opp til å fjerne lovbeskyttelsen for bransjeeksportørens foreninger, sammen med kravet om å være medlem i bestemte bransjeorganisasjoner for å kunne bli godkjent som eksportør. Hensikten bak ble uttrykt med rene ord:

Departementet mener at den organisasjons- og bransjestruktur som dagens eksportreguleringer legger opp til, bør endres. Dette kan bl.a. oppnås ved å ta bort lovbeskyttelsen av eksportørlandsforeningene i de nåværende eksportreguleringer.³⁵³

Odelstinget vedtok 15. juni 1989 at proposisjonen ikke skulle behandles i sesjonen 1988-89, men legges frem på nytt. Forslaget til ny eksportlov ble fremmet på nytt av regjeringen Brundtland, med samme ordlyd, i Ot.prp.nr. 3 (1989-90) av 1. september 1989, men utsatt igjen. Etter regjeringsskiftet, vurderte regjeringen Syse å trekke hele forslaget, men valgte isteden å vente på Moxnes-utvalgets uttalelser, og la det så frem for tredje gang, med noen endringer.³⁵⁴ Endringene gjaldt striden rundt det eventuelle nye eksportutvalget i Tromsø.

³⁴⁸ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 14.

³⁴⁹ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 23.

³⁵⁰ Ot.prp.nr. 3 (1989-90): 2, min utheving.

³⁵¹ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 23, 25. Med «den første proposisjonen» vises til at lovendringen ble lagt frem to ganger, både i vår- og høstsesjonen 1989, se under.

³⁵² Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 32.

³⁵³ Ot.prp. nr. 90 (1988-89): 10, 33 (høringsnotatet).

³⁵⁴ Ot.prp.nr. 3 (1989-90): 1, Innst. O. nr. 28 (1989-90): 1.

Departementet hadde lagt opp til eksportloven skulle behandles ferdig før Moxnes-utredningen var klar, og at Moxnes-utvalget bare skulle forholde seg til den ferdige eksportloven. Utvalget selv ønsket imidlertid å ha en mening om eksportorganiseringen også, derfor skrev de en delutredning hvor de satte organisasjonsspørsmål i næringen i sammenheng med den.³⁵⁵ Spørsmålet om antall og lokalisering av eksportutvalg var det mest følsomme temaet for Moxnes-utvalget også. Et mindretall av medlemmene gikk inn for å opprette Eksportutvalget for fisk i Tromsø, mens resten mente at det ikke tilhørte mandatet deres å ta endelig stilling til et omstridt lokaliseringsspørsmål.³⁵⁶ I stedet foreslo Moxnes-utvalget en del endringer i lovteksten, som gjorde loven mer generell på alle punkter som angikk opprettelsen av det planlagte eksportutvalget. Slik omfattet loven oppgaver som var tiltenkt det eventuelle nye eksportutvalget, men *uten* å spesifisere hvis oppgaver dette var. Dette ble kalt «en tilpasning til en noe lengre tidshorisont enn det som proposisjonene legger opp til».³⁵⁷

Fiskeriminister Svein Munkejord (H) tok hensyn til dette. Forslaget til eksportlov, slik det ble lagt frem 22. desember 1989, var i tråd med Moxnes-utvalgets forslag.³⁵⁸ Men Eksportutvalget for fisk var fortsatt et stridsspørsmål. Sjøfarts- og fiskerikomiteen på Stortinget var delt. Høyre fikk støtte fra Sp og KrF, men var fortsatt i mindretall for den åpne formuleringen som Moxnes-utvalget og regjeringen Syse foreslo.³⁵⁹ Arbeiderpartiet fikk flertall sammen med SV og Frp for å lovfeste etableringen av et eksportutvalg – fortrinnsvis i Tromsø – slik regjeringen Brundtland foreslo.³⁶⁰ Dette flertallets holdning ble stadfestet i Odelstinget.³⁶¹ Flere av informantene mine oppfattet dette som en viktig politisk seier for Tromsø. Det nye Eksportutvalget for fisk (Norges Sjømatråd fra 2012) fikk registrering av godkjente eksportører og fellesmarkedsføring av norsk sjømat som sine viktigste oppgaver. Den nye eksportloven ga fiskeindustrien lov til å eksportere egenprodusert frossen-, salt- og tørrfisk, uten at det måtte skje gjennom lovbeskyttede eksportører, fra 1. januar 1991.

Hovedinntrykket fra alle disse dokumentene, er ellers at det var politisk stemning for at næringen i større grad skulle stå på egne ben. Sjøfarts- og fiskerikomiteen tok også til orde for

³⁵⁵ Moxnes 1990: 8.

³⁵⁶ Moxnes 1990: 25. Medlemmene Andersen, Hastad, Krane, Krüger og Myklevold gikk inn for eksportutvalg i Tromsø, og påpekte at en slik lokalisering ville gi grunnlag for videreutvikling av fiskerinæringen i landsdelen.

³⁵⁷ Moxnes 1990: 26-27. Oppgavene besto i forvaltning av eksportørgodkjenning og eksportavgift.

³⁵⁸ Ot.prp.nr. 27 (1989-90). Moxnes-utvalgets første delutredning fulgte som vedlegg.

³⁵⁹ Jf. Ot.prp.nr. 27 (1989-90) forslag til § 2.

³⁶⁰ Jf. Ot.prp.nr. 3 (1989-90) forslag til § 2.

³⁶¹ 29. mars 1990: Besl. O. nr. 32 (1989-90).

at «økonomisk aktivitet i størst mulig grad ivaretas av aktørene selv, og at det offentlige i minst mulig grad blander seg inn i avtaler som inngås mellom aktørene i markedet».³⁶²

3.4 EØS-loven: Tettere marked, endret politisk handlingsrom

Harmoniseringen mellom norsk og felleseuropeisk regelverk en helt sentral del av bakteppet for speilvendingsaken. I forhandlingsårene pågikk mange og lange debatter om hva EFTA- og særlig EØS-avtalen kom til å innebære for norsk politikk og rettspraksis. Dette bidro også til opplevelsen av en forandringens tid, der muligheter åpnet seg, samtidig som mye ennå var uavklart. EØS-avtalen ble fremforhandlet fra 1989 til 1992. Samtidig med at Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite behandlet endringer i fiskerigrenseloven og andre lovendringer foreslått av Moxnes-utvalget, behandlet utenriks- og konstitusjonskomiteen EØS-loven. EØS-loven var den loven som måtte vedtas for å inkorporere EØS-avtalen i norsk rett.³⁶³ Av odelstingsproposisjonen med forslag til endringer i fiskerilovgivningen går det også frem at myndighetene ville ta stilling til EØS-avtalen først.³⁶⁴ Det er åpenbart at aktørene så disse sakene i sammenheng.

Avtalen om fiskeri under EFTA-avtalen ble signert i 1989.³⁶⁵ Fra 1. juli 1992 gjaldt prinsippet om likebehandling mellom norske og EFTA-skip, som innebar at EFTA-landenes fiskere, og alle fartøy i EØS-sonen, kunne lande fangster i Norge på like vilkår med norske fiskere. Da kunne det synes meningsløst å beholde en lov som nektet utenlandske landinger. Riktignok åpnet lovteksten av 1966 for at utenlandske fartøyer kunne levere fisk når det var nødvendig av hensyn til internasjonale avtaler.³⁶⁶ Norges Sildesalgslag var blant dem som mente at dette var dekkende nok, og at det var unødvendig å endre loven. De hevdet at Norge ved å åpne for fri landingsadgang isteden ga fra seg et forhandlingskort overfor EF «uten å få noe igjen for det».³⁶⁷ Fiskeridepartementet og Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite slo imidlertid fast at forpliktelsen i EFTA-avtalen ikke kunne oppfylles i den gjeldende dispensasjonsordningen. Derimot foreslo de en ny hjemmel for å nekte utenlandske landinger, angående fisk fra bestander som ikke var gjenstand for omforent bestandsregulering. Det ble ansett for å være i

³⁶² 22. mars 1990: Innst. O. nr. 28 (1989-90): 3.

³⁶³ Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. av 27. november 1992 nr. 109.

³⁶⁴ Ot.prp. nr. 61 (1991-92). Jf. Grytås 2013: kap 7.

³⁶⁵ Christensen 2005. Gullestad m.fl. 2013:3.

³⁶⁶ Fiskerigrenselovens § 8, 3. ledd, 2. punkt.

³⁶⁷ FDARK 90/3485-33: Høringsuttalelse om fiskerigrenseloven fra Norges Sildesalgslag av 12.11.1990,.

samsvar med EFTA-forståelsen.³⁶⁸ Med denne hjemmelen kunne landing av ulovlige fangster stoppes. En viktig unntaksordning fra EØS-avtalen som ble fremhevet i samband med EØS-loven, var at Norge fortsatt skulle ha rett til å begrense utlendingers adgang til å eie norske fiskefartøyer og til å investere i norske selskaper som eier slike fartøyer.³⁶⁹ Ellers vitnet debatten om at det fantes ulike syn på hva likhet er. Flertallet i utenriks- og konstitusjonskomiteens, det vil si alle partiene unntatt SV og Sp, viste til at målet med EØS-samarbeidet var å skape og opprettholde et ensartet samarbeidsområde, og at dette forutsatte et felles regelverk. Representantene fra SV og Sp påpekte på sin side at Norge gjennom EØS-avtalen ville få en folkerettslig plikt til å innlemme i norsk rett alle nye EF-regler som EØS-komiteen godtar, og at avtalen innebærer at EFTA-land løpende skal overta EFs lovgivning. Dette mente de ville føre til rettsusikkerhet og ulike reelle konkurransevilkår.³⁷⁰

Både EØS-avtalen og EØS-loven trådte i kraft fra 1. januar 1994. § 1 i EØS-loven sier at bestemmelsene i hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde skal gjelde som norsk lov, og § 2 gir forrang til både lover og forskrifter som støtter opp om EØS-avtalen, der disse kommer i konflikt med annen norsk lov.³⁷¹ I tillegg til hovedreglene om statsstøtte og konkurranse, er grunnprinsippene om fri flyt av personer, varer, kapital og tjenester, formulert her.³⁷² EØS-avtalen i sin opprinnelige form ble tatt inn i norsk rett i perioden 1992-93, og beskrives i Europautredningen som «et enormt lovgivningsløft, og norsk sentralforvaltnings største oppgave i den perioden».³⁷³ I 1992 ble også EØS-arbeidstakerloven, Statsstøtteloven og Sjøtransporttjenesteloven vedtatt. Disse er rene EU/EØS-lover, mens det vanligste er at EU/EØS-retten blir tatt inn som enkeltparagrafer i andre norske lover. Til sammen ble omtrent hundre norske lover og flere hundre forskrifter gitt eller endret i perioden 1992-93. Fremstillingen av stortingsaktiviteten i fig. 3-1, viser at

³⁶⁸ 22. okt. 1992: Innst.O.nr. 13(1992-93): 3.

³⁶⁹ 23. okt. 1992: Innst.O.nr. 14(1992-93), jf. St.prp.nr.100 (1991-92), EØS-avtalens Vedlegg VIII om etableringsrett og Vedlegg XII om fri bevegelighet for kapital.

³⁷⁰ 23. okt. 1992: Innst.O.nr. 14(1992-93).

³⁷¹ Lov av 27. november 1992 nr. 109, http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109?q=E%C3%98S-loven*, sist endret 2007 [28.12.13]

³⁷² Hovedprinsippene i avtalen, er formulert slik i avtalens Del I. Formål og prinsipper:

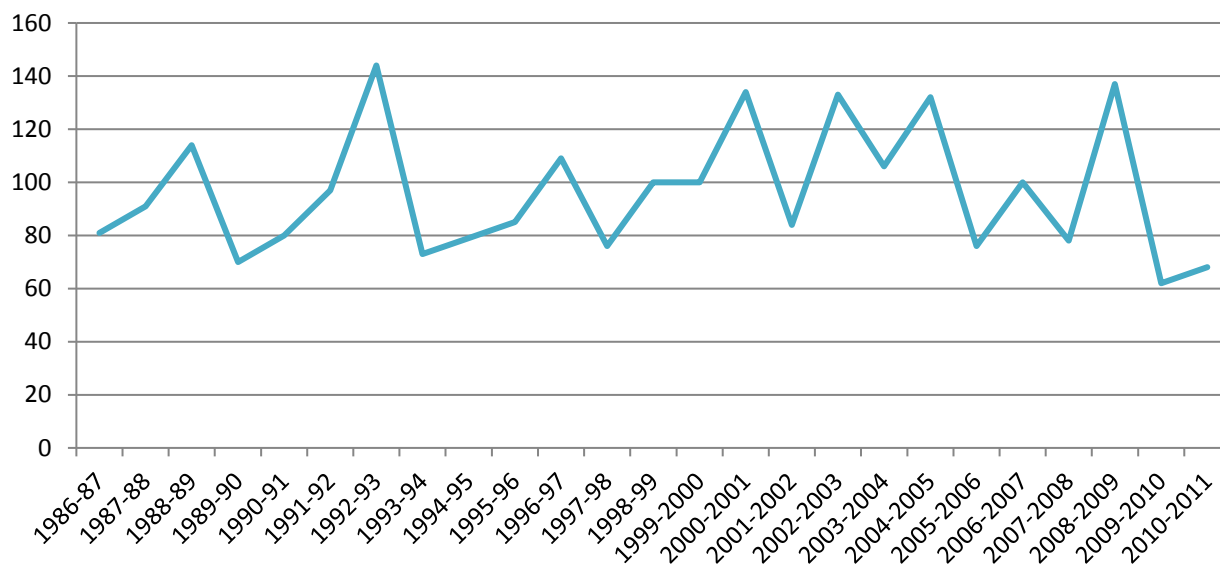
Art 1.1. Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS.

2. For å nå de mål som er satt i nr. 1, skal samarbeidet i samsvar med bestemmelsene i avtalen omfatte: a) fritt varebytte, b) fri bevegelighet for personer, c) fri bevegelighet for tjenester, d) fri bevegelighet for kapital, e) opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vrís, og at reglene overholdes på samme måte, og f) nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk.

³⁷³ Sejersted 2012: 119.

det høyeste antall lovsaker de siste 25 årene – 144 saker – ble behandlet i sesjonen 1992-93, da EØS-avtalen og speilvendingsaken ble behandlet.

FIGUR 3-1 STORTINGSAKTIVITET 1986-2011: ANTALL LOVSAKER PER SESJON (STORTINGETS DATATJENESTE)



3.5 Kapittelkonklusjon: Fra sosiale til forretnings- og miljømessige hensyn

Ressursmangelen som fulgte av torskekrisa, og dessuten det nye ressursforvaltningsregimet som ble virksomt også for kystflåten fra og med fangståret 1990 er viktige faktor som ble sett i sammenheng med speilvendingsaken. Det samme gjaldt ny eksportlov for fiskevarer (1990) og EØS-loven (1992). Disse prosessene bidro til opplevelsen av å leve i en endringstid, og utdypes i dette kapitlet som kontekstuell ramme rundt speilvendingsaken. Her kommer det klart frem at andre hensyn enn tidligere ble vektlagt i fiskeripolitikken.

Disse reformene er samtidig uttrykk for at en ny og fastere kurs utkrystalliserte seg ved inngangen til 1990-tallet, etter en kaotisk omstrukturingsfase da gamle tankesett og gamle idealer var blitt skiftet ut. Den statseide industrien, og selve den norske styringsstaten, hadde vært under skyts i flere år. Først fra miljøbevegelsen og venstresiden i politikken på 1970-tallet, deretter fra høyresidens tilhengere av deregulering og markedsorientering på 1980-tallet. Selv om kritikken hadde ulik forankring, bidro den i begge omganger til å svekke tilliten til det gamle styringsregimet.³⁷⁴ Etablerte politiske og økonomiske realiteter ble

³⁷⁴ Jf. Lie 2012: 124, 132-137.

forandret. I næringslivet ble det stilt større krav til enkeltaktørers økonomiske evne, og samvirketanken tapte terreng for en mer individualistisk økonomisk orientering. Markedsorienteringstrenden hadde kommet så langt at ordninger som tidligere ble sett som samfunnsnyttige nå ble sett som gammeldags. Dette kom til syne i form av nye rammebetingelser, og var eksplisitt uttrykt som grunn for politiske reformer. Samtidig ga frykten for omfattende økologiske kriser kravene om ansvarlig ressursforvaltning ny styrke. Begge disse opinionsbevegelsene hadde nådd sitt meningspolitiske vippepunkt. Til sammen medførte dette at andre premisser enn før ble obligatoriske å ta i betraktning for at et resonnement om fiskerinæringen skulle virke realitetsorientert. Disse premissene ble dermed satt utenfor partipolitisk eller interessemessig diskusjon, de ble «den nye sannheten». Dette kom blant annet til uttrykk ved at sosiale hensyn, som fiskerinæringens betydning for sysselsetting og bosetting (*samfunnsargumentet*) tapte terreng i forhold til krav om bærekraftig ressursforvaltning (*ressursargumentet*), konkurransekraft og lønnsomhet (*markedsargumentet*). Hvis trippel bunnlinje-metaforen (jf. kapittel 1.5) brukes for å illustrere fokusskiftet, vil det si at vektleggingen skifter fra det kulturelle/sosiale/samfunnsmessige verdiområdet til nærings/forretnings/markedsområdet og natur/miljø/ressursområdet, som illustrert i fig. 3-2. Dette innebærer at argumentasjon som vedrører henholdsvis markeds- og miljøhensyn vinner relevans og legitimitet, på bekostning av argumentasjon som har med sosial-/samfunnshensyn å gjøre.

FIGUR 3-2 ENDRET VEKTLEGGING AV VERDIOMRÅDER



Selv om de nevnte endringene i markedsorientering og i ressursorientering ikke henger direkte sammen, så vil begge kunne levere argumenter mot overkapasitet i fiskerinæringen, både i flåte og foredlingsledd. Effekten av dette ble at selv om mye av miljøkritikken var rettet mot problemer som kan betraktes som konsekvenser av kjerneideer i produksjonslinjetankegangen, ble det i praksis isteden *organiseringen* av industrien som kom

i skuddlinjen. Det som kunne blitt grunnleggende industrikritikk, ble samfunns-/organiseringskritikk istedenfor. Særlig var det distriktspolitikk-argumentet som ble svekket. Da det ble etablert standpunkt at overkapasitet i flåten og i foredlingsindustrien ledet til overfiske, ble det legitim politikk at flåten og foredlingsindustrien måtte skaleres ned, av ressurs hensyn. Politisk sett innebar det at grunnlaget for samvirkemodellen var sviktende. Samtidig viste selve viljen til omorganisering i næringen at problemet ble tatt på alvor. Endog ble det viktig å ta industriens behov i betraktning i større grad, for å sikre seg at omstillingsprogrammet ble realistisk og industrien ble konkurransedyktig. Slik falt spørsmålet om hvorvidt det var selve industrilogikken som hadde skapt problemet ut av diskusjonen. Argumentet om å få ilandført «mest mulig av andre lands kvoter til foredling i Norge», som vi i senere kapitler skal se blir en gjenganger, gir Norge anledning til å være miljøflink og næringsnyttig på en og samme tid. Nasjonen kan gå foran med et godt eksempel mot overfiske og utkast, men har samtidig ikke førsteansvar for hvorvidt «andre lands kvoter» er fanget på en ressursforsvarlig måte. Et annet spørsmål som ikke stilles, er om en politikk og en industritankegang hvis kjerneidé er å overvinne naturens svingninger, sesongvariasjoner og variasjoner i størrelse og form på individer, kan bli noe annet enn naturstridig. Regimeskiftet innebar ikke å stille spørsmål ved industrilogikkens berettigelse. Det ble ikke stilt spørsmål ved om det sentrale siktemålet var økonomisk bærekraft i en industrialisert fiskerinæring, for hva skulle i så fall være alternativet?

Det var i ferd med å bli en utbredt oppfatning at statens inngripen på det næringspolitiske feltet burde begrenses, i den grad at dette var i ferd med å bli en dominant logikk. Det ledet igjen til at deregulering – som den nye fiskeeksportloven skulle sørge for – og privatisering (for eksempel av statsbedrifter) ble naturlige løsningsforslag. Stortingsflertallet tok sikte på at Norge skulle inngå i et europeisk samarbeidsområde som var økonomisk ensartet, og at dette forutsatte et felles regelverk. I en slik sammenheng ble det ikke lenger naturlig å nekte leveranser av fisk på grunnlag av at den ikke var fisket med et norsk fartøy, alt dette godt i tråd med det politiske og ideologiske innholdet i EØS-avtalen. Ett slående uttrykk for denne politiske vendingen, er det at all eksport av fisk fra Norge var sentralisert ved lov frem til 1991, og at loven da måtte endres for å passe i det nye regimet.

Ressursforvaltningen ble derimot et felt hvor det var legitimt med en aktiv stat. Tidligere forvaltnings- og næringspolitikk og -praksis hadde skapt problemer som bare kunne løses gjennom en ny forvaltnings- og næringspolitikk og -praksis. Statlig ansvarlighet på feltet ble et krav – også det i form av internasjonale avtaler, og følgelig ble det akseptabelt med

strengere reguleringer på dette området – som den norske staten også tok på alvor da kvotebegrensninger omsider ble håndhevet overfor *hele* fiskeflåten. I denne situasjonen var det at aktørene rundt speilvendingsaken befant seg. Her skulle de finne de ressurser og de argumenter som kunne bevege sakens utvikling i den retningen de ønsket. I kapittel 4 og 5 skal vi se nærmere på hvordan de gikk frem for å skaffe seg definisjonsmakt i sin tids politiske handlingsrom.

4. En ny praksis tar form

Komiteen er kjent med den mer liberale praksis som Regjeringen i den senere tid har innledet ved å åpne for mer langsiktige kontrakter for leveranser fra utenlandske fiskefartøy til norske foredlingsbedrifter.

Komiteen går ut fra at denne mer liberale praksis videreføres så langt det er forenlig med hensynet til totalforvaltningen av fiskeressursene og behovet for stabile og gode omsetningsforhold.

Stortingets sjøfarts- og fiskerikomites uttalelse i Innst. S. nr. 223 (1987-88)

Hva er vel mer virksomt for å vise at en lov er gått ut på dato enn å demonstrere gjennom en velfungerende ny praksis hvordan det heller bør gjøres? I forlengelsen av sitatet over, forutsatte sjøfarts- og fiskerikomiteen at regjeringen ville vurdere om det trengtes en lovendring. Så velkommen var den nye praksisen, at den gamle loven eventuelt måtte vike. Hvilken «mer liberale praksis» var det tale om her? Hvem tok initiativet til langsiktige leveringskontrakter mellom utenlandske fiskefartøy og norske foredlingsbedrifter, og hvordan gikk de frem for å få det til? Her hadde åpenbart noen endringsagenter vært i sving. Dette kapitlet dreier seg om norske aktører på lokalt og regionalt plan som øvde innflytelse i speilvendingsaken (underproblemstilling 2), og hvordan de gjorde det – altså hvilke ressurser de mobiliserte (underproblemstilling 3). Vi skal også se på noen endringer i internasjonale premisser som hadde relevans for forløpet i saken (underproblemstilling 4), på regionalt nivå. Tilsvarende omhandler kapittel 5 aktører og premisser på nasjonalt nivå.

For å gripe endring, må vi se på hva det nye vokser frem av, eller i forhold til, hvilke samhandlingsarenaer som allerede fantes, og hvilke barrierer aktørene eventuelt måtte forsere. Av endringer på internasjonalt nivå var det særlig utviklingen i forholdet mellom Norge og Sovjetunionen som opptok aktørene på lokalt og regionalt nivå (4.1). Vi skal se på en bevegelse rettet mot økt regional verdiskaping (4.2). Dispensasjonsordningen for fiskeleveranser fra andre nasjoner, slik den fungerte da den nye praksisen ble introdusert, var også et grunnpremiss som behandles her (4.3). Resten av kapitlet (4.4-4.9) er viet lokale/regionale initiativer for å arbeide frem den mer liberale praksisen som Sjøfarts- og fiskerikomiteen viste til, den såkalte russetorskhandelen. Vi skal se hvordan aktørene gikk frem for å etablere den nye praksisen, hvordan den ble tatt imot i departementet og i næringen for øvrig, blant aktører med andre ståsteder enn initiativtakerne. Det skal vise seg at endringsagentene hadde noe ulik motivasjon, og at de konkurrerte om å oppnå innflytelse. Flere aktører jobbet parallelt, men bare delvis i samarbeid. Deler av historien er fortalt med handelsselskapet Barents Company som omdreiningspunkt, siden selskapet spilte en nøkkelrolle i startfasen.

4.1 Grunnforutsetning: Norsk-russisk samarbeid med lokal effekt

Russetorskhandelen oppsto ikke i et vakuum. En forutsetning for det lokale norsk-russiske samarbeidet som kom i gang fra 1987/88, var at det fantes kanaler for dialog som aktørene kunne fylle med nytt og mer mangfoldig innhold. Her skal vi se på hva som fantes før 1987, og som aktørene bak speilvendingsaken kunne bygge videre på.

Fra den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen ble opprettet i 1975, hadde Norge og Sovjetunionen et samarbeid om ressursforvaltning i fiskerisektoren. Dette arbeidet kom inn i en fast rutine etter at kyststatenes økonomiske soner var innført, og etter at Norge og Sovjet i 1978 ble enige om at uenigheter rundt grensdragning ikke hindret samarbeid om forskning på fellesbestander og fastsettelse av nasjonale totalkvoter. Det var likevel en vedvarende uenighet om hvilke reguleringstiltak som skulle brukes, på bakgrunn av at Norge var en kystfiskenasjon som drev mye med konvensjonelle redskaper, mens Sovjet var en fjernfiskenasjon med en betydelig trålflåte. På den positive siden kom det at de to statene kunne bytte kvoteandeler seg imellom. Det var vanlig at Norge byttet bort kolmulekvoter, og fikk torskekvoter tilbake.³⁷⁵ Når det gjaldt foredling, var hovedregelen at egne fartøy leverte til egen industri. Sovjetiske rederier trengte lisens for å lande fisk i utlandet – mens norske fiskekjøpere måtte ha dispensasjon for å ta imot utenlandsk fanget fisk.

Et tidlig initiativ for å få i gang en handel med råstoff og direktelanding i norsk havn, kom fra Pomor Nordic Trade AS, etablert av Kåre Karlstad i Tromsø i 1980. Ifølge Karlstad selv, var dette «tenkt som den gamle pomorhandelen i ny form.»³⁷⁶ Pomor-begrepet ble i økende grad brukt på ulike norsk-russiske samarbeidstiltak utover 1980-tallet. Landsem trekker også frem utviklingen av østhandelen i Sør-Varanger som en viktig forløper for russetorskhandelen.³⁷⁷ Karlstad drev import av frosne reker, og søkte allerede i 1981 om tillatelse til at sovjetiske fiskefartøy kunne gå direkte fra fangstfeltet til nordnorsk havn. Karlstad erfarte da at Fiskeridepartementet stilte seg positivt, mens Råfisklaget under Knut Hoems ledelse gikk sterkt imot en slik ordning.³⁷⁸ Karlstad ble isteden pioner på et annet område. I 1983 ble

³⁷⁵ Jørgensen og Hønneland 2015: 7.

³⁷⁶ Karlstad 2014: 17.

³⁷⁷ For flere detaljer, se Landsem 2012: 72-83.

³⁷⁸ Karlstad 2014: 47-53. Som eksempel bruker han historien om da han skulle importerte frosne reker fra eksportorganisasjonen Prodintorg i Moskva til H. Richardsens Rekefabrikk i Tromsø i 1981. Han gir her fylkesmann Anders Aune og fiskekjøperne i Båtsfjord med Hagbart Nilsen i spissen æren for at en ordning kom på plass i 1988/89, da Råfisklaget med Karlstads formulering «tok til fornuft og tillot direkte landing».

Pomor Nordic Trade det første norske firmaet som fikk tillatelse til å handle med Sovjetunionen over Kirkenes. Dermed var grensehandelen gjenåpnet.³⁷⁹ Informant Jarle Forbord arbeidet da som tolk hos grensekommissæren i Sør-Varanger, men ble importsjef i Pomor Nordic Trade fra 1984, der de blant annet importerte frossen lodde fra Murmansk til bruk som fiskefôr i nordnorsk oppdrettsnæring. Slik knyttet han kontakter med sentrale personer i den statlige sammenslutningen av fiskeribedrifter i Det nordlige basseng, Sevryba («Nordfisk») i Murmansk, noe som ble viktig for oppstarten av den senere russetorskhandelen.³⁸⁰

Andre veien ble det solgt betydelige mengder norskfanget sei til sovjetiske fabrikkskip gjennom Norges Råfisklag og firmaet Scarus Marine Nutrition AB, heretter kalt Scarus. De hadde hovedkontor i Helsingborg og datterselskap i Oslo, og var eid av det sovjetiske fiskeriministeriets salgsorganisasjon Sovrybflot i Moskva. Scarus hadde enerett på salg av både fersk og frossen fisk fra Sovjet til utlandet. I 1983 formidlet Råfisklaget salg av i alt 13 500 tonn sei til sovjetiske oppkjøpsskip i Finnmark og på Helgeland. Denne handelen vakte motstand hos norske fiskeindustriarbeidere. I august 1983 aksjonerte Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) mot det sovjetiske fabrikkskipet Rybnij Murman i Hammerfest.³⁸¹ Handelen med sei bidro til at Råfisklaget senere stilte seg mer positivt til direktelevering fra sovjetiske skip, ifølge Kjell Hastad, som var administrerende direktør i Norges Råfisklag fra 1987.³⁸²

Etter hvert ble rekenæringen et prøvestykke i råstoffimport fra Sovjetunionen. Denne næringen fikk et oppsving på 1980-tallet, i en periode med sviktende utbytte fra fiske og foredling av mer tradisjonelle arter. Imidlertid ble oppturen i rekenæringen fulgt av overinvestering, og senere fallitt for mange aktører som prøvde lykken i bransjen.³⁸³ Informant Ole Klaudiussen var med på å bygge opp rekeforedling i Vardø på denne tiden. Han beskriver rekenæringen som en ung næring – ny og med overvekt av unge folk – som ikke var bundet av gamle strukturer i samme grad som for eksempel torskenæringen.³⁸⁴ Dermed hadde de evne til å være innovative både på teknologi og på andre måter, som å få

³⁷⁹ Informantintervju Jarle Forbord 06.05.2014. Mer om denne første grensehandelen, se Karlstad 2014: 80-90.

³⁸⁰ Informantintervju Jarle Forbord 06.05.2014.

³⁸¹ Informantintervju Kjell Hastad, 28.01.2014. Aftenposten 18.01.1984, s. 35. Aftenposten 19.08.1983, s. 12. Mer om dette, se også Grytås 2013: 204.

³⁸² Informantintervju Kjell Hastad, 28.01.2014.

³⁸³ Grytås 2013:176 ff, Finstad 2014: 226.

³⁸⁴ Informantintervju Ole Klaudiussen, 31.01.2014.

tilført råstoff fra nye kanaler. I 1986 ble sju rekebedrifter i Finnmark karakterisert som hjørnestensbedrifter, i tillegg var det enda flere som ble tillagt stor betydning for bosettingen.³⁸⁵ Det ble investert stort i rekepillemaskiner, og flere av bedriftene som satset slik, kjøpte også frosne reker gjennom Scarus. I følge Sevryba, importerte norsk rekeindustri flere tusen tonn frossen råreke fra Sovjetunionen i 1985.³⁸⁶ I 1985 ble det ennå landet godt over 39 000 tonn reker i Finnmark, av en norsk totalfangst på 91 000 tonn. Men bestanden var sterkt synkende. I 1987 var landet kvantum i Finnmark redusert til 11 000 tonn, og dette året kom ingen av rekebedriftene i fylket ut med overskudd.³⁸⁷ Da rekeindustrien i Vardø støtte på problemer, begynte Vardø Produksjonslag AL isteden å importere hvitfisk direkte fra Sevryba. Her ble det søkt dispensasjon fra landingsforbudet i fiskerigrenseloven, som ble opplevd som en direkte hindring.³⁸⁸ Senere ble rekemottaket i Vardø i en periode brukt som «formidlingsentral» for russetorsk som skulle sendes sørover til fiskeindustrien i Troms, der de ønsket å få råstoff i likhet med anleggene i Finnmark. Dermed fikk rekeindustrien i Vardø, som var regnet som «nøytral grunn», i oppdrag å ta imot landinger som skulle til Troms. Dette mislikte aktører i filetnæringen ellers i Finnmark.³⁸⁹ Rekeleveransene, som kunne skje direkte fra russiske trålere for eksempel til anlegget i Vardø, kan altså betraktes som en forløper for torskeleveransene, der aktørene lærte noe om hvordan slike leveranser kunne foregå. Det var likevel en viktig formell forskjell. Rekekjøp ble regnet som import – mens de senere torskeleveransene ble regnet som direktelanding.³⁹⁰

I Kåre Willochs regjeringstid var kaldkrigs-problematikken ennå høyst levende. Flere informanter beskriver dette som noe uuttalt, men implisitt, i vurderinger som ble gjort. Slik kunne det sikkerhetspolitiske argumentet ennå brukes for å underbygge behovet for bosetting i Øst-Finnmark. I 1984 skrev Vardø arbeiderparti til statsministeren:

Vi ber deg også tenke over de sikkerhetspolitiske sider av et avfolket stykke Norge som grenser opp til det enormt ressursrike Barentshav – et havområde som får økende internasjonale betydning.

Landsem peker på at Willoch-regjeringen hadde en mer tilbakeholden og forsiktig linje til naboene i øst, sammenliknet med det Brundtland-regjeringen viste etter maktskiftet i 1986.³⁹¹

³⁸⁵ FFKARK-fm: 1982-1988. Fiskerisaker: Brev fra FFK til Fiskeindustriens Landsforening av 19.09.86 om rekebedrifter i Finnmark.

³⁸⁶ Bendiksen og Nilsen 2001: 1-2.

³⁸⁷ FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: Fiskerinæringa FT-sak 1989: Finnmark Fylkesting sak nr. 33/88, saksfremlegg 05.12.1988, vedlegg 2 «Beskrivelse av ressursituasjonen, flåten og fiskeindustrien».

³⁸⁸ Informantintervju Rune Rautio 29.01.2014.

³⁸⁹ Informantintervju Ole Klaudiussen 31.01.2014.

³⁹⁰ Samme sted.

³⁹¹ Landsem 2012: 42-43.

Også i denne sammenheng markerer 1986 et tidsskille. Dette må imidlertid sees i sammenheng med endringer på russisk side, etter at Michail Gorbatsjov kom til makten i 1985. I forsøket på å håndtere en tiltakende økonomisk krise i Sovjetunionen, startet en omforming av sovjetrussisk næringsliv med glasnost- og perestrojkapolitikken i andre halvdel av 1980-tallet. Dette ble også kommunisert til Vesten. Et slikt kommunikativt tiltak var det da Gorbatsjovs bok *Perestroika – New Thinking For Our Country and the World* ble utgitt i New York i 1987. Her skildrer Gorbatsjov en situasjon som gjorde perestrojka nødvendig og uunngåelig, der uløste problemer formerte seg i raskt tempo, og der økonomisk stagnasjon ble resultatet. Som mottiltak mot denne utviklingen, gikk Plenumsrådet i Kommunistpartiets Sentralkomité i juni 1987 inn for en reform som tok sikte på å gjøre alle foretak og foreninger selvfinansierende, ifølge Gorbatsjov «kanskje det viktigste og mest radikale programmet for økonomisk reform vårt land har opplevd siden Lenin introduserte sin Nye Økonomiske Politikk i 1921». Økt matvareproduksjon var også blant «dagens og fremtidens oppgaver» som ble drøftet på dette møtet.³⁹² Ellers beskrives Gorbatsjovs nordområdetale i Murmansk i oktober 1987, der han oppfordret til dialog på Nordkalotten, som et viktig signal fra russisk side om et nytt samarbeidsklima.³⁹³ Særlig Nord-Norge har lange tradisjoner i samhandel med Russland, og flere aktører i de nordnorske fylkene tok initiativer for utvidet samarbeid da den kalde krigen så ut til å gå mot slutten, noe som utdypes i 4.2.

I ettertid kan det vise seg at 1990-årene var et særskilt gunstig tidsvindu for å videreutvikle samhandling over grensen. Informantene mine regner dessuten det de beskriver som tilstrekkelig regional autonomi på begge sider av grensen på 1990-tallet som avgjørende for at russetorskhandelen kom i stand og ble videreført.³⁹⁴ Tilsvarende mener Landsem at det var viktig for Barentsregionens tilblivelse at Russlands første president Boris Jeltsin i sin regjeringstid var opptatt av å styrke de russiske regionene.³⁹⁵ Likeså beskriver Jørgensen og Hønneland hvordan russiske regionalmyndigheter på 1990-tallet fikk økt innflytelse, for eksempel over fiskekvotetildelingen, og prøvde å innarbeide ulike samfunnshensyn. Da Vladimir Putin kom til makten i 2000, var han mer opptatt av å styrke sentralmakten, med den konsekvens at også fiskeriregionene fikk redusert innflytelse.³⁹⁶

³⁹² Gorbatsjov 1987: 17, 32, 99.

³⁹³ Barentssekretariatet <http://www.barents.no/hvordan-det-hele-startet.4449557-41098.html> [02.02.14], Landsem 2012: 45.

³⁹⁴ Informantintervjuer Sigbjørn Eriksen 18.11.2013, Thor Robertsen 27.01.2014. Jf. Nilssen 2003:6.

³⁹⁵ Landsem 2012: 96. Om regionalisering i russisk fiskeri og fiskeriforvaltning, se også Nilssen 1993.

³⁹⁶ Jørgensen og Hønneland 2015: 19.

4.2 Det regionale initiativet: Med ønske om levende distrikter

Arbeidet til de lokale og regionale endringsagentene bak speilvendingsaken kan oppsummeres slik: Det handlet om å finne nye løsninger, og markedsføre disse. *Overlevelse for lokalsamfunn* var en grunnleggende motivasjon bak initiativer fra aktører i regional administrasjon og politikk fra midten av 1980-tallet. Der dette arbeidet angikk fiskerisektoren, hadde det to sentrale problemstillinger: hvordan sikre at ressursgrunlaget, fisken, ble bevart, og hvordan sikre en mest mulig rettferdig fordeling av denne ressursen. Innbakt lå en tydelig kritikk mot deler av statens fiskeripolitikk i etterkrigstiden, som de mente hadde vært lite vellykket. Som vist i kapittel 3, fantes aktører i regionalpolitikken som mente at de som selv kjente skoen trykke kunne gjøre jobben bedre enn staten. For dem var det å oppnå et størst mulig lokalt og regionalt handlingsrom et klart siktemål.³⁹⁷ For noen av aktørene, innbefattet dette orientering mot det store nabolandet i øst, og her starter opptakten til speilvendingsaken – et par år før torskakrisa.

De endringsagentene som flest informanter mener var betydningsfulle for speilvendingsaken på regionalt nivå, var fylkesmann i Finnmark, Anders Aune, og Ap-politiker og fylkesråd Thor Robertsen i Finnmark fylkeskommune (FFK). De var tidlig ute med å hevde at landingsforbudet var en hindring som måtte fjernes, siden det å kjøpe torsk fra Sovjetunionen var en mulighet norsk industri ikke kunne gå glipp av. Aune og Robertsen representerer hver sin retning, selv om de også samarbeidet. Forskjellen var at selv om Aune var sterkt engasjert i lokale spørsmål, så representerte han staten. Robertsen representerte fylket. Aune kjørte på mange måter et eget løp, mens FFKs arbeid involverte flere personer i egen ledelse og i andre fora. Robertsen ble et bindeledd. Han ledet en fiskerifaggruppe startet av Aune, og han hadde tett kontakt med mellom andre Fiskarlaget, konsulentfirmaet Finnmark utbyggingsselskap (Finnut) og Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU). Sentralt plasserte personer i Nordland fylkeskommune (NFK) deltok også i arbeidet for regionalisering av ressurs- og fiskeripolitikken, og i orienteringen østover.

I tillegg til statens og fylkets representanter, fantes endringsagenter i næringslivet. Som vist, var det allerede opprettet kontakter med Sovjetunionen gjennom lokalt næringsliv. Særlig i Kirkenes og Båtsfjord fantes næringsaktører som engasjerte seg sterkt i arbeidet for økt handel med russerne. Hovedmotivasjonen blant dem var å skape nye muligheter for lokal

³⁹⁷ Informantintervjuer Jostein Angell 18.12.13, Bernt Øivind Bersvendsen 22.01.14, Harald Bollvåg 19.11.13, Sigbjørn Eriksen 18.11.13, Edgar Henriksen 25.01.13, Thor Robertsen 27.01.14.

sysselsetting. For noen gjaldt det å skape nye arbeidsplasser, for andre å holde liv i egen bedrift. Pådrivere herfra ble en håndfull aktører tilknyttet investeringselskapet Sør-Varanger Invest (SVI), Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe (BHF) og Fiskeindustriens Landsforening (FL, forløperen til Fiskerinæringens Landsforening FNL). Informantene Jarle Forbord i SVI/Barents Company, Hagbart Nilsen i Nils H. Nilsen, Båtsfjord og Svein A. Krane i Fiskeindustriens Landsforening (FL) representerer disse miljøene. Hagbart Nilsen fikk den første prøvelandingen med russetorsk som ble omtalt innledningsvis, og som markerte starten på den nye, mer liberale, praksisen. Krane satt for FL i Moxnes-utvalget, og Forbord ble senere handelsråd ved den norske ambassaden i Moskva. Dette var posisjoner hvor de kunne promotere russetorskhandelen. I likhet med Aune og Robertsen var dette løsningsorienterte personer med store kontaktnett, og de ble nøkkelpersoner for å få på plass organiserte fiskeleveranser fra russerne. Her er det verdt å nevne at Aune og Robertsen hadde sine kontakter i Arbeiderpartiet, mens Krane og Nilsen hadde sine i Høyre.

Aune hadde et forsprang, i kraft av sin rolle som statens representant. Helt siden 1954 hadde fylkesmannen i Finnmark hvert femte år deltatt på frigjøringsjubileer etter andre verdenskrig i regi av Murmansk fylke.³⁹⁸ Kontakten mellom Aune og guvernør Beljajev i Murmansk ble opprettet i 1984, i anledning 40-årsjubileet for frigjøringen av Finnmark. Den fortsatte med samarbeid rundt miljøvern og helse, og etter hvert med planer for næringslivssamarbeid.

Fra Finnmarks side ser det ut til at det i utgangspunktet var et tydeligere næringspolitisk siktemål enn fra Nordland, på grunn av problemer ved såkalte hjørnesteinsbedrifter i Finnmark: flere fiskeindustribedrifter og dessuten det statseide gruveselskapet A/S Sydvaranger. I likhet med Finotro, ble A/S Sydvaranger vedtatt avviklet som statsbedrift i 1986. Dette skapte stor bekymring, samtidig som det bar bud om en ny statlig industripolitikk, der hensynet til lønnsomhet gikk foran hensynet til sysselsetting.³⁹⁹ Dermed vendte særlig Sør-Varanger kommune, SVI og fylkesmannen i Finnmark seg østover på søk etter nye nærings- og handelsmuligheter. Som alternativ virksomhet til A/S Sydvaranger ble Kirkenes mekaniske verksted, Kimek, etablert i 1986 med subsidier fra den norske stat og med

³⁹⁸ Aune 1996: 138 sitert hos Landsem 2012: 27.

³⁹⁹ På en konferanse arrangert av Sør-Varanger kommune i 1987, innledet Arne Selvik fra Industriøkonomisk Institutt, som var sekretær for kommuneinndelingsutvalget, ledet av Martin Buvik. Selviks budskap var at en måtte «følge rent bedriftsøkonomiske prinsipp, og slutte å snakke om å bevare arbeidsplassene. Statsbedrifter skal ikkje få meir støtte enn private, omstillingsstøtte skal først bli gitt når ein nedtrappings- eller avviklingsplan for hjørnesteinsbedriften er vedtatt», ifølge en artikkel i Klassekampen 15.10.1987. <http://sveinlund.info/kalott/fragruve.htm> [02.03.2016]

ekspertise fra Finland. I likhet med Pomor Nordic Trade, hadde aktørene bak Kimek stor nytte av at finnene allerede hadde etablerte forretningskontakter i Sovjetunionen.⁴⁰⁰

Kunnskapsoverføring og nettverksbygging er viktige former for ressursmobilisering i nybrottsarbeid. Kimek AS startet sin virksomhet i mai 1987. Finske Wärtsila Marine, A/S Sydvaranger og SVI var eiere. Etter hvert kom også Kværner inn som eier på norsk side.⁴⁰¹ Kundegruppen som var blinket ut for Kimek, var den sovjetiske trålerflåten i Barentshavet, men oppdragene lot vente på seg. Rederiene kunne ikke betale fordi de manglet utenlandsk valuta. Imidlertid hadde tiltakende økonomisk krise i Sovjet gjort fiskebåtrederiene åpne for å lande fisk utenlands, for å skaffe valuta til kjøp av nødvendig produksjons- og fangstteknologi.⁴⁰² Slik oppsto planene for en norsk-russisk trekanthandel basert på salg av norske verftstjenester og motkjøp av russisk fisk.

Både Aune og Sør-Varanger Invest (SVI) var engasjert i arbeidet med å planlegge hvilken rolle Kimek skulle ha mens selskapet var under stiftelse. Ifølge informant Jarle Forbord, skjønnte de at for å administrere denne handelen, trengtes en arvtaker til Pomor Nordic Trade, som da hadde flyttet virksomheten til Nordland. Det ble opptakten til Barents Company, startet for å formidle torsk fra den statlige sovjetiske fiskerisammenslutningen Sevryba til norske kjøpere, med Forbord som første direktør. Han hadde med seg verdifull erfaring og nettverk fra Pomor Nordic Trade. Barents Company A/S (BC) ble stiftet gjennom initiativ fra SVI, med 13 norske bedrifter som aksjonærer. Forretningskonseptet var barter-handel, det vil si byttehandel eller vareutveksling mellom ulike produsenter i de to landene, og dette var et viktig incentiv for de norske aksjonærene i BC, forteller Forbord.⁴⁰³

Fra fylkeskommunalt hold ble det tatt initiativer til samhandling med Sovjetunionen i 1987, både fra Nordland og Finnmark.⁴⁰⁴ Informant Sigbjørn Eriksen (Ap) som da var fylkesordfører i Nordland forteller at han fikk beskjed fra sentralt hold – både fra Utenriksdepartementet og fra Arbeiderpartiets ledelse – om å overlate til regjeringen å drive utenrikspolitikk.⁴⁰⁵ Dette peker fremover mot en kompetansestrid mellom stat og fylke, nærmere bestemt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i Finnmark, om håndtering av

⁴⁰⁰ Mer om de finske kontaktene, se hhv. Landsem 2012: 35-38 og Karlstad 2014: 21.

⁴⁰¹ Landsem 2012: 38, 47 ff, 72-74. Historie/Bergen Group <http://www.bergengroup.no/?page=125&show=215> [02.02.2014]

⁴⁰² Jf. Henriksen 2009: 1, Jørgensen og Hønneland 2015: 8.

⁴⁰³ Informantintervju Jarle Forbord 06.05.2014.

⁴⁰⁴ Informantintervjuer Sigbjørn Eriksen 18.11.2013, Thor Robertsen 27.01.14.

⁴⁰⁵ Informantintervjuer Sigbjørn Eriksen 18.11.2013.

utenrikspolitiske spørsmål. Avgjørelsen av hvem som hadde ansvar for hva havnet på regjeringsnivå, først når det gjaldt fiskerispørsmål, og senere angående Barentssamarbeidet.⁴⁰⁶ Landsem påpeker også at ledelsen for Finnmark fylkeskommune hadde behov for å markere seg som selvstendig enhet etter 1987, da fylkeskommunen og fylkesmannens etat ikke lenger holdt til i samme bygg.⁴⁰⁷ Informant Jarle Forbord var tett på prosessen, og sier rett ut at kivingen mellom aktørene bidro til at det ble tatt flere initiativer overfor russerne samlet sett.⁴⁰⁸ Stor interesse for å knytte kontakter østover, og konkurransen om å bli den første til å lykkes med dette, ga dermed effekt i seg selv.

Det gikk ikke lang tid fra Gorbatsjov holdt sin nordområdetale, til norske og russiske aktører møttes for å planlegge en trekanthandel mellom nordnorsk fiskeindustri, nordnorsk verftsindustri og Sevryba i Murmansk. Fylkesadministrasjonene i Murmansk og Finnmark inngikk en samarbeidsavtale i november 1987, som plattform for å koble næringslivsaktører på norsk og russisk side. Her samarbeidet fylkesmann og fylkeskommune, med Thor Robertsen som bindeledd. Som representant for fylkeskommunen ledet Robertsen fylkesmannens ekspertgruppe for fiskeri, der oppdraget var å finne forretningsideer som kunne realiseres i samarbeid mellom bedrifter i Finnmark og Murmansk. Forbord og Robertsen var med som tilretteleggere da miljøene møttes i 1987. Robertsen erindrer:

Og dette var jo veldig interessant det første møtet vi hadde i den fiskerigruppen i Vadsø. Russerne hadde ikke penger, så de kom inn med en egen supplybåt som de overnattet og bodde i, og vi hadde møter i mange dager. Vi var opptatt av å skaffe råstoff til industrien og russerne var interessert i å dra i gang tunge forskningsprosjekter som lå langt utenfor vårt område. [...] Og Tishkov som var den store, tunge mannen i fiskerisystemet på andre siden, han var passe molefonken om kvelden når vi spiste middag om bord. Så måtte jeg si til ham at ta det nå med ro, ikke ta det så tungt dette her. Nå har jo du og han Hagbart Nilsen avtalt at du skal komme til Båtsfjord etter jul for å forhandle om ferskfiskleveranser. Slik begynte det. Tishkov reiste til Båtsfjord etter jul, og det der det utviklet seg i full fart og ble milliardbutikk. Der har du det første skrittet.⁴⁰⁹

Den 1.-2. mars 1988 arrangerte de to fylkene et nytt fellesmøte i Vadsø for å få i stand det de kalte et «samarbeid for gjennomføring av prosjekt for utvikling av fiskerinæringen i begge grenseregioner».⁴¹⁰ Her inngikk firmaene Nils H. Nilsen, Finotros arvtaker Frionor Polar

⁴⁰⁶ Neumann 2009:91, Landsem 2012, Informantintervju Thor Robertsen 27.01.2014.

⁴⁰⁷ Om FFKs posisjonering, se Landsem 2012: 27, 58-59.

⁴⁰⁸ Informantintervju Jarle Forbord 06.05.2014.

⁴⁰⁹ Informantintervju Thor Robertsen 27.01.2014, jf. Landsem 2012.

⁴¹⁰ FDARK 88/2529-18: Protokoll datert 02.03.1988.

Group, Brødr. Aarsæther Vardø og Sevryba en intensjonsavtale om fiskeleveranser.⁴¹¹ I den ble mye av grunnlaget for russetorskhandelen meislet ut. I et utkast til intensjonsavtale mellom Sevryba og de to Båtsfjord-anleggene Nils H. Nilsen og Frionor Polar Group heter det at intensjonen er levering av fersk iset fiskeråstoff fra to USSR trålere. Formålet var å utvikle samarbeid mellom fiskeindustrien i Finnmark og Sevryba, Murmansk. For å komme i gang, ville man prøve direktelevering av trålråstoff til fiskeindustrien i Båtsfjord over en periode på seks måneder. Avtalen skulle baseres på Fiskeridirektoratets kvalitetsforskrifter og Norges Råfisklags priser på råstoff til frysing. Betaling skulle skje kontant i US dollar etter levering. Kjøperne skulle søke landingstillatelse, og nødvendig service skulle utføres for leverandørens regning. Barents Company A/S skulle administrere den formelle avtalen.⁴¹² Opprettelsen av Barents Company var en innovasjon i den forstand at det nye selskapet gjennom sin rolle som mellomledd tilbød nye tjenester på både norsk og russisk side. Det å etablere en ny praksis, og få på plass det som trengs av kontrakter, organisering, infrastruktur og ikke minst det koordinerende mellomleddet Barents Company, innebar mobilisering av økonomiske og menneskelige ressurser på flere måter, men først og fremst i materiell og praktisk forstand.

Nå skal vi gå over til å se på en annen måte å mobilisere ressurser på, i form av *argumentasjon*. Informantene har gjennomgående et svært bevisst forhold til retorikk, og til hvilke strenger man kan spille på for å skaffe seg definisjonsmakt. Det handler om alliansebygging, det handler om å etablere legitimitet og representativitet, det handler om å aktivere den rette typen kunnskap og vekke de rette konnotasjonene. Her kan både fornuft og følelser, vitenskap og tradisjon anvendes. Det er imidlertid svært kontekstavhengig hvilke argumenter som har størst gjennomslagskraft, og hva som er tidens honnørord, eller «påfugl-ord», for å bruke uttrykket til informant Bernt Øivind Bersvendsen. Det å påberope seg hjelp fra staten fordi det stadig var krise, var en omdiskutert strategi, men også noe ga resultater, ifølge Bersvendsen. I 1989, i en periode da «man hadde definert krise over hele fjøla», arbeidet han for Finnmark fylkeskommune med å fremme saken om tiltakssone for Finnmark og Nord-Troms.⁴¹³ Erik Oddvar Eriksen har problematisert klientifisering, og stigmatisering som følge av en slik krise-strategi.⁴¹⁴ I denne sammenheng velger jeg isteden å tale om en *overlevelses-retorikk*, for å flytte fokuset fra håpløshet til handlekraft. Et viktig kjennetegn

⁴¹¹ FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 1.

⁴¹² FDARK 88/2529-18: Forslag til intensjonsavtale mellom Sevryba, Nils H. Nilsen og Frionor Polar Group av 02.03.1988.

⁴¹³ Informantintervju Bernt Øivind Bersvendsen 22.01.2014. Mer om tiltakssonen: St.prp. nr. 64 (1989-90) og Innst. S. nr. 141 (1989-90). Anders Aune var saksordfører da saken ble behandlet i finanskomiteen.

⁴¹⁴ Eriksen 1996: 153-174.

ved endringsagentene at de ikke forholder seg passive. De gjør seg ikke til offer for situasjonen – de gjør noe med den. Overlevelse er et sentralt motiv for innovasjon, og det motivet som vektlegges i denne studien. Spørsmålet om *hvordan overleve gjennom innovasjon* er like mye et spørsmål om omstillings- eller tilpasningsevne, og om evnen til å finne nye løsninger når en ny situasjon med nye utfordringer truer. I tillegg er det et spørsmål om i hvilken grad rammebetingelsene kan justeres, og om å vurdere hvorvidt det eventuelt kan være en mindre krevende prosess. Det tok ikke lang tid å regne ut at landingsparagrafen sto i veien for å åpne en ny råstoffkanal, fra utenlandske fartøy. Heretter hevdet ulike aktører i flere sammenhenger at oppheving av landingsforbudet var et tiltak som kunne hjelpe fiskeindustrien, og dermed lokalsamfunnene. Dette var et tydelig tema i lokalpolitikken, og det ble meldt til både storting og regjering. Fra fylkesmann Anders Aune kom tilsvarende signaler. Han gir en god situasjonsbeskrivelse i sitt brev til fiskeriminister Bjarne Mørk-Eidem (Ap) fra april 1988. Her tok Aune til orde for å endre fiskerigrenseloven slik at det gikk an å få langsiktige leveringsavtaler mellom fiskeindustrien i Finnmark og sovjetrussiske ferskfisktrålere. Også Aune snakket om overlevelse. I følge hans retorikk, som var tuftet på et tradisjonelt samspill mellom sjø- og landsida, var langsiktige leveringsavtaler nødvendige for alle parter i kystsamfunnene, for fiskerne så vel som industrien:

[Det er] helt avgjørende for kystfiskerne at industrien får noe å arbeide med, slik at den kan overleve og holde på arbeidskraften inntil kystfisket måtte slå til igjen.⁴¹⁵

Slik ordningen var da, ble det som regel kun gitt dispensasjon til enkeltlandinger. Aune konkluderte med at fiskerigrenselovens «nåværende formulering» ikke var «tilpasset behovet i dag, iallfall ikke for Finnmarks vedkommende». Han kritiserte vanskene med å få mer langsiktige avtaler med russerne i det gjeldende regimet – og skriver «jeg vil tro enhver nasjon ville ha grepet disse muligheter med begjærighet». Her fremmes også følgende retorikk:

Når Sovjet og andre aktuelle nasjoner har forhandlet seg til en kvote som i alle tilfeller skal fiskes, må det åpenbart være i norsk interesse at denne fisken blir opparbeidet i Norge og dermed bidrar til å styrke den norske fiskeindustrien.⁴¹⁶

Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite besøkte Finnmark i april 1988. Der var kravet om å få levert fisk fra utenlandske fiskere unisont fra eiere og ansatte i fiskeindustrien i alle fiskevær, ifølge stortingsrepresentant Steinar Eriksen (H).⁴¹⁷ Høyre så ingen grunn til å gjøre forskjell

⁴¹⁵ FDARK 88/1012-1: Brev fra fylkesmannen i Finnmark til Fiskeridept. av 18.04.1988.

⁴¹⁶ FDARK 88/1012-1: Brev fra fylkesmannen i Finnmark til Fiskeridept. av 18.04.1988.

⁴¹⁷ S.tid. 1987/88: 3560, Steinar Eriksen, 27.05.1988.

mellom direktelanding og import, og la frem et forslag for Stortinget om å «sikre likebehandling av leveranser fra utenlandske fiskefartøy med annen import av fisk».⁴¹⁸ Forslaget fra Høyre gikk ut på å oppheve fiskerigrenselovens §§ 8 og 9.⁴¹⁹ Hovedargumentene var at industrien trengte langsiktige leveringsavtaler for å kunne drive langtidsplanlegging, og at importen burde være fri. Her ble import av fisk fra fartøy som hadde fanget fisken selv satt opp mot annen import, og det ble anført at omlasting var alt som trengtes for å få adgang til å lande fangsten som importvare. Det ble gjort angrep mot det Høyre oppfattet som unødig byråkrati, i tråd med en tidstypisk høyre-retorikk der det var vanlig å diskreditere reguleringer. En viktig side ved denne retorikken, var å betone at dette var den rasjonelle måten å forholde seg på til sakens nye realiteter:

Det må være en klar målsetting at mest mulig av den fisken som blir lovlig fanget, også utenlandske fangster, blir foredlet og solgt ved norske bedrifter.⁴²⁰

Forslagsstiller, og leder for Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite, Hans Svendsgård (H) utdypet forslaget slik fra Stortingets talerstol da spørsmålet ble behandlet 27. mai 1988:

Når det uansett vil bli et visst fiske i Barentshavet, må det være et mål å få mest mulig av fisken som blir fanget, brakt til fiskeindustrien i Norge. Dette vil bidra til å sikre sysselsettingen i fiskeindustrien og dermed bosettingen på land.⁴²¹

Det er samme logikk som Aune brukte, og nettopp dette argumentet lot til å vinne gjenklang, iallfall ble det en gjenganger i debatten som siden fulgte. Foreløpig var det imidlertid ikke helt enkelt å si ja til dette. Da fiskeri- og sjøfartskomiteen behandlet saken, påpekte de at forslaget «berører forholdet til utenlandske interesser» og derfor burde oversendes regjeringen til uttalelse.⁴²² I stortingsdebatten sa Svendsgård seg enig i dette, og utdypet det med at forslaget kunne «komme i strid med norske og utenlandske forsvarsmessige interesser».⁴²³ Den ulne formuleringen indikerer at dette også var et følsomt sikkerhetspolitisk spørsmål, selv om samarbeidsklimaet overfor Sovjetunionen på det tidspunkt var bedre enn det hadde vært på lenge. I denne stortingsdebatten kom det klart frem at den mer liberale praksisen komiteen viste til var en prøveordning i Båtsfjord, der to firma hadde fått to-måneders kontrakter med utenlandske firma. Det kom også frem at det å tillate direktelanding ikke var løsningen på det

⁴¹⁸ Dokument nr 8:33 (1987-88) fremmet av representantene Svendsgård, Golten og Eriksen.

⁴¹⁹ Her er det § 8 som vektlegges. Lovens § 9 handlet om kjøpergodkjenning og omsetning av landet utenlandsk råstoff, og ble foreslått opphevet i Ot.prp. nr. 61 (1991-92): 58. Departementet mente at dette området var dekket med res. 29. juni 1990 i medhold av råfiskloven.

⁴²⁰ Dokument nr 8:33 (1987-88) fremmet av representantene Hans Svendsgård, Nils O. Golten og Steinar Eriksen.

⁴²¹ S.tid. 1987/88: 3559, Hans Svendsgård, 27.05.1988.

⁴²² Innst. S. nr. 223 av 20. mai 1988.

⁴²³ Hans Svendsgård, 1988 Em. 27.mai (St.t. 3559).

grunnleggende problemet, ressursmangelen i Barentshavet. Selv om dette så ut til å være en god akuttløsning for fiskeindustrien, måtte det likevel ikke bli en «sovepute» slik at det ikke ble gjort tiltak «for å rette opp skadane ved den katastrofale overutnyttinga av ressursene i Barentshavet», slik Britt Harkestad (KrF) påpekte.⁴²⁴ Stortingsdebatten endte med at komiteinnstillingen om å sende Høyres forslag videre til regjeringen ble enstemmig bifalt.

4.3 Fiskeridepartementets dispensasjonspraksis i en brytningstid

La oss nå skifte innfallsvinkel, og se på hvordan landingsforbudet ble håndhevet på denne tiden. Etter § 8 i fiskerigrenselloven av 1966, måtte det søkes dispensasjon hver gang et utenlandsk fartøy skulle levere fangst i Norge, for kvantum, dato og havn. Det var en forutsetning at salget skulle formidles gjennom det aktuelle salgslaget. Salgslaget var også høringsinstans i spørsmålet om hvorvidt landingen ville være til fortrensel for norske fiskeleveranser. Hovedregelen var å gi dispensasjon til enkeltlandinger, noe pådriverne i speilvendingsaken på 1980-tallet mente var for byråkratisk. En viktig grense å flytte, var dermed å få til en åpning for mer generelle dispensasjoner med tids- og/eller kvantumsbegrensning, som gjaldt for flere landinger fra flere fartøy samlet. Som vist, var det nettopp dette Aune la vekt på, og siden flere med ham.

På slutten av 1980-tallet gikk korrespondansen mellom dispensasjonssøkerne, departementet og høringsinstansene stort sett via telefax. Teknisk sett var det dermed mulig å få svar samme dag som man søkte, men korrespondansen i Fiskeridepartementets arkiv viser at det vanligvis tok noen dager å få avklart om man fikk tillatelse eller ikke. For den som ventet på en last med fersk fisk, kunne dettevære verdifull tid å miste. Det ser ikke ut til at avslag eller tillatelse ble gitt rutinemessig, men at omstendighetene ble vurdert i hvert enkelt tilfelle, selv om brevene inneholder en del standardformuleringer. Hensynet til sysselsettingen var et hyppig brukt argument blant dem som søkte dispensasjon, både i pelagisk og i hvitfisksektoren. Salgslagene var i utgangspunktet lunkent innstilt til at departementet ga generelle dispensasjoner, og advarte mot en for rundhåndet dispensasjonspraksis. Ved flere anledninger bidro de til at dispensasjonene kom til å gjelde for kortere perioder og mindre kvanta enn det ble søkt om, slik at søkerne stadig måtte be om forlengede dispensasjoner.⁴²⁵ For landing av russisk torsk i Finnmark, var Norges Råfisklag fast høringsinstans. Ved noen anledninger

⁴²⁴ Britt Harkestad, 1988 Em. 27.mai (St.t. 3560).

⁴²⁵ Disse konklusjonene bygger på en gjennomgang av korrespondansemateriale vedrørende saken i Fiskeridepartementets arkiv.

innhentet departementet også synspunkter fra Norges Fiskarlag og Fiskeindustriens Landsforening. FL var en pådriver for å åpne mer for utenlandske landinger, særlig av den generelle sorten slik at medlemsbedriftene kunne få langsiktige leverandør-avtaler. Dette var motivasjon nummer én for dem, ifølge informant Svein A. Krane.⁴²⁶

På fiskersiden var holdningen en annen. Fiskarlaget var generelt skeptisk. Landingsspørsmålet var også omdiskutert innad i Råfisklaget. Deres svarbrev ble rutinemessig sendt fra administrasjonen, der salgsstyrets vedtak i hver enkelt dispensasjonssak ble sitert. Ifølge informant Magnar Pedersen i Råfisklaget var imidlertid salgsstyret, som besto av tillitsvalgte fiskere, atskillig mer skeptisk til å gi dispensasjoner enn administrasjonen selv var.⁴²⁷ Her er vi inne på et viktig prinsipielt spørsmål, der fiskersiden og tilvirkersiden hadde motstridende interesser. For industrien var det viktig med den forutsigbarheten som lå i de langsiktige leveringsavtalene. Fiskerne var ikke tilhengere av at industrien, som de også leverte til, skulle inngå langtidsavtaler med utenlandske trålere. Dypest sett er dette en diskusjon om hvem som er hovedleverandør, og hvem som er supplement. Dette var også en del av grunnlaget for landingsparagrafens tekst om at utenlandsk fanget fisk ikke måtte komme til fortrensel for norskfanget fisk, og følgelig et argument som kunne aktiveres *mot* landingstillatelse.

Notater fra Fiskeridepartementets utredningsavdeling gir en pekepinn om departementets holdning til landingsspørsmålet våren og sommeren 1988, på den tiden da spørsmålet om mer langsiktige leveringsavtaler mellom russiske trålere og fiskeindustrien i Finnmark kom opp. I interne notater fra april og august 1988 trekkes bakgrunnen opp helt fra Landingskomiteen ble nedsatt i 1960.⁴²⁸ Internasjonale forhold behandles også. Her fremgår det at landingsforbudet hadde kommet under press, i og med at

EF den siste tid har anført at det norske forbud mot landing (og transittering) av utenlandsk fanget fisk representerer en urasjonell og urimelig hindring for effektive leveranser av den fisken som fanges innenfor rammen av avtalte kvoteordninger.⁴²⁹

På denne tiden var det skepsis i Fiskeridepartementet mot å gi generelle dispensasjoner. Notater fra Utredningsavdelingen viser at det hang sammen med forholdet til fiskerinasjonen Sovjet. Ordninger som la opp til regulære landinger av russiskfanget torsk i Norge måtte vurderes i et strategisk fiskeripolitisk perspektiv. Sovjets interesse for å fiske torsk hadde

⁴²⁶ Informantintervju Svein A. Krane, 15.04.2016.

⁴²⁷ Informantintervju Magnar Pedersen 28.02.2013.

⁴²⁸ FDARK 88/1012-5: Notat fra Utredningsavdelingen av 22.04.1988, brev fra Fiskeridept. til fylkesmannen i Finnmark av 15.08.1988. Om Landingskomiteens arbeid, se Ot.prp. nr. 29 (1965-66).

⁴²⁹ FDARK 88/1012-5: Notat fra Utredningsavdelingen av 22.04.1988 og 88/1012-6: Notat fra Utredningsavdelingen av 10.08.1988.

tidligere vært begrenset, og Norge hadde derved fått bytte til seg store andeler av Sovjets torskekvote. Bedre leveringsmuligheter for russiskfanget torsk kunne føre til at Norge fikk overført mindre torskekvoter fra Sovjet. Dette var en høyst reell problemstilling, siden Sovjets fiske etter torsk hadde økt i sesongen 1987/88, og de nærmeste «valutahavnene» befant seg i Nord-Norge.⁴³⁰ Samtidig økte antall søknader om dispensasjon fra landingsforbudet. En oversikt over disse i årene 1987-1988 er gjengitt i tabell 4-1.

TABELL 4-1 ANTALL SØKNADER OM DISPENSASJON FRA FISKERIGRENSELOVENS LANDINGSFORBUD 1987-88
(KILDE: FISKERIDEPARTEMENETET, MOXNES 1990: 57)

	Antall søknader	Av disse, antall avslag
1987 totalt	26	2
1988 pr april	36	11
1988 pr august	45	13
1988 totalt	54	21

Et kjennetegn ved denne praksisen var at mens de fleste søknader om enkeltlandinger ble innvilget, ble de fleste generelle søknader avslått. Pr. 1.august 1988 var bare én av ti generelle søknader innvilget.⁴³¹ De første dispensasjonene som ble gitt til sovjetrussiske landinger i Finnmark, gjaldt riktignok enkeltlandinger. Det var prøvelandingen til Nils H. Nilsens fiskemottak i Båtsfjord 12. april 1988, som er omtalt i innledningen.⁴³² Det gjaldt også en dispensasjon Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe (BHF) fikk for en landing på 8 tonn til Båtsfjordbruket i mai samme år.⁴³³ BHF skrev imidlertid i sakens anledning at dette var den eneste enkeltlanding de kom til å søke om. De opprettholdt sin søknad om generell dispensasjon og kom til å «arbeide aktivt med alle relevante instanser for å få dette til».⁴³⁴

Den ene generelle søknaden som var innvilget per august 1988, kom fra fiskeindustribedriftene Nils H. Nilsen og Frionor Polar Group i Båtsfjord i samarbeid. Som en prøveordning fikk de motta inntil 1200 tonn fersk/iset torsk fra to sovjetiske trålere i perioden

⁴³⁰ Jf. Nilssen 1993: 61-64.

⁴³¹ FDARK 88/1012-5: Notat fra Utredningsavdelingen av 22.04.1988 og 88/1012-6: Notat fra Utredningsavdelingen av 10.08.1988.

⁴³² FDARK 88/96-1: Fax fra Frionor Polar Group og Nils H. Nilsen 07.04.1988. FDARK 88/96-2: Fax fra Fiskeridept til Nils H. Nilsen av 12.04.1988.

⁴³³ FDARK 88/903-2: Fax fra Fiskeridept. til Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe av 09.05.1988.

⁴³⁴ FDARK 88/903-1: Fax fra Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe til Fiskeridept. av 09.05.1988.

1. mai – 1. juli 1988.⁴³⁵ Bortsett fra den korte varigheten, var dette i godt takt med utkastet til intensjonsavtale mellom Båtsfjord-miljøet og Sevryba fra mars samme år. Dispensasjonen ble forlenget etter nye søknader, cirka en uke av gangen, først til 8. og så til 17. juli, men deretter satte departementet stopp for denne varianten av russetorskhandelen.⁴³⁶

Fiskeriminister Bjarne Mørk-Eidem og statssekretær Asbjørn Rasch jr. ønsket å være i samråd med næringen i denne saken. Aktørene som kom til å representere næringen kom fra Norges Fiskarlag, Norges Råfisklag og Fiskeindustriens Landsforening (FL). Allerede i april 1988 hadde de møttes hos Fiskeridepartementet for å diskutere landinger av utenlandsk fanget fisk i Norge. Her kom det frem hvilke hensyn disse aktørene mente det var nødvendig å ta. Det var hensyn til industrien, til fiskerne, til ressursene, til russerne, til sikkerhetspolitikken og til den etablerte administrative orden. Industrien trengte kontinuitet i råstoffleveransene, fiskerne trengte å sikre seg at det fantes landingsmulighet i fremtiden i form av operative fiskemottak. Av ressurs hensyn måtte landingene ikke være av så store kvanta at det oppmuntret til økt fiske. Havneforholdene måtte legges til rette for de sovjetiske trålernes behov. Av sikkerhetspolitiske hensyn måtte landingene ikke foregå for mange steder, i utgangspunktet var leveransene tenkt konsentrert til tre leveringssteder. Det hele skulle så organiseres «innenfor de dispensasjoner som erfaringsmessig gis».⁴³⁷ Fiskeridepartementet ba FL om å lage en skisse for hvordan landinger av utenlandsk fanget fisk burde organiseres.⁴³⁸ Før denne skissen var klar, ble altså de første prøvelandingene gjort i Båtsfjord.

I mai/juni 1988 utarbeidet FL v/Svein Krane, som samtidig var en av tilvirkerrepresentantene i Moxnes-utvalget, skissen for hvordan utenlandske landinger kunne organiseres. I skissen heter det at den var utformet «i forståelse med konklusjonene» fra møtet med Fiskarlaget, Råfisklaget og Fiskeridepartementet. FL hevdet at ordningen hadde bred støtte lokalt, ved at «Industribedriftene i Finnmark går samlet inn for det skisserte opplegget». Skissen tok primært sikte på leveranser fra den sovjetiske flåten til bedrifter i Båtsfjord, Honningsvåg og Vardø. For å koordinere det hele, ble det foreslått at det nye tradingselskapet Barents

⁴³⁵ FDARK 88/96-1: Fax fra Frionor Polar Group og Nils H. Nilsen 07.04.1988. FDARK 88/96-2: Fax fra Fiskeridept til Nils H. Nilsen av 12.04.1988.

⁴³⁶ FDARK 88/96-7: Forlengelse innvilget i fax fra fiskeridept av 24.06.1988. FDARK 88/96-11: Ny forlengelse innvilget i fax fra fiskeridept av 14.07.1988. Her står det at ytterligere forlengelse ikke kan påregnes. Nils H Nilsen fikk siden avslag på søknad om 3000t for perioden nov'88-mars'89 med begrunnelse i at en større søknad fra Barents Company var inne til behandling, jf. referat fra møte i Fiskeridept. 20.09.1988.

⁴³⁷ FDARK 88/1012-9: Brev fra Fiskeridept. til fylkesm. i Finnmark av 09.11.1988, vedl. fra FL av 14.06.1988.

⁴³⁸ FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 1.

Company A/S i Kirkenes, skulle ta seg av «den forretningsmessige håndteringen av transaksjonene» så snart det var operativt.⁴³⁹ Selv om Barents Company var et aksjeselskap, så var denne arbeidsformen med ett koordinerende ledd – som på et vis representerte en del av næringen – gjenkjennbar og oversiktlig. Den var til forveksling lik måten fiskerinæringens mange ulike bransjeorganisasjoner arbeidet på, slik det hadde fungert i samvirkemodellen/organisasjonsregimet. I den første tiden var det lettere for både departementet og høringsinstansen Norges Råfisklag å gi generelle dispensasjoner til Barents Company, enn å gi slike dispensasjoner direkte til den enkelte bedrift – noe for eksempel Nils H. Nilsen i Båtsfjord fikk erfare. Bedriften fikk avslag på søknad om ny dispensasjon fordi leveransene skulle organiseres gjennom BC isteden.⁴⁴⁰

I sin skisse gikk FL inn for en årlig import på 9000 tonn, et kvantum de mente i liten grad ville stimulere til økt utenlandsk fiske, som ikke ville komme til fortrengsel for norske leveranser, men samtidig bidra til å sikre fiskeindustrien noenlunde helårlig produksjon. Skissen forutsatte at det nystartede Barents Company (BC) skulle ha det operative ansvaret for importen, koordinere prisforhandlinger med russerne og fordeling av landinger i samråd med representanter for FL. BC ledet i juni 1988 en næringslivsdelegasjon til Murmansk som skulle følge opp intensjonene fra møtet i Vadsø i mars, og det ble inngått avtale om ferskfiskleveranser fra Sevryba til fiskemottak i Vardø, Båtsfjord og Honningsvåg. Sevryba tok forbehold om at prisene måtte avtales med eksportmyndigheten, Sovrybflot i Moskva, og BC tok forbehold om at Fiskeridepartementet i Oslo ga landingstillatelse på dispensasjon fra fiskerigrenseloven. I den anledning, kontaktet Råfisklagets salgsstyre Fiskeridepartementet, og ba om å bli underrettet om «'prisdøftelser'» som skulle avholdes med Murmansk.⁴⁴¹

Ifølge Fiskeridepartementets utredningsavdeling åpnet prøveordningen i Båtsfjord for videre dialog om mer generelle dispensasjoner. Det ser likevel ikke ut til at departementet på det tidspunktet var stemt for å oppheve landingsforbudet eller myke opp praksisen ytterligere:

Det har fra enkelte hold vært anført at Fiskeridepartementet har ført en for restriktiv linje når det gjelder å gi mer langsiktige dispensasjoner fra landingsforbudet. På denne bakgrunn bør det understrekes at en endret leverings- og avsetningssituasjon i det norske fisket i ettertid har vist at det var riktig og nødvendig å begrense de utenlandske landingene slik departementet gjorde, etter samråd med næringen.⁴⁴²

⁴³⁹ FDARK 88/1012-9: Brev fra Fiskeridept. til fylkesm. i Finnmark av 09.11.1988, vedl. fra FL av 14.06.1988.

⁴⁴⁰ FDARK 88/2529-8: Fax fra Fiskeridept til Nils H. Nilsen av 28.09.1988. FDARK 88/2529-9: Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget av 28.09.1988.

⁴⁴¹ FDARK 88/96-5: Fax fra Norges Råfisklag til Fiskeridept av 21.06.1988.

⁴⁴² FDARK 88/1012-6.

Denne mer liberale praksisen som ble presset fram nedenfra, harmonerte med signaler fra EF og tidens bevegelser i storpolitikken. Samtidig var den i takt med allerede institusjonaliserte ordninger. Så langt vitner dette om en virksom strategi fra pådrivernes side.

4.4 Flere næringsinitiativ: Fra Sovjet med glasnost og torsk

Blant nordnorske aktører ble de nye kontaktene mot Sovjetunionen, som hadde vært et «lukket» land i seksti år, opplevd som både spennende og fornuftig å gripe fatt i, slik situasjonen nå var. Også Landsem finner interesse for Russland på mange samfunnsnivå: via folkelige, politiske og næringsmessige kanaler. Her betegnes Barents Company som en av pionerene i østhandelen, ved å være det første vestlige selskapet som fikk etablere kontor i Murmansk etter den kalde krigen.⁴⁴³ Nå skal vi for en stund følge Barents Company (BC) på nært hold, for å få et inntrykk av hvordan russetorskhandelen startet og utviklet seg i det første og avgjørende året, hvilke støttespillere BC hadde, og hvilke utfordringer selskapet møtte.

Et tidlig signal om at russetorskhandelen kunne komme til å dreie over fra samarbeid og fordeling til knallhard konkurranse, kom østfra. Ideen om nyordningen møtte motstand fra noen som ikke ønsket å bli omgått. Det var Scarus, det sovjetiske eksportselskapet som også Pomor Nordic Trade hadde oppfattet som en konkurrent.⁴⁴⁴ I 1988 hadde Scarus allerede eksistert i en tiårsperiode, og hadde både kjøpt fisk i Norge og solgt fisk til Norge fra Sovjet.⁴⁴⁵ Direkteleveranser var imidlertid nytt for Scarus også i 1988, og en inntektskilde selskapet hilste velkommen.⁴⁴⁶ Dermed kunne Scarus føle sin posisjon truet når fiskeleveransene nå så ut til å bli systematisert i nye former, utenom dem. Samtidig hadde Scarus erfaring som pionerene på norsk side manglet, noe selskapets norske talsmenn også gjorde Fiskeridepartementet oppmerksom på.⁴⁴⁷ Scarus påpekte ved flere anledninger at fersk torsk fisk fra Sovjet ikke skulle inngå i noen form for «bytteforretning eller liknende», og ikke noe «'lokalt' varebytte-opplegg».⁴⁴⁸ Allerede sommeren og høsten 1988, det vil si før

⁴⁴³ Landsem 2012: 75.

⁴⁴⁴ Karlstad 2014: 49.

⁴⁴⁵ FDARK 88/2529-10: Fax fra Scarus til Fiskeridept av 05.10.1988.

⁴⁴⁶ Årsmelding Scarus Marine Nutrition AB 1988, 1990, gjengitt hos Nilsson 1993: 61-62.

⁴⁴⁷ FDARK 88/2529-18: Fax fra Scarus til Fiskeridept. av 05.07.1988, notat fra Internasjonalt kontor av 05.10.1988. FDARK 88/2529-10: Fax fra Scarus til Fiskeridept av 05.10.1988.

⁴⁴⁸ Sitat hentet fra hhv. FDARK 88/2529-18: Fax fra Scarus til Fiskeridept. av 05.07.1988, og FDARK 88/2529-10: Fax fra Scarus til Fiskeridept av 05.10.1988. Også omtalt i FDARK 88/2529-34: Fax fra Sverre Kongshavn, Barents Company til Kjell Arne Nyheim, Fiskeridept av 24.10.1988, vedlagt fax fra Scarus til Nils H. Nilsen som understreker at leveranser av «chilled cod» i Norge «as we stressed it on our meeting in Moscow» effektueres gjennom Scarus «at least til end of this year».

ordningen med det koordinerende mellomleddet Barents Company kom i gang, tok Scarus' representant i Norge kontakt med Fiskeridepartementet for å orientere om sakens realiteter, og om sin egen rolle som eksportmellomledd. Bildet som her tegnes av Sovjetunionen som fiskeeksportør er bildet av en operatør på et mye større marked. Ifølge Scarus kom de norske fiskekjøperne til å møte hard konkurranse både fra sovjetiske fabrikkskip og bedre betalende eksportmarkeder i Canada, Danmark og England. Bare noen få norske bedrifter var i stand til å betale de prisene Sovjet ville ha.⁴⁴⁹ Canada var største kjøper i 1986, Danmark i 1987 og England ville trolig bli det i 1988. Dessuten gikk hensynet til det sovjetiske hjemmemarkedet foran hensynet til eksport. Den statlige sovjetiske salgsorganisasjonen Sovrybflot hadde inntil da ikke klart å få frigitt for eksport tilstrekkelig kvantum til å dekke eksportbehovet, det vil si etterspørselen fra utenlandske fiskekjøpere. Scarus' forklaring på de russiske torskeleveransene til Norge var verken naboskap eller kontakt i nordområdene, men rent forretningsmessig, at «leveransene skjer når salg på Norge oppnåes til konkurransedyktige betingelser.»⁴⁵⁰ Dette kommer jeg tilbake til.

Innvendingene fra Scarus rokket ikke ved den situasjonsforståelsen som Fiskeindustriens Landsforening (FL) med sin modell hadde solgt inn hos Fiskeridepartementet. Planene om å koordinere fiskekjøp gjennom Barents Company (BC) ble realisert. Da BC var operativt, søkte selskapet om generell adgang til landing av utenlandsk fangst i flere måneder, i alt 5000 tonn for perioden november 1988 – mars 1989.⁴⁵¹ Teksten i denne første søknaden fra BC vitner om en tett dialog mellom dem, FL og departementet i saken. I søknaden gjør BC rede for hvordan handelen skulle organiseres, med henvisning til FLs skisse, protokoll av 29. juni 1988 mellom Barents Company og Sevryba, samt flere samtaler om saken. Det er også verdt å merke seg at russeleveransene kalles «supplerende råvaretilskudd» til industrien. Dette råstoffet skulle med andre ord ikke true andre leverandører, men tvert imot tilgodekomme både fiskeindustrien i Finnmark og handelen i nordregionen.⁴⁵² FL v/Svein A. Krane oppfordret departementet direkte om å få satt i sving «denne modell» som «opprinnelig ble lagt til grunn for handelsavtaler mellom Finnmark og Sovjet».⁴⁵³

⁴⁴⁹ FDARK 88/2529-18: Notat fra Internasjonalt kontor av 05.10.1988.

⁴⁵⁰ FDARK 88/2529-10: Fax fra Scarus til Fiskeridept av 05.10.1988.

⁴⁵¹ FDARK 88/2529-16: Fax fra BC v/Jarle Forbord til Fiskeridept av 19.10.1988.

⁴⁵² Samme sted.

⁴⁵³ FDARK 88/2529-15: Fax fra FL til Fiskeridept av 21.10.1988.

Råfisklagets salgssyre mente at søknaden fra BC var for omfattende, og foreslo å redusere til 1000 tonn over en tomånedersperiode.⁴⁵⁴ Dette er ett av flere eksempler på at Råfisklaget brukte sin rolle som høringsinstans til å redusere omfanget av de generelle dispensasjonene. Samtidig sa Råfisklaget seg fornøyd med at landingene ble organisert gjennom ett selskap, slik at kontrollen med leveransene ble enklere. Denne kontrollen var salgslagets ansvar.

Fiskeridepartementet landet på en mellomløsning. Korrespondansen rundt denne søknaden er svært interessant, fordi den tydelig viser at departementets politiske ledelse var positiv til å få i gang den nye praksisen. Som jeg utdyper i kapittel 4.5, finnes to versjoner av departementets svar på BCs første søknad. Av disse fremgår det at selv om BC fikk en mindre omfattende dispensasjon enn det først ble søkt om, så sørget politisk ledelse for oppmyking sammenliknet med hva Råfisklaget anbefalte. I oktober 1988 fikk BC dispensasjon for landing av 2000 tonn torskefisk i perioden 31.10.88 – 15.01.89 i Honningsvåg, Båtsfjord og Vardø.⁴⁵⁵

Fra november samme år startet de første sovjetiske landingene til fiskeindustrien i Finnmark på generell dispensasjon.⁴⁵⁶ Fra departementets side var det nå en forutsetning at leveransene skulle fordeles gjennom ett selskap – Barents Company – som rapporterte til Forsvarsdepartementet og Råfisklaget om kvantum, tid og sted for landing fra hvert enkelt skip. Dette innebar at Råfisklaget fikk en ny oppgave som kontrollinstans, og at det nye selskapet BC hadde fått enerett på import av russisk torsk. Landingene skulle gjennomføres i samråd med fiskeindustriens tre oppnevnte representanter i Finnmark. Kjell Gunnar Mikalsen i Frionor Polar Group håndterte Honningsvåg, Hagbart Nilsen i Nils H. Nilsen håndterte Båtsfjord og Ivar Haagensen i Brødr. Aarsæther håndterte Vardø. Ferskfisktrålerne fra Sevryba leverte bløggjet og iset torsk til de norske landanleggene. Ifølge informant Petter Ludvig Fladmark, som da var administrerende direktør hos Brødr. Aarsæther, var kvaliteten så god at de lærte mye av russerne når det gjaldt å behandle fisken.⁴⁵⁷ BC fungerte som megler, mottaker og fordeler, forhandlet priser med sovjetisk leverandør Sovrybflot, samt tok seg av valutahandelen, og ga russerne oppgjør i dollar, alt i tråd med FLs skisse og intensjonsavtalen fra mars samme år.

⁴⁵⁴ FDARK 88/2529-13: Fax fra Råfisklaget v/Kjell Hastad og Magnar Pedersen til Fiskeridept av 19.10.1988.

⁴⁵⁵ FDARK 88/2529-17: Fax fra Fiskeridept til BC av 31.10.1988.

⁴⁵⁶ FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 1-2.

⁴⁵⁷ Informantintervju Petter Ludvig Fladmark 27.09.2013.

For å omsette en idé til virksomhet, og ikke minst for at den skal bli stabil over tid, så trengs et minimum av organisatorisk apparat og infrastruktur. Dette utvikles og modifiseres med erfaring, og innebærer at ideen – dersom den blir til varig virksomhet – institusjonaliseres mer og mer. Innovasjonslitteraturen påpeker hvor viktig det er for en virksomhet i etableringsfasen å ha «gode ambassadører».⁴⁵⁸ Det hadde Barents Company (BC) i startfasen, særlig i Fiskeindustriens Landsforening (FL) og Finnmark fylkeskommune (FFK). Dette var støttespillere som jevnlig kontaktet departementet og argumenterte for virksomheten. Så langt går det an å si at det meste hadde gått etter initiativtakernes plan, men snart kom flere utfordringer til syne. Nye aktører ønsket å dra nytte av den råstoffkanalen som med dette var åpnet. Disse aktørene hadde langt mer motstridende interesser enn de første initiativtakerne, som så langt hadde klart å dra lasset sammen og støtte hverandre i tilstrekkelig grad. Den første utvidelsen gikk greit, men siden økte spenningen blant aktørene.

Den neste som meldte seg på, var Findus Nestlé Norge. Filetveteranen kontaktet Barents Company i desember 1988 med spørsmål om å få levert torsk direkte i Hammerfest, siden leveranser i Honningsvåg medførte ekstrakostnader for dem.⁴⁵⁹ Både FL, BC og Råfisklaget var positive.⁴⁶⁰ Utsiktene til å levere i Hammerfest synes å ha styrket avtalen med russerne i Råfisklagets oppfatning. I sin uttalelse skriver Råfisklaget:

Vi har ingen innvendinger mot at deler av inngåtte 2.000-tonns-avtale landes i Hammerfest. I denne sammenheng vil vi påpeke at det nå tilføres store mengder torsk til anleggene i Båtsfjord fra norske linebåter. P.g.a. de gode tilførslene av norskfanget råstoff til dette området, har vi vurdert å tilrå oppsigelse av avtalen, slik at de norske fartøyene sikres leveranse. Ut fra dette ser vi det som fordelaktig om noe av råstoffet under russeavtalen ilandføres lenger vest.

For øvrig vil vi påpeke at det var vår forutsetning idet avtalen ble inngått, at råstoffet fra de sovjetiske fartøyene skulle fordeles på anlegg i Troms og Finnmark og ikke forbeholdes anlegg i Øst-Finnmark.⁴⁶¹

Fiskeridepartementet svarte at de ikke hadde noe å bemerke til at «deler av kvoten» på 2000 tonn sovjetisk fangst ble ilandført i Hammerfest for produksjon ved Nestlé Findus.⁴⁶² Det er interessant å legge merke til at torskekvantumet BC hadde fått dispensasjon for å motta og fordele ble omtalt som en *kvote*, jf. tidligere drøfting av behovet for å gjøre naturen tellbar/målbar og regjerlig gjennom ulike kvoteløsninger. Dette var ikke noe engangstilfelle,

⁴⁵⁸ Akrich m. fl. 2002.

⁴⁵⁹ Kr. 1,30 pr. kg. råstoff iflg. FDARK 88/4022-1: Fax fra Nestle Norge til BC av 06.12.1988.

⁴⁶⁰ FDARK 88/4022-1: Fax fra BC til Fiskeridept av 06.12.1988.

⁴⁶¹ FDARK 88/4022-2: Fax fra Råfisklaget v/Trygve Myrvang til Fiskeridept. av 07.12.1988.

⁴⁶² FDARK 88/4022-2: Fax fra Fiskeridept. til BC av 09.12.1988.

kvotebegrepet brukes på liknende måte flere steder i korrespondansen der det er tale om de kvanta fisk det ble gitt adgang til å lande på dispensasjon fra fiskerigrenseloven.

Landingene, som i første runde gjaldt Varangerhalvøya, var nå utvidet til å gjelde fire havner. Bedriftene Polar Frionor Group i Båtsfjord og Findus i Hammerfest ble de største mottakerne. Så ble både antall leveringshavner og størrelsen på kvantumet BC skulle fordele, igjen diskusjonstema rundt årsskiftet 1988/89. På den ene siden tiltok antallet nordnorske tilvirkere som var interessert i slike leveranser. Hagb. Kræmer skrev på vegne av egen bedrift og fem andre bedrifter i Troms, og opplyste at de hadde losset russiske trålere for både fisk og reker tidligere.⁴⁶³ Gunnar J. Klo skrev til Barents Company på vegne av fiskeindustrien i Vesterålen, der fiskemottak i Bø, Øksnes, Hadsel og Andøy kunne motta og yte service på trålere.⁴⁶⁴ Både BC, FL og Råfisklaget samt bedrifter andre steder tok til orde for at flere fiskebruk som manglet råstoff skulle få tilgang på disse ressursene.⁴⁶⁵

Den andre siden av saken, var at russerne ikke klarte å levere de avtalte 2000 tonn innen 1988 var omme.⁴⁶⁶ Denne førsteavtalen ble forlenget i varighet, men ikke utvidet til å gjelde for flere landingssteder. Departementet mente at det spørsmålet fikk bero til en eventuell ny avtale for 1989.⁴⁶⁷ Alt dagen etter, som var lillejulaften 1988, søkte BC landingstillatelse for første kvartal 1989. Her skrev BC om at de ville følge tidligere retningslinjer gitt av Fiskeridepartementet, på en måte som uttrykker en begynnende rutinisering av ordningen. Fangstene skulle leveres i de fire etablerte havnene, men BC opplyste samtidig at de jobbet sammen med FL på en skisse for hvordan virksomheten kunne utvides videre, og dermed komme hele fiskeindustrien i Finnmark til gode.⁴⁶⁸ At etterspørselen var betydelig, kom klart frem da FL oppsummerte erfaringene i januar 1989. 2000 tonn russetorsk var levert, og nå gjaldt det å finne ut hvor veien gikk videre for dette som FL mente «må kunne karakteriseres som et pionerområde for samhandel».⁴⁶⁹ De hadde flere forslag: import fra flere nasjoner, landing i flere havner, samt salg av bearbeidede seiprodukter tilbake til Sovjet. Her

⁴⁶³ Tromsbedriftene søkte lisens for import av 2000 tonn frossen russisk torsk til fordeling. En del av innspillene om å levere fisk flere steder er samlet i en fax til departementet av januar 1989: FDARK 88/2529-25: Fax fra Barents Company til Fiskeridept av 04.01.1989. Her finnes bl.a. brev fra Hagb. Kræmer til BC av 17.11.1988 og 19.12.1988.

⁴⁶⁴ FDARK 88/2529-25: Fax fra Gunnar Klo til Barents Company med kopi til Fiskeridept av 27.12.1988.

⁴⁶⁵ FDARK 88/2529-21: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 22.12.1988. FDARK 88/2529-23: Brev fra Barents Company til Fiskeridept av 23.12.88. FDARK 88/2529-25: Fax fra Barents Company til Fiskeridept av 04.01.1989. FDARK 88/2529-27: Fax fra FL til BC av 03.01.1989.

⁴⁶⁶ FDARK 88/2529-19: Fax fra BC til Fiskeridept av 14.12.1988, søknad om forlenget avtale.

⁴⁶⁷ FDARK 88/2529-22: Fax fra Fiskeridept til BC av 22.12.88.

⁴⁶⁸ FDARK 88/2529-23: Brev fra BC til Fiskeridept av 23.12.88.

⁴⁶⁹ FDARK 88/2529-25 og -27: Fax/brev fra FL til BC av 03.01.1989.

fremkommer også hovedtrekk ved kjøpersidens standpunkt, og deres forslag til løsning på problemer som oppsto i møte med andre aktører. Fiskernes organisasjoner måtte slutte bedre opp om ordningen, het det, og konseptet måtte bli billigst mulig for fiskeindustrien, altså måtte avgifter og mellomledd fjernes der det gikk an.

Her begynner det allerede å avtegne seg et bilde av en ny handelssituasjon, som kort kan karakteriseres slik: blant filetbedriftene, som FL representerte, var det større etterspørsel etter fersk torsk enn russerne klarte å levere. Dermed så FL et etterspørselsbasert vekstpotensial i ordningen. Samtidig var FL klar over at fiskernes organisasjoner var skeptiske. Det kom blant annet til uttrykk ved at Råfisklaget stadig sørget for at landingsdispensasjonene ble nedskalert, slik det fremgår av tabell 4-2.

TABELL 4-2 BARENTS COMPANYS DISPENSASJONER FØR TORSKESTOPPEN 18.04.1989 (KILDE: FISKERIDEPARTEMENTET)

Opprinnelig søknad, kvantum og varighet	Råfisklagets anbefaling, kvantum og varighet	Landingstillatelse gitt, kvantum og varighet	Leveringssteder
5000 tonn nov. 1988 – mars 1989. ⁴⁷⁰	1000 tonn, 2 mnd. ⁴⁷¹	2000 tonn, 31.10.1988 – 15.01.1989. ⁴⁷²	Honningsvåg, Båtsfjord og Vardø
3000 tonn jan-mars 1989. ⁴⁷³	1000 tonn. ⁴⁷⁴	1500 tonn, 15.01. - 10.03.1989. ⁴⁷⁵ Forlenget til 10.04.1989 ⁴⁷⁶	Finnmark, Troms, Vesterålen og Lofoten.
2500 tonn, mars-april 1989, herav 1500 til Finnmark og 1000 til Troms. ⁴⁷⁷	1500 tonn. ⁴⁷⁸	2500 tonn, til 31.05. 1989. ⁴⁷⁹	Av samlet kvantum 1500 tonn til Finnmark og 1000 til Troms, Vesterålen og Lofoten. ⁴⁸⁰

⁴⁷⁰ FDARK 88/2529-16: Fax fra BC til Fiskeridept av 19.10.1988.

⁴⁷¹ FDARK 88/2529-13: Fax fra Råfisklaget v/Kjell Hastad og Magnar Pedersen til Fiskeridept av 19.10.1988,.

⁴⁷² FDARK 88/2529-17: Fax fra Fiskeridept til BC av 31.10.1988.

⁴⁷³ FDARK 88/2529-23: Brev fra BC til Fiskeridept av 23.12.88.

⁴⁷⁴ FDARK 88/2529-24: Fax fra Fiskeridept. til Råfisklaget av 23.12.1988.

⁴⁷⁵ FDARK 88/2529-28: Forskrift fra Fiskeridept. til Fiskeridirektøren av 13.01.1989.

⁴⁷⁶ FDARK 88/2529-31: Forskrift fra Fiskeridept. til Fiskeridirektoratet av 10.03.1989.

⁴⁷⁷ FDARK 89/577-1: Fax fra BC til Fiskeridept. av 14.02.1989.

⁴⁷⁸ FDARK 89/577-8: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 24.02.1989.

⁴⁷⁹ FDARK 89/577-17: Brev fra Fiskeridept. til Norsk Lovtidend og Fiskeridir. av 17.03.1989.

⁴⁸⁰ FDARK 89/577-19: Fax fra BC til Fiskeridept. av 11.04.1989.

Da BC fikk dispensasjon for nye torskelandinger i første kvartal 1989, var kvantumet halvert i forhold til søknaden, etter at Råfisklaget hadde uttalt seg.⁴⁸¹ Dette var igjen et kompromiss.⁴⁸² Råfisklaget påpekte at det i november/desember 1988 hadde oppstått situasjoner i Øst-Finnmark med overskudd på råstoff, fordi det var et godt norsk kystfiske samtidig med at utenlandske fartøyer leverte. Salgslaget forventet dessuten et fortsatt godt kystfiske vinteren 1989(!).⁴⁸³ Fiskeridepartementet tok dette til etterretning, og påla BC i samråd med FL å dirigere de utenlandske fartøyene til områder med behov for råstoff, for å unngå at norskfanget råstoff ble fortrenget. Denne gangen ble landingstillatelsen gitt for et betydelig større område: hele Finnmark, Troms, Vesterålen og Lofoten.⁴⁸⁴ Heller ikke denne gangen ble hele kvantumet levert innen fristen, og dispensasjonen ble forlenget med en måned.⁴⁸⁵

Den fordelings- og dirigerings-tanker som Råfisklaget ofte la vekt på, var en sentral arv fra samvirkemodellen, og den kom i konflikt med den enkelte bedrifts behov for å skaffe seg råstoff og sørge for sin egen drift. Som nevnt økte motsetningene mellom aktørene etterhvert, og det begynte å vise seg nå. I februar 1989 søkte BC enda en ny landingstillatelse, denne gangen med øremerkede kvanta til både Finnmark og Troms, og foreslo at dette ble behandlet som to selvstendige og adskilte operasjoner.⁴⁸⁶ Fiskeridepartementet rådspurte som vanlig Råfisklaget og Fiskarlaget.⁴⁸⁷ Men da trådte BCs ambassadører i kraft – i ulikt ærend. FL anbefalte sporenstreks at departementet innvilget søknaden, og tok til orde for at ordningen skulle inkludere enda flere fiskekjøpere, også i Vesterålen, der råstoffsituasjonen for fryseindustrien var «prekær».⁴⁸⁸ Mens FFK ved Thor Robertsen anbefalte at når BC fikk dispensasjonen, måtte leveransene forbeholdes Finnmark – «dette kriserammede fylket» der

⁴⁸¹ FDARK 88/2529-23: Brev fra BC v/Stig Solheim til Fiskeridept med kopi til Råfisklaget og FL av 23.12.88. FDARK 88/2529-24: Fax fra Fiskeridept. til Råfisklaget av 23.12.1988. FDARK 88/2529-26: Møteinnkalling fra Fiskeridept. til partene av 06.01.1989, jf. FDARK 88/2529-27: Fax fra Fiskeridept. til Barents Company av 13.01.1989. FDARK 88/2529-28: Forskrift fra Fiskeridept. til Fiskeridirektøren av 13.01.1989.

⁴⁸² FDARK 88/2529-27: På en tidligere utgave tilsagnsbrevet, har saksbehandleren notert for hånd: «Saken er muntlig referert for Norges Råfisklag som synes vedtaket er akseptabelt. 12/1-89».

⁴⁸³ FDARK 88/2529-25: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 04.01.1989,.

⁴⁸⁴ FDARK 88/2529-27: Fax fra Fiskeridept. til Barents Company av 13.01.1989.

⁴⁸⁵ Til 10. april 1989. FDARK 88/2529-32: Fax fra BC til Fiskeridept av 02.03.1989, FDARK 88/2529-30: Fax fra Fiskeridept. til BC av 10.03.1989. FDARK 88/2529-31: Forskrift fra Fiskeridept. til Fiskeridirektoratet av 10.03.1989. I forskriften om forlengelse ble det spesifisert at kvantumet inkluderte bifangst av annen torskefisk.

⁴⁸⁶ FDARK 89/577-1: Fax fra BC til Fiskeridept. av 14.02.1989. BC foreslo å fordele 1500 tonn i Finnmark og 1000 tonn i Troms, etter modell i Troms som i Finnmark, der FLs distriktsformenn ga råd om fordeling av fangstene.

⁴⁸⁷ FDARK 89/577-2: Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget og Fiskarlaget av 16.02.1989.

⁴⁸⁸ FDARK 89/577-3: Fax fra FL til Fiskeridept. av 16.02.1989. FDARK 89/577-6: Brev fra FL til BC med kopi til Fiskeridept. av 20.02.1989.

situasjonen ikke var blitt noe lettere.⁴⁸⁹ Disse to støttespillerne for BC hadde altså klart motstridende interesser, og ulikt syn på hvordan BC skulle brukes. Mens FFK arbeidet for Finnmark, arbeidet FL for hele filetindustrien. Når den nye råstoffkanalen først var åpnet, kom også motsetningene mellom konkurrerende bedrifter til syne. Frionor Polar Group i Hammerfest var indignert over at det ble arbeidet for å utvide ordningen:

Fiskeindustrien i Finnmark er initiativtaker til råstoffavtalen som vi nå har oppnådd. Jeg vil gi uttrykk for at det ikke er så lite utidig at Tromsø og Nordland nå forsøker å tilrøve seg denne råstofftilførselen. Hvor var Troms og andre i 1988 da vi innledet samarbeidet.⁴⁹⁰

Her advarte Finotros arvtaker mot «en situasjon hvor vi får stopp i leveransene fra Sovjet», og krevde at både BC og departementet handlet raskt for å unngå at noe slikt skjedde. Dessuten påpekte de at dersom leveransene skulle fordeles på for mange bedrifter, ville ordningen bli helt uinteressant for dem.

Råfisklaget påpekte flere viktige konfliktlinjer. For det første forventet salgssstyret fortsatt et godt kystfiske, og mente at departementet av den grunn måtte være restriktiv med dispensasjonene. De ville likevel ikke motsette seg at BC fikk et redusert kvantum råstoff til fordeling i Finnmark, Troms og Vesterålen. For det andre pekes det på problemer som var oppstått innen saltfiskeeksporten. Råfisklaget mente at råstoffet «i minst mulig grad» burde gå til slik produksjon. Alle tilvirkerne som til nå var med i BCs ordning var filetbedrifter, men her trekkes det altså opp et nytt scenario av interessenmotsetninger – mellom filetindustrien og andre typer tilvirkerindustri. Dette var en strid som senere ble mer aktuell, og der Råfisklaget senere skiftet standpunkt, som vi skal se. For det tredje påpekte Råfisklaget at det hadde kommet sterke krav om at dersom det ble påsestopp i fisket etter torsk, så måtte alle fiskere omfattes. Da måtte det også settes forbud mot leveranser fra utenlandske fartøyer i stopp-perioden.⁴⁹¹ Fiskarlaget v/Vigdis Harsvik (som representerte fiskernes posisjon i Moxnes-utvalget) sluttet seg til uttalelsen fra Råfisklaget.⁴⁹² Her aktiverte de nok en sentral konfliktlinje, den som handlet om hvem som var industriens hovedleverandør, og hvem som utgjorde supplementet. Alt dette foregikk *før* stoppen i torskefisket 18. april 1989, som skjerpet frontene ytterligere.

⁴⁸⁹ FDARK 89/577-4: Fax fra FFK til Fiskeridept. av 20.02.1989.

⁴⁹⁰ FDARK 89/577-15: Brev fra Frionor Polar Group til BC av 15.02.1989.

⁴⁹¹ FDARK 89/577-8: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 24.02.1989.

⁴⁹² FDARK 89/577-9: Fax fra Fiskarlaget til Fiskeridept av 02.03.1989.

Tiden fra høsten 1988 til våren 1989 var oppstartsfasen for russetorskhandelen og for Barents Company. For det nye selskapet handlet det om å få på plass et praktisk apparat og noen samhandlingsrutiner. Etter torskestoppen oppsto en ny situasjon, med tilspisset konkurranse om det russiske råstoffet. At kravet om å få levert russetorsk kom fra stadig flere hold, var naturlig nok. Og det ble ikke erklært stopp, tvert imot. Etter hvert som leveringsordningen gjennom BC ble utvidet, økte etterspørselen enda mer. Flere informanter forteller også om overraskende stor iver fra leverandørene.⁴⁹³ På den annen side ønsket alle aktørene, fra skippere til fiskekjøpere, fra agenter til eksportører å omsette fisk til best mulige betingelser for egen del – og de brukte de pressmidlene de hadde i forsøket på å oppnå dette. Det var også en viss konkurranse om å få anledning til å være i forhandlingsposisjon. Dette innebar at det ble mer å administrere for BC. Det ble en test på BCs kapasitet når flere prisdrivende mekanismer, og enda flere kunder med motstridende interesser, skulle håndteres.

4.5 Hva kalles praksisen – et spørsmål om definisjonsmakt?

I sin studie av nordområde-diplomatiet på 1990-tallet, teoretiserer Iver B. Neumann rundt meningsbærende praksis i politikk og diplomati. Her drøfter han blant annet hvordan språkbruk og fortellinger kan fungere som døråpnere – «stories that ‘go in a procession’ ahead of social practices in order to open a field for them».⁴⁹⁴ Med en slik innfallsvinkel, blir det alt annet enn tilfeldig hvordan nye fenomener introduseres og benevnes. Med dette for øyet, har jeg har sett på utvalgte saksmapper fra Fiskeridepartementets korrespondanse i 1988 og 1989 som handler om dispensasjon fra landingsforbud for torsk og for makrell. Jeg har kun kartlagt *titlene* på brevene, siden det er disse som først slår an tonen hos leseren. I selve brevtteksten kan det være skrevet om dispensasjon, selv om ordet ikke brukes i tittelen. Korrespondansen har tydelige spor av en administrativ praksis der avsenders overskrift gjentas i mottakers svarbrev, men det ikke slik i alle tilfeller, og her er det avvikene som er interessante. Der overskriften endres i løpet av saksgangen, fremkommer spor av at ulike parter og aktører har ulike holdninger og dermed legger vekt på ulike sider av saken.

La oss starte med et eksempel fra korrespondansen rundt BCs dispensasjonssøknad fra nyåret 1989, som ble diskutert over. Her svarte Fiskarlaget med den samme overskriften som BC og departementet brukte: «Søknad om landing av sovjetisk fanget torsk».⁴⁹⁵ Denne

⁴⁹³ Informantintervjuer Kjell Hastad 28.01.2014, Svein A. Krane 15.04.2016.

⁴⁹⁴ Neumann 2009: 87, med henvisning til de Certau 1974: 125.

⁴⁹⁵ FDARK 89/577-1: Fax fra BC til Fiskeridept. 14.02.1989. FDARK 89/577-2: Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget og Fiskarlaget av 16.02.1989. FDARK 89/577-9: Fax fra Fiskarlaget til Fiskeridept av 02.03.1989.

formuleringen leder umiddelbart tanken i retning av at det her ganske enkelt handlet om landing av fisk. Aktører som ønsket å vektlegge andre aspekter, kunne velge å uttrykke seg annerledes. Råfisklaget kunne tjene på å fremheve at det fortsatt var nødvendig med dispensasjon, og gjorde nettopp det når de svarte med formuleringen «Søknad om dispensasjon for mottak av ytterligere kvanta fisk fra sovjetiske trålere».⁴⁹⁶

Eksempelet over er representativt. I korrespondansen om russetorsk-handelen er det typisk at aktører som kan karakteriseres som pådrivere bruker forretningsuttrykk som «landing», «kjøp», «levering» og «leveranse» og unngår formalitetsord som «dispensasjon», «søknad» og «tillatelse». At Scarus, som var skeptisk til FLs modell også brukte uttrykket leveranser, er imidlertid ikke så overraskende, siden de selv hadde solgt fisk fra Sovjet i ti år.⁴⁹⁷

At ulike aktører har ulike interesser og ulike perspektiver kommer på denne måten eksplisitt til uttrykk gjennom hvordan et gitt fenomen – som det er diskusjon om – benevnes i overskrifter på brev.⁴⁹⁸ Neste spørsmål blir hva som i størst grad ble oppfattet som nøytralt språk. Det kan være verdt å reflektere over følgende: liberale uttrykk som var positive til landing uten krav om dispensasjon (type «landing/levering av utenlandsk fisk/råstoff i Norge») utfordret samtidig dagjeldende lov. På den annen side innebar restriktive overskrifter som inneholdt ordene «dispensasjon» eller «landingstillatelse» en stadfesting av dagjeldende lovverk. Uten å trekke dette for langt, så finnes det tendenser til at de som utfordret lovverket formulerte seg annerledes enn de som forsvarte gjeldende lovverk, og at den sistnevnte gruppen nettopp havnet i forsvarsposisjon. Dette kan samtidig si noe om hvilke aktører som fikk definisjonsmakt i saken, og det ser ut til at utfordrerne hadde den sterkeste posisjonen. Poenget her må være å vise hvordan også språklige virkemidler kan være viktige redskaper for endringsagenter når de arbeider frem en ny forståelse av et fenomen eller en situasjon, og at en slik ny forståelse kan være med å rede grunnen for en lovendring.

Ett særlig interessant funn, er en saksmappe hos Fiskeridepartementet med tittel «Landing utenlandsk fanget fisk i Norge».⁴⁹⁹ Innholdet i mappen handler mer om utviklingen av en ny praksis enn om unntaksløsninger fra en gammel ordning ment for å vare. Et annet funn er det at ordet dispensasjon ikke brukes i departementets standardformulering på forskrifter om

⁴⁹⁶ FDARK 89/577-8: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 24.02.1989.

⁴⁹⁷ FDARK 88/2529-10: Fax fra Scarus til Fiskeridept av 05.10.1988.

⁴⁹⁸ I vedlegget til avhandlingen finnes et mer detaljert telleskjema som viser en del vanlige formuleringer samlet. Ordlyden som brukes, er gradert fra restriktiv til liberal.

⁴⁹⁹ FDARK 88/1012: Tittel på Fiskeridepartementets arkivmappe.

landingsstillatelse. Disse heter ganske enkelt «*Forskrift om adgang til å lande [antall] tonn utenlandskfanget [fiskeslag] (i Norge)*». ⁵⁰⁰ Dette virker liberalt nok i seg selv, men blir likevel forholdsvis restriktivt sammenliknet med hva andre aktører brukte, jf. vedlegg. Dermed kan departementets standard gi en pekepinn om hva som ble oppfattet som nøytralt formulert.

Det finnes flere eksempler på at overskriften ble endret i løpet av behandlingsprosessen. Som eksempel på hvordan en sak kunne bli omformulert, kan vi se på korrespondansen rundt BCs første søknad av 19. oktober 1988. Selv brukte BC tittelen «Søknad om *dispensasjon fra fiskerigrenseloven for direkte landinger* av torsk til fiskeindustrien i Finnmark fra sovjetiske trålere». Søknaden var signert av Jarle Forbord og stilet til Fiskeridepartementet v/ekspedisjonssjef Paulsen. ⁵⁰¹ Som nevnt, finnes det to utgaver av departementets svar. Den tidlige versjon av dokumentet er et utkast med samme tittel som BC brukte. I utkastet gis det kun tilsagn om 1000 tonn med 8 dagers stoppvarsel, betydelig mindre enn de 5000 tonn det ble søkt om. Utkastet har imidlertid to håndskrevne påskrifter, som vitner om at teksten ble forelagt fiskeriministeren, og deretter endret. Først står det skrevet «til politiske ledelse», og så er det tilføyd med annen håndskrift «3000 t. 14 dg frist. 28/10 Bj.» ⁵⁰² Tilsagnet som ble sendt fra departementet hadde overskriften «Søknad om *adgang til landing* av sovjetisk fanget torsk i Norge i 1988». Her gis det tilsagn om 2000 tonn med 14 dagers stoppvarsel. ⁵⁰³ Dette viser tydelig at politisk ledelse sørget for en mykere respons på BCs søknad, både i kvantum, varighet, varslingstid og ordlyd. For å kontrastere det hele: i samme sak brukte pådriveren FL ordlyden «5000 tonn torskeråstoff til fiskeindustrien i Finnmark», en tittel som gir assosiasjoner til en ren standardisert leverandøravtale eller eventuelt en avisoverskrift om en leverandøravtale som er inngått. ⁵⁰⁴ På sin side skrev skeptikeren Norges Råfisklag «Søknad om dispensasjon fra fiskerigrenselovens landingsforbud for landinger av inntil 5000 tonn råstoff i Finnmark for en periode på inntil 6 måneder», som for å understreke at dette gjaldt en særordning av begrenset omfang og varighet. ⁵⁰⁵ Det samme gjorde seg gjeldende ved senere anledninger, etter at BC hadde fått sine første leveringsavtaler på plass, og søkte om

⁵⁰⁰ FDARK 88/2529-28: Forskrift fra Fiskeridept. til Fiskeridirektøren og Norsk Lovtidend av 13.01.1989.

FDARK 88/2529-31: Forskrift fra Fiskeridept. til Fiskeridirektoratet og Norsk Lovtidend av 10.03.1989. Min utheving.

⁵⁰¹ FDARK 88/2529-16: Fax fra BC til Fiskeridept av 19.10.1988.

⁵⁰² FDARK 88/2529-17: Utkast til fax fra Fiskeridept til BC av okt. 1988. Min utheving.

⁵⁰³ FDARK 88/2529-17: Fax fra Fiskeridept til BC av 31.10.1988. Min utheving. Mens utkastet var signert fung. ekspedisjonssjef Gunnar Kjønøy og fung. byråsjef Dag Erling Stai, er utgående svar signert ekspedisjonssjef Trond S. Paulsen og byråsjef Marius Hauge.

⁵⁰⁴ FDARK 88/2529-15: Fax fra FL til Fiskeridept av 21.10.1988.

⁵⁰⁵ FDARK 88/2529-13: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 19.10.1988.

forlengelser. Mens BC selv skrev «Landing av sovjetisk fanget torsk i Norge»⁵⁰⁶, tok Fiskeridepartementet saken videre til kommentar fra Råfisklaget under overskriften «Landing av sovjetisk fanget torsk i Norge. Utvidelse av landingsperioden for Barents Company».⁵⁰⁷ Og selv om svaret fra Råfisklaget var positivt, tydeliggjorde deres overskrift at dette handlet om en dispensasjon: «Barents Company A/S. Søknad om forlengelse av dispensasjon for landing av fisk fra sovjetiske trålere».⁵⁰⁸

Det kan også være verdt å merke seg at mens landingsforbudet var effektivt, opererte Fiskeridepartementet med en klar distinksjon mellom import og direktelanding. Her henviste departementet til foredraget til fiskerigrensloven Ot.prp. nr. 29 (1965-66). Landing gjaldt ilandbringelse fra fangstfeltet. Dersom en fiskevare hadde vært gjenstand for omlasting, ville det være tale om import.⁵⁰⁹ Ennå i 1983 mente den såkalte Foss-gruppen, etter gjennomgang av regelverk og praksis, at det var riktig å opprettholde skillet mellom import og landing.⁵¹⁰ Denne distinksjonen ble utfordret av aktører som ville ha landingsforbudet opphevet, slik vi husker at Høyres stortingsrepresentanter gjorde, og fra diskusjonen som verserte i departementets korrespondanse.⁵¹¹ I ettertid ble det ikke nødvendigvis operert med noe klart skille, som i denne omtalen av speilvendingsaken fra 2004, hvor det heter om lovendringen som fulgte av speilvendingsaken: «Dette var særlig viktig for *import av råstoff*, i første rekke torsk fra russisk flåte og makrell fra britisk flåte.»⁵¹²

4.6 Krise og kappløp mot øst: Krybba er tom og hestene bites

Som vi husker fra kapittel 4.2, var det særlig to viktige spørsmål som angikk fiskeriene på regionalplanet. Det ene handlet om bevaring av ressursen, det andre om fordeling. I omtalen av russetorskhandelen så langt har det handlet mest om fordeling. Ikke at dette spørsmålet tapte viktighet da fisket etter torsk ble stoppet våren 1989, tvert imot. Da vendte enda flere

⁵⁰⁶ FDARK 88/2529-19: Fax fra BC til Fiskeridept av 14.12.1988.

⁵⁰⁷ FDARK 88/2529-20: Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget av 19.12.1988.

⁵⁰⁸ FDARK 88/2529-21: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 22.12.1988.

⁵⁰⁹ FDARK 88/3275-2: Brev fra Fiskeridept til Ålesund tollsted av 10.01.1989. Foranledningen var tvil om farøyseddel/lastemanifest for et russisk fartøy på vei fra Murmansk via Dåfjord og Tromsø til Ålesund med torsk, jf. Dokumenter som følger FDARK 88/3275-1 og -2.

⁵¹⁰ Gjengitt i Moxnes 1990: 55.

⁵¹¹ St.t. 3558-60: Dokument nr 8:33 (1987-88), vedlegg til FDARK 88/1012-6. Andre eksempler: FDARK 88/3610-8: Fax fra Fiskeridept. til R. Domstein av 01.02.1989, FDARK 88/3722-2: Fax fra Fiskeridept. til Sunnmøre Fiskeindustri av 17.11.1988.

⁵¹² Aalbu 2004: 170. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/nouer/2004/nou-2004-2/7/14.html?id=383824> [12.10.14], min utheving.

fiskeindustribedrifter blikket mot den nye råstoffkanalen fra Sovjet. Men spørsmålet om å ta vare på ressursen, fisken, som samfunnets livsgrunnlag ble enda mer aktualisert.

To dager etter torskestoppen, 20. april 1989, kom Råfisklagets vurdering av Barents Companys (BC)s nyeste søknad om å formidle russetorsk fram mot utgangen av mai. Råfisklaget bemerket nokså tørt at «som kjent er torskefisket stanset pr. 18. d.m.», dermed ville det ikke bli noe avtaksproblem. Råfisklaget bemerket at fisket etter sei og hyse var forventet å starte tidligere enn vanlig, slik at det kunne komme norsk råstoff herfra. De ville ikke nekte BC dispensasjonen, men kom samtidig med følgende kritiske bemerkning:

Vi vil samtidig påpeke det uheldige i at sovjetiske trålere får levere torsk i Finnmark samtidig som de norske fiskere ikke får delta i torskefisket p.g.a. fiskestoppen.⁵¹³

Denne situasjonen påpekte Råfisklaget også senere.⁵¹⁴ Fiskarlaget var mest interessert i fangstkvote på norsk-arktisk torsk, og viste til hva de tidligere hadde meddelt departementet om regulering av bestanden. De mente at søknaden fra Barents Company måtte «sees i sammenheng med mulighetene for å få ytterligere overføringer av torsk fra sovjetiske fiskerimyndigheter i 1989».⁵¹⁵ Denne tankegangen var som nevnt reflektert i Fiskeridepartementet allerede i april 1988. Igjen berøres konfliktlinjen om hvem som var industriens hovedleverandør, og hvem som utgjorde supplementet.

Sommeren 1989, etter at også de russiske leveransene var stoppet, søkte BC om landing av et større kvantum torsk for høsten 1989.⁵¹⁶ Nå var det en mer erfaringsbasert tone i søknaden:

På bakgrunn av de erfaringer som vi oppnådde sist vinter vil vi nå satse på en mer direkte og forpliktende kontrakt med et fast volum av torsk med opsjonsmuligheter, kontinuerlige landinger uten stopp, minimumsantall av fartøyer samt fastsette intervaller for prisreguleringer.⁵¹⁷

Overfor departementet hevdet BC at det kunne ha en «uheldig innvirkning på prisforhandlingene» med Sovjet dersom det ble gitt dispensasjon for et kvantum mindre enn 5000 tonn.⁵¹⁸ Fiskeridepartementet innhentet synspunkter fra Råfisklaget, Fiskarlaget og

⁵¹³ FDARK 89/577-22: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 20.04.1989.

⁵¹⁴ FDARK 89/577-28: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 25.05.1989.

⁵¹⁵ FDARK 89/577-23: Fax fra Fiskarlaget til Fiskeridept av 24.04.1989.

⁵¹⁶ FDARK 89/577-37: Fax fra BC til Fiskeridept av 21.08.1989.

⁵¹⁷ Samme sted.

⁵¹⁸ FDARK 89/577-44: Notat fra Internasjonalt kontor av 31.08.1989.

Fiskeindustriens Landsforening (FL).⁵¹⁹ Som ventet, ville FL «på det sterkeste anmode» departementet om å innvilge søknaden.⁵²⁰ Råfisklaget samtykket, mer reservert:

For øvrig bemerkes at omsøkte kvantum synes høyt basert på tidligere informasjon fra departementet hvor det fremgår at den sovjetiske torskekvote vil være oppfisket i løpet av kort tid. Salgsstyret forutsetter at departementet vurderer de eventuelle negative ressursmessige og kvotefordelingsmessige konsekvenser av å gi slike tillatelser.⁵²¹

Fiskarlaget samtykket også. De kunne se «behovet fra industrien om å få tilført råstoff i en periode hvor det er stopp i det norske fisket», men anførte ellers samme reservasjon som Råfisklagets salgsstyre.⁵²² Norges Fiskarlag hadde tidligere krevd at norske myndigheter tok sitt ansvar som kyststat på alvor, og iverksatte «en forsvarlig langsiktig ressurspolitikk» med nødvendig vitenskapelig belegg.⁵²³ Fra denne posisjonen, som tilsvarer fiskersidens representanter i Moxnes-utvalget, ble det altså uttrykt en betydelig bekymring for overfiske.

Lossearbeidernes fagforening i Hammerfest stilte liknende spørsmål. De hadde hørt fiskere og skipperer hevde at sovjetiske trålere brukte flytetral, tok større kvanta, mer ungfisk og hadde et forholdsvis stort utkast av undermålsfisk. Fagforeningen stilte spørsmål ved at norske anlegg kjøpte slik fisk, samtidig med at kvoten for norske fartøy – som var «henvist til å bruke bunntrål» – var satt ned, og lurte på hva myndighetene hadde tenkt å gjøre med dette. Dersom påstandene om russernes fiske stemte, ble det vanskelig å forstå hensikten med kvotenedsettelsene på norsk side:

Så vidt vi forstår finnes det jo bare en norsk/arktisk torskestamme. På sikt kan det vise seg at denne russetorsken som vi kjøper i dag kan vise seg og bli en meget kostbar fisk når vi tenker på ressursene og dermed bosettingen i Nord-Norge.⁵²⁴

Her gjøres en direkte kobling mellom torsken og bosettingen, der torsken er forutsetningen for bosettingen. Det er verdt å merke seg, siden hensynet til kystfiskernes fremtidige leveringsmuligheter ble brukt som argument for å lempe på landingsforbudet. Et annet hyppig brukt argument for å oppheve landingsforbudet, var at det uansett ville foregå fiske, og at mest mulig av den fisken som ble tatt burde tilvirkes i Norge. Fiskersidens egne merknader representerer dermed en motvekt til slike argumenter. Det virker som at tilvirkerposisjonen

⁵¹⁹ FDARK 89/577-40: Fax fra Fiskeridept til FL, Råfisklaget og Fiskarlaget av 23.08.1989.

⁵²⁰ FDARK 89/577-38: Fax fra FL til Fiskeridept. av 23.08.1989.

⁵²¹ FDARK 89/577-39: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 25.08.1989.

⁵²² FDARK 89/577-41: Fax fra Norges Fiskarlag til Fiskeridept. av 29.08.1989.

⁵²³ Fiskeridirektoratets bibliotek: Fax fra Norges Fiskarlag til Fiskeridept. og Fiskeridirektoratet av 26.04.1988, vedl. referat fra Reguleringsrådet 09.05.1988.

⁵²⁴ FDARK 89/577-42: Brev fra Lossearbeidernes Fagforening Hammerfest av 10.03.1989 [trolig feildatert, skal nok være 10.04.1989, siden det refererer til årsmøtevedtak av 31. mars d.å.].

brukte argumenter hovedsakelig basert på samfunnsmessige verdier, mens fiskerposisjonen brukte argumenter som var mer direkte basert på miljømessige verdier. En slik posisjonering er også karakteristisk for ordskiftet mellom Fiskarlaget og Fiskeindustriens Landsforening i Reguleringsrådet.⁵²⁵ Det finnes dessuten flere eksempler på at et ressurs- og et bosettingsargument kobles sammen, når det argumenteres for å avverge en økologisk katastrofe i Barentshavet av hensyn til bosettingsgrunnlaget. Blant annet brukte Båtsfjord kommune dette argumentet overfor Kommunaldepartementet.⁵²⁶

Kystvakten kunne ikke bekrefte ryktene om at sovjetiske fiskere hadde brukt flytetral i norsk sone, hvor de fikk tildelt en kvoteandel gjennom de norsk-sovjetiske fiskeriforhandlingene. Denne fikk de, fordi det var mindre andel ungfisk i norsk enn i sovjetisk sone. I 1988 kom det imidlertid meldinger fra Kystvaktskvadron Nord (KVN) om at russerne fisket med flytetral i Det tilstøtende området/«Gråsonen». Her hadde norske myndigheter ikke jurisdiksjon, men saken ble ifølge Fiskeridepartementet tatt opp med den statlige fiskerisammenslutningen Sevryba i september 1988 og under den 17. sesjon i den norsk-sovjetiske fiskerikommisjon i desember samme år.⁵²⁷

Utover 1989 og 1990 fikk BC nye dispensasjoner for direktelandinger i Finnmark, Troms, Vesterålen og Lofoten.⁵²⁸ I første omgang ble det imidlertid bare levert i Finnmark, fordi russerne ikke ønsket lengre gangtid mellom fiskefelt og landingssted. Høsten 1989 disponerte BC i alt 13 sovjetiske fartøyer. Disse fisket i egen sone og leverte råstoff som, etter FLs vurdering, var av god kvalitet. Også ifølge BC mente industrien at fisken holdt høy kvalitet, men at den «i perioder» kunne være «noe småfallen».⁵²⁹

Det var likevel selgers marked. Slik situasjonen nå var, økte den innbyrdes konkurransen om råstoffet mellom bedriftene, det vil si både mellom ulike steder, og mellom ulike produksjonsformer. I utgangspunktet hadde leveransene via BC vært forbeholdt filetindustrien. Dette fikk økende kritikk fra den delen av næringen som hos Moxnes-utvalget

⁵²⁵ Fiskeridirektoratets bibliotek: Referat fra møter i Reguleringsrådet 9. mai, 30. juni og 24. oktober 1988.

⁵²⁶ FFKARK-us: Utbyggingsetaten 1988-1997: Fiskeri generelt: Brev fra Båtsfjord kommune til Kommunaldept. av 31.10.88 vedr. bruk av arbeidsmarkedsmidler overfor fiskeindustribedrifter (Kopi til FFK).

⁵²⁷ FDARK 89/577-43: Brev fra Fiskeridept til Lossesarbeidernes Fagforening av 21.07.1989 med kopi til Transportarbeiderforbundet.

⁵²⁸ FDARK 89/577-45: Fax fra Fiskeridept. til BC av 31.08.1989. FDARK 89/577-61: Fax fra Fiskeridept. til BC av 05.01.1990. FDARK 89/577-64: Fax fra Fiskeridept. til BC av 25.01.1990. FDARK 89/577-78: Fax fra Fiskeridept. til BC av 28.03.1990. FDARK 89/577-84: Fax fra Fiskeridept til BC av 05.07.1990, og tilsvarende til Fiskeridir. FDARK 89/577-85.

⁵²⁹ FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 1-2.

konsekvent omtales som *konvensjonelle bedrifter*, nærmere bestemt salt-, tørr- og klippfiskprodusentene. Saltfisknæringen opplevde at BC var «‘helt i hendene’ på filetprodusentene» og ba departementet om å gripe inn «for å sikre en balansert utvikling».⁵³⁰ Bakgrunnen for henvendelsen, var at de først hadde bedt BC om å få del i russeleveransene, men fått avslag. Deretter søkte flere saltfiskprodusenter egne dispensasjoner for direktelanding, men de møtte også motbør hos departementet som i utgangspunktet foretrakk å kanalisere dispensasjonene gjennom én operatør. Denne diskusjonen viser dessuten at da FL markedsførte sin skisse overfor Fiskeridepartementet ved å hevde at industribedriftene i Finnmark gikk samlet inn for opplegget, så var det en sannhet med modifikasjoner. For det første må nok utsagnet modereres til å gjelde filetbedriftene. Samtidig er det tydelig at FL fikk stor innflytelse i saken i kraft av å opptre som tilvirkerbedriftens representant. Et notat fra internasjonalt kontor i Fiskeridepartementet bekrefter at filetneringen hadde vært prioritert. Her bemerkes det at også Råfisklaget hadde anbefalt at råstoffet ikke burde gå til saltfiskproduksjon, og det heter videre:

Vi har som tidligere ikke satt dette ned på papir og det er underhåndenforståelse med Barents Company om at filetproduksjon skal prioriteres.⁵³¹

I oktober 1989 tok departementets avdelingsdirektør Magnor Nerheim, som også satt i Moxnes-utvalget, tak i saken. Han skrev til BC at de i løpet av de siste to månedene hadde mottatt «flere søknader fra nord-norske bedrifter om landing av sovjetiskfanget torsk. Søknadene er begrunnet med avslag om kvotetildeling fra Barents Company». På denne bakgrunn ba departementet om en «redegjørelse for Barents Companys fordelingspolitikk» samt for «innkjøps- og forhandlingssituasjonen med Sovjetunionen».⁵³²

Fordelingsstrategien BC arbeidet ut fra, var utviklet i samarbeid med FLs tillitsmenn. Den var basert på hensynet til «anleggenes sysselsettings- og foredlingsgrad», et hensyn som favoriserte den mer arbeidskraftkrevende filetproduksjonen. I tillegg inneholdt fordelingsstrategien følgende hovedpunkter:

- A. Råstoffet skal gå til eksisterende og igangværende anlegg. Råstoffet skal produseres på mottaksstedet.
- B. Råstoff til ett sted fordeles tilnærmet likt mellom de anlegg som fyller pkt. A. kjøperne på stedet lager eget system for dette som meddeles Barents Company.
- C. Det bør tilstrebes leveranser så vel i Øst- som i Vest-Finnmark.⁵³³

⁵³⁰ FDARK 89/577-58: Notat av 28.12.1989.

⁵³¹ FDARK 89/577-16: Notat fra Internasjonalt kontor av 15.03.1989.

⁵³² FDARK 89/577-55: Brev fra Fiskeridept. til BC av 20.10.1989.

⁵³³ FDARK 89/577-56: Fax fra BC til Fiskeridept av 28.11.1989.

Dette ble en balansegang mellom flere ulike hensyn. Både BC og FL var bekymret for konsekvensene av at flere lokale aktører etterspurte det samme russiske råstoffet. De oppfattet konkurrerende dispensasjonssøknader som en alvorlig trussel i prisforhandlingene med russerne. Begge aktørene advarte departementet om at dispensasjoner til flere aktører utenom BC kunne bidra til at prisene på russisk torsk ble presset opp. FL skrev til departementet i november 1989 og forklarte at det dessuten var internasjonal konkurranse om å knytte liknende kontakter med russerne, og at det var viktig å «øke vår konkurransedyktighet i forhold til andre nasjoner som også arbeider meget målbevisst og med store ressurser overfor de samme forbindelser i Sovjet». Her antok FL at etterspørselen fra norsk side ville øke, mens tilbudet fra Sovjet trolig ikke ville øke i samme omfang «av kvotemessige grunner», noe som forsterket «kravet til rasjonell organisering av handelen». FL vurderte ressurshensynet opp mot distriktshensynet på denne måten:

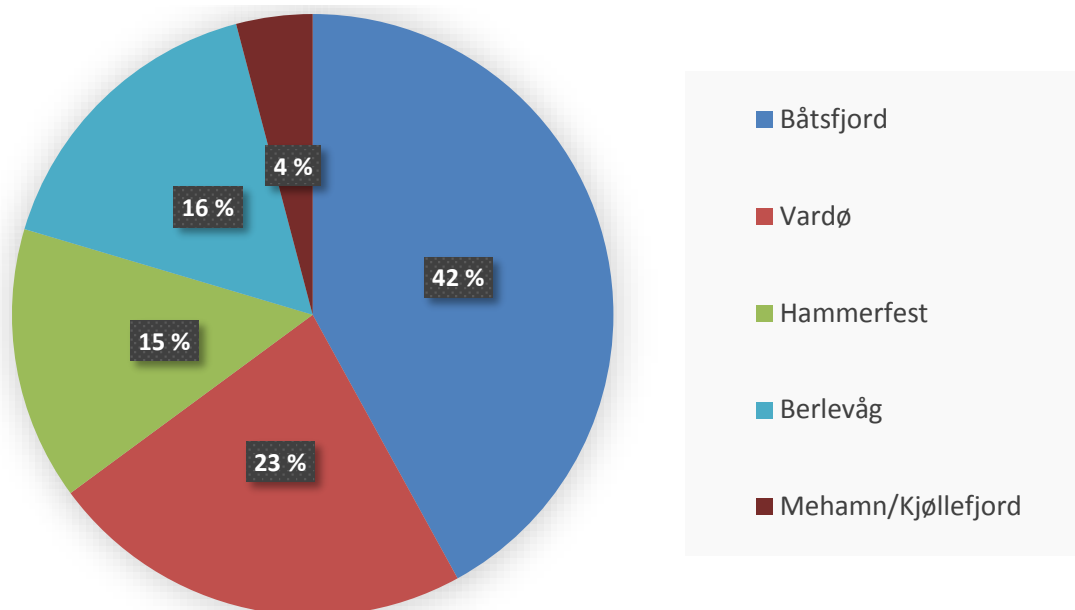
Ressursknapphet vil måtte føre til sterkere prioriteringer utover det som har vært nødvendig hittil. Gjennom den diskusjon som reduksjon i våre kvoter for kommende år har utløst, synes det som om at en er villig til å prioritere hensynet til sysselsetting og nasjonal videreføring av begrensede ressurser. [...] Dersom det åpnes for direkteleveranser av ferskt utenom Barents Company vil selvsagt ikke øvrige bedrifter være forpliktet av denne ordning. [...] Dermed vil alle intensjoner som ble lagt til grunn for dagens organisering av handelen med Sovjet falle bort, samtidig som at vi undergraver et system som har gitt oss handelsmessige fortrinn.⁵³⁴

Dette tyder på at BC og FLs modell fungerte for filetbedriftene i det kvoteregimet som gjaldt frem til 1989, men at ordningen nå havnet på defensiven. Den fortsatte likevel en stund til. Sevryba var positiv til å fortsette å levere torsk i Norge ut 1989, eventuelt frem til mars 1990, forutsatt enighet om pris. I slutten av november 1989 mottok BC imidlertid melding om at leveransene kom til å stoppe, på grunn av oppfisket kvote. I perioden leveransene kom inn, var det i alt 19 bedrifter som ba om fangster, 17 ble tildelt fartøy og 15 fikk fangst.⁵³⁵ Geografisk fordelte de seg som vist i fig. 4-1, der det fremgår at fiskemottakene i Båtsfjord fikk brorparten av leveransene.

⁵³⁴ FDARK 89/577-51: Fax fra FL til Fiskeridept av 13.11.1989.

⁵³⁵ FDARK 89/577-56: Fax fra BC til Fiskeridept av 28.11.1989.

FIGUR 4-1 LANDINGER FRA SOVJETISKE FARTØY I FINNMARK 16.10-24.11.1989, ANDEL I PROSENT (KILDE: BARENTS COMPANY)



Slik blir det tydelig at endringsagentene i Båtsfjordmiljøet lyktes med en innovasjon i den forstand at de åpnet en ny råstoffkanal, som i første rekke kom dem selv til gode. Dette var så langt det mest påtakelige resultatet, upåaktet det at andre aktører argumenterte for at russetorskhandelen skulle gagne hele fylket. Det tok også tid før andre typer tilvirkerbedrifter enn filetindustrien ble tilgodesett med russisk råstoff.

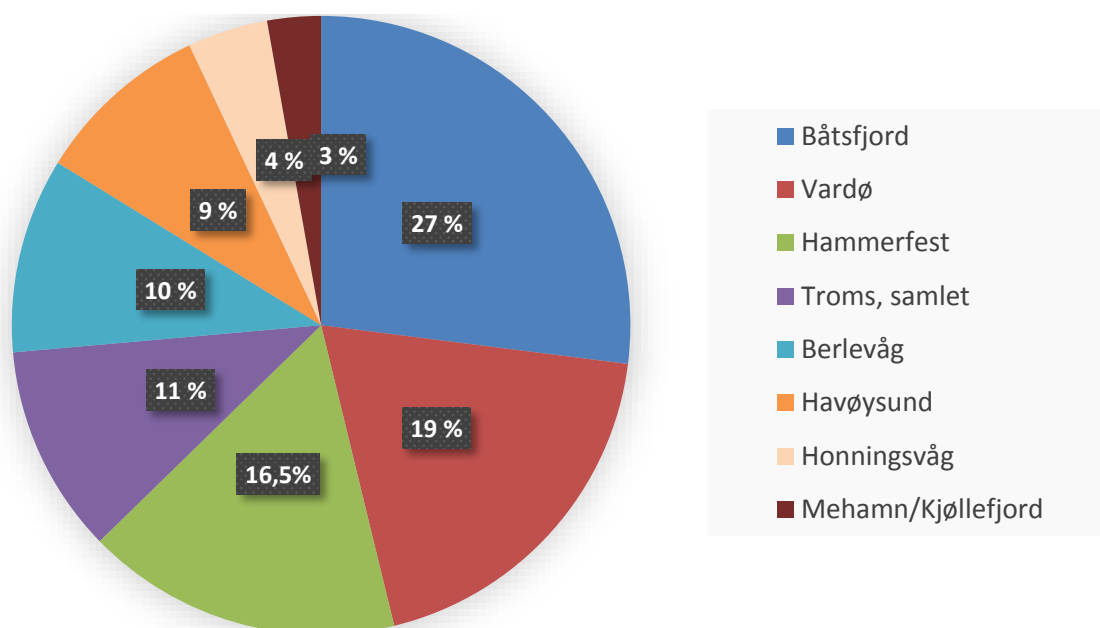
Da representanter for Fiskeridepartementet, Fiskeindustriens Landsforening, Norges Råfisklag, Barents Company og enkeltbedrifter møttes i Tromsø i januar 1990 for å drøfte ordningen, var det fortsatt enighet om å fordele råstoffet via Barents Company. Partene var imidlertid også enig om at flere distrikter/fylker og flere typer bedrifter måtte få russetorsk. Det var ellers enighet om dersom det oppsto problemer, måtte industrien løse disse selv.⁵³⁶

Trålfabrikantene i Murmansk og Arkhangelsk foretrakk å levere til fiskebruk på Varangerhalvøya (Vardø, Vadsø, Berlevåg). Skulle det leveres lenger vest, ble det mindre tid til fiske og mer tid til føring og retur. For å få leveranser lenger vest, foreslo BC et «prisonnesystem» der russerne fikk ekstra betalt i form av et «sonetillegg/fraktt tillegg» for å levere i havner vest av Berlevåg, noe Sevryba ifølge BC aksepterte «uten innvendinger».⁵³⁷ Som vist i fig. 4-2 og 4-3, kom flere steder og flere bedrifter med på mottakerlisten i 1. kvartal 1990.

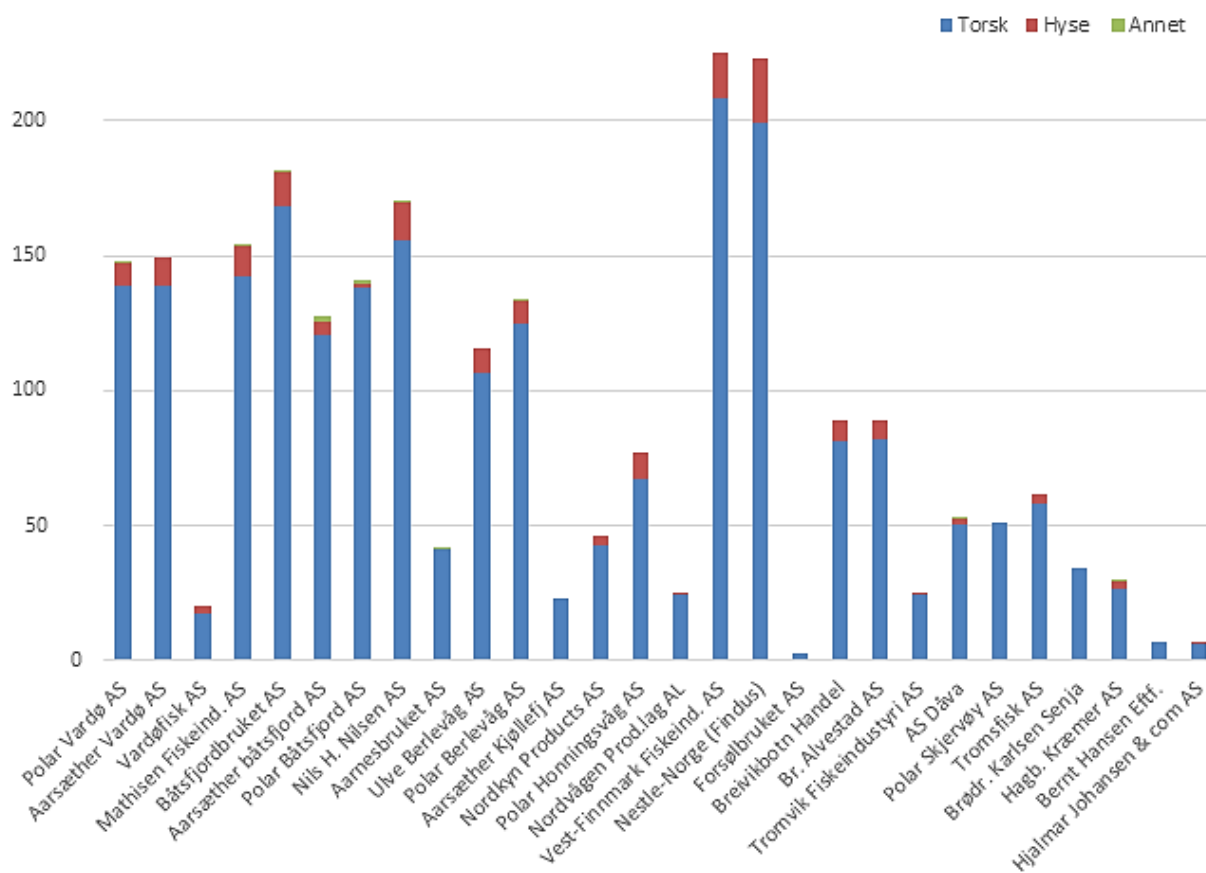
⁵³⁶ FDARK 89/577-75: Møte i Tromsø 10.01.1990, referert i brev fra Fiskeridept. til ordfører i Måsøy av 05.02.1990.

⁵³⁷ FDARK 89/577-58: Fax fra BC til Fiskeindustrien i Finnmark av 18.12.1989.

FIGUR 4-2 LANDINGER FRA SOVJETISKE FARTØY I FINNMARK OG TROMS FØRSTE KVARTAL 1990, ANDEL I PROSENT (KILDE: BARENTS COMPANY)



FIGUR 4-3 LANDINGER FRA SOVJETISKE FARTØY I FINNMARK OG TROMS FØRSTE KVARTAL 1990, ANGITT I TONN (KILDE: BARENTS COMPANY)



Det ser ut til at det ikke lenger var så maktpåliggende å begrense russeleveransene til noen få havner av sikkerhetshensyn. Dette perspektivet ble i det hele tatt lite berørt i den åpne diskusjonen rundt russetorskhandelen. Rett nok finnes noen eksempler fra 1988. Som nevnt ble forsvarsmessige interesser omtalt på Stortinget da Høyre foreslo å fjerne landingsforbudet, og likedan på partsmøtet hos Fiskeridepartementet før leveransene kom i gang. Informant Svein A. Krane, som var sentral i planleggingsarbeidet på vegne av Fiskeindustriens Landsforening, forteller også at Utenriksdepartementet var med på å godkjenne hvilke havner som kunne brukes. Båtsfjord var for eksempel uproblematisk, mens det trengtes nøyere vurdering av Vardø, der det fantes et stort militært radaranlegg.⁵³⁸ I et brev fra fiskeindustrien i Vesterålen het det også at det var trygt å la russerne komme dit og levere, for: «Med unntak av Andenes finnes det ikke militære installasjoner i området».⁵³⁹ Samtidig var militær- og sikkerhetsmyndigheter hele tiden et naturlig ledd i saksbehandlingen. Når det skulle gjøres endringer i konseptet, som for eksempel at flere havner fikk ta imot russisk råstoff, sto Forsvarsdepartementet på listen over dem som fikk gjenpart av brevet, i tillegg til UD og Fiskeridirektoratet.⁵⁴⁰ Det ble også en rutine at BC rapporterte til Råfisklaget og til Forsvarsdepartementet eller Forsvarskommando Nord-Norge når russiske skip anløp.⁵⁴¹

Til tross for en halvering av den sovjetiske torskekvoten fra 1989 til 1990 var Sevryba ifølge innstilt på å gjenoppta leveransene av fersk fisk til Norge fra januar 1990. Etter en del tautrekking, ble også representanter for saltfisknæringen enige med BC om at disse bedriftene skulle stille egne landingssøknader i bero, såfremt de fikk fisk gjennom BC-systemet.⁵⁴² I forskriften om landing av sovjetiskfanget torsk i Finnmark, Troms, Vesterålen og Lofoten for andre kvartal 1990 presiserte departementet at også saltfisknæringen skulle være representert når BC konsulterte næringen om fordeling av råstoffet.⁵⁴³ I kapittel 6.3 skal vi for øvrig se et mer utdypende eksempel på saltfisknæringens posisjon.

4.7 Lokale interessekonflikter: En sak for lokalpolitikk og fagbevegelse

Så langt har vi fulgt en utviklingslinje som viser hvordan næringsaktører og politikere samarbeidet om å få i gang – og utvide – en ny råstoffkanal til fiskeindustrien i Finnmark, der

⁵³⁸ Informantintervju Svein A. Krane, 15.04.2016.

⁵³⁹ FDARK 88/2529-25: Fax fra Gunnar Klo til Barents Company med kopi til Fiskeridept.

⁵⁴⁰ For eksempel FDARK 88/4022-2: Fax fra Fiskeridept. til BC av 09.12.1988.

⁵⁴¹ For eksempel FDARK 88/2529-27: Fax fra Fiskeridept. til BC av 13.01.1989.

⁵⁴² FDARK 89/577-58: Fax fra BC til Fiskeindustrien i Finnmark av 18.12.1989. FDARK 89/577-77: Notat fra Utredningsavdelingen av 26.03.1990.

⁵⁴³ FDARK 89/577-78: Fax fra Fiskeridept. til BC av 28.03.1990.

Barents Company ble et nyttig redskap, og kontakten med Fiskeridepartementet var løpende. La oss nå skifte utkikkspunkt, og se hvordan situasjonen kunne fortone seg fra andre ståsteder. Her bruker jeg Vest-Finnmark Fiskeindustri (VEFI) som eksempel for å synliggjøre spørsmål som ble reist rundt russetorskhandelen slik den ble organisert i 1988/89.

I mars 1989, omtrent samtidig med at BC søkte om «felleskvote» på vegne av fiskeindustrien, søkte Vest-Finnmark Fiskeindustri (VEFI) om egen dispensasjon til å motta 300 tonn sløyd, hodekappet torsk. VEFI argumenterte også fra et overlevelsesperspektiv, utfra viljen – og retten – til å overleve, som bedrift og som samfunnsinstitusjon. Her gis samtidig en situasjonsbeskrivelse fra Havøysund som illustrerer hvor viktige personlige relasjoner er i en vanskelig situasjon, mellom lokal bedriftsledelse og lokalsamfunn, og mellom fiskekjøper og fiskeskipper. Havøysund Fiskarsamvirkelag gikk konkurs i 1987, deretter drev Havøysund Fiskeindustri anlegget i et års tid, før det ble kjøpt opp av Longva-gruppen fra Sunnmøre. VEFI hadde drevet filet- og ferdigvareproduksjon med leveranser av russisk torsk via BC, men så «med en ikke ubetydelig bekymring på tiden etter påske når det gjelder råstoffsituasjonen». Det var vanskelig å få nok råstoff til å utnytte kapasiteten i anlegget, men bedriften ønsket å gjøre sitt ytterste for å bidra til sysselsetting:

Vest-Finnmark Fiskeindustri A/S er seg bevisst det ansvar som hviler på en hjørnestensbedrift i et lokalsamfunn som har vært gjennom en meget vanskelig periode.⁵⁴⁴

Bedriften kunne ved full drift på filet-, reke- og ferdigvareavdelingene ha omlag 100 ansatte, og fortalte at «man har etablert et meget godt samarbeid med den russiske tråleren ‘Gremyachinsk’ som nå leverer i Havøysund». Kapteinen kunne tenke seg å levere til anlegget dersom nye avtaler mellom BC og Sovrybflot førte frem.⁵⁴⁵ VEFI var imidlertid ikke trygg på at en slik avtale kom på plass, og søkte derfor om egen dispensasjon fra fiskerigrenseloven, selv om departementet hadde anbefalt dem å henvende seg til BC. For å signalisere at VEFI ikke sto alene, ble brevet sendt med kopi til ordfører Arvid Mathisen (Ap) i Måsøy kommune, som senere ledet Vest-Finnmark regionråd. VEFI skrev også til departementet at de med 100 ansatte var den største private bedriften i Måsøy kommune og at de samarbeidet med kommuneledelsen. Det vitner om et privat-offentlig samarbeid for å opprettholde lokal sysselsetting og holde liv i lokalsamfunnet.

⁵⁴⁴ FDARK 89/577-13: Brev fra VEFI til Fiskeridept av 13.03.1989.

⁵⁴⁵ Samme sted.

Korrespondansen fra VEFI i Havøysund, Måsøy viser at dirigeringen av russetorsk gjennom Barents Company (BC) ikke alltid fungerte. I november 1989 ble det avtalt at VEFI skulle få en leveranse via Båtsfjordbruket, men etterpå ble det gitt kontrabeskjed – fisken skulle isteden leveres hos Nils H. Nilsen. VEFI klagde til Fiskeindustriens Landsforening (FL) og Fiskeridepartementet. De kalte det som skjedde for manglende styring fra BCs side, og «selvtekt» fra Nils H. Nilsen.⁵⁴⁶ Ifølge VEFI var det vanskelig «å finne ut hvem beslutningstakerne er, og hvor de befinner seg».⁵⁴⁷

Departementets svar signaliserer tydelig en holdning at næringen måtte løse sine egne problemer selv. VEFI fikk beskjed om at departementet «bare unntaksvis» engasjerte seg i den type saker «som De er opptatt av», derfor var det vanskelig å være behjelpelig «i denne konkrete saken». Imidlertid kunne departementet opplyse om at det ble arbeidet med å lage et «koordineringsarrangement for 1990 for kjøp av fersk torsk fra Sovjetunionen». Her gjentas også at det var «regjeringens målsetting at mest mulig av fisken fra farvannene utenfor Norge videreforedles av norske bedrifter», at man søkte å «videreutvikle en liberal dispensasjonsordning basert på gjeldende lov, eventuelt ved å endre loven».⁵⁴⁸ Aunes og Svendsgårds argument om at mest mulig av fisken som ble tatt skulle bearbeides hos norske bedrifter hadde tydelig satt seg også i departementet: Loven kunne strekkes for å nå målet om at mest mulig av fangsten skulle videreforedles i Norge. Dette var egentlig også et svar på sjøfarts- og fiskerikomiteens spørsmål fra innledningen til dette kapittelet. Ja, komiteen kunne så visst gå ut fra at denne mer liberale praksisen ble videreført.

At loven ble lempet på, var likevel ingen garanti for at mest mulig av fisken som ble tatt virkelig ble bearbeidet hos norske bedrifter. Dersom russetorsken *ikke* bidro til lokal sysselsetting, representerte det et brudd med en hovedforutsetning i FL/BCs strategi, der utgangspunktet var at råstoffet skulle produseres på mottaksstedet. Som Råfisklagets salgss styre påpekte overfor departementet, var det vanskelig å kontrollere at fangster fra utenlandske trålere virkelig ble produsert på anleggene som mottok råstoffet.⁵⁴⁹ Ordfører Mathisen i Måsøy var en av dem som tok tak i denne problematikken. Han ga klart uttrykk for at det var uakseptabelt dersom fangstene fra den ene russetrålere VEFI Havøysund var tildelt skulle deles med saltfiskprodusenten Br. Jangaard i Gjesvær. Begrunnelsen var at råstoffet i så

⁵⁴⁶ FDARK 89/285-1: Brev fra VEFI til FL av 13.11.1989.

⁵⁴⁷ FDARK 89/285-1: Brev fra VEFI til Fiskeridept. av 06.12.1989.

⁵⁴⁸ FDARK 89/285-2: Brev fra Fiskeridept. til VEFI av 04.01.1990.

⁵⁴⁹ FDARK 88/2529-25: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 04.01.1989.

fall ikke ville styrke den lokale sysselsettingen, siden forrige leveranse i Gjesvær «ble lastet rett på trailer og ført ut av fylket, antakelig til fiskeforedlingsbedrift i Danmark».⁵⁵⁰ Også fagbevegelsen protesterte mot dette. Fiskeindustriarbeiderne klaget direkte til Jangaard Export i Ålesund og Gjesvær, gjennom sitt fagforbund Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN). Ifølge et enstemmig styrevedtak i januar 1990 nektet NNNs medlemmer å losse tråleren som skulle komme til Havøysund, dersom noe av fangsten skulle videresendes til Gjesvær eller andre steder. NNNs medlemmer fryktet at de ble permittert dersom råstoffet ble sendt bort. Som det fremgår av fig. 4-3 var VEFI en betydelig mottaker av råstoff gjennom BC-systemet i 1. kvartal 1990. NNN ga klart uttrykk for at de var redd for å miste noe de endelig hadde fått tilbake: «Etter at leveransene fra russertråleren har kommet i gang i Havøysund, har stadig flere av våre medlemmer kommet i arbeid», hevdet de.⁵⁵¹ Fiskeridepartementet svarte at dette problemet måtte løses av NNN selv, da det «ligger utenfor departementets ansvarsområde».⁵⁵² Svaret til ordføreren i Måsøy gir ellers en god oppsummering av departementets ståsted, og det fremgår at holdningen til generelle dispensasjoner nå var blitt mindre restriktiv enn i 1988. Her opplyses igjen at

det er Regjeringens målsetting at mest mulig av fisken fra farvannene utenfor Norge videreføres av norske bedrifter, som vil kunne få råstoff-supplement ved direkte landinger fra utenlandske fartøyer. [...] Fiskeridepartementet har vært svært opptatt av å få til en best mulig råstofftilførsel til norsk fiskeindustri bl.a. ved å videreutvikle en liberal dispensasjonsordning basert på gjeldende lov. I den aktuelle situasjon har en derfor sett det som viktig å få til, i samarbeid med næringens organisasjoner, funksjonelle ordninger som antas å bli av størst betydning for den nordligste regionen.⁵⁵³

Alt i alt viser dette at sammenliknet med andre representanter for næringen, hadde aktørene bak russetorskhandelen og Barents Company tett kontakt med departementet. Det oppsto et interessefellesskap i å etablere en ny «mer liberal» praksis, der departementets politiske ledelse gjerne ville være i overensstemmelse med næringen. De som representerte næringen i så måte, var en håndfull endringsagenter som lyktes å få gjennomslag for sine argumenter. Overfor andre aktører i næringen gjorde departementet som annonsert på møtet i Tromsø i januar 1990: når råstoffkanalen fra Sovjet først var åpnet, ble det overlatt til næringen selv å løse problemer og uenigheter som måtte oppstå rundt bruken av den. Imidlertid var det brudd

⁵⁵⁰ FDARK 89/577-71: Brev fra ordfører i Måsøy til Fiskeridept. av 31.01.1990.

⁵⁵¹ FDARK 89/577-73: Fax fra NNN til Jangaard av 31.01.1990. Faxen følger en fax fra Jangaard Export i Ålesund der de ber om Fiskeridepartementets kommentar til saken, jf. FDARK 89/577-72: Fax fra Jangaard til Fiskeridept. av 31.01.1990. For Jangaards perspektiv på saken, se kapittel 6.3.

⁵⁵² FDARK 89/577-74: Fax fra Fiskeridept. til Jangaard av 02.02.1990.

⁵⁵³ FDARK 89/577-75: Brev fra Fiskeridept. til ordfører i Måsøy av 05.02.1990.

med et grunnpremiss dersom det viste seg at russeleveransene ikke ble foredlet lokalt. Det var en bivirkning som ikke var tatt høyde for i FLs modell. I neste avsnitt skal vi se på flere slike.

4.8 Flere utilsiktede konsekvenser

Selv om departementet hadde hatt som mål å få til en funksjonell ordning i samarbeid med organisasjonene, hadde ikke alle mulige hensyn blitt tatt. Først etter en tids drift, kom hullene i FLs plan til syne. Slike faktorer innebar samtidig utfordringer for Barents Company. BC hadde grunnlagskompetanse, men manglet erfaring med denne ordningen, som var ny. Her var det nødvendig å sondere både politisk og økonomisk terreng, som stadig endret seg, og der mye av informasjonen var usikker. Dette viser hvilken viktig ressurs informasjon og kunnskap er. I tillegg var BC utsatt for krysspress. Saken illustrerer også at en ny ordning ikke uten videre viderefører alle funksjoner som var knyttet opp til den gamle ordningen.

Lossearbeidernes Fagforening i Hammerfest pekte på uønskede følger av russetorskhandelen. De rettet særlig kritikk mot to forhold. Det ene gjaldt som omtalt manglende helhetstenkning i ressursspørsmålet, det andre gjaldt deres egne arbeidsvilkår. Russerne losset ofte skipene sine selv, slik at de norske lossearbeiderne «gjennom denne importen er blitt utelukket fra våre sårt tiltrengte arbeidsplasser». Selv om de var «for glasnost», protesterte lossearbeiderne mot det de oppfattet som et «klart tariffbrudd» og en uheldig, utilsiktet konsekvens av russetorskhandelen, og spurte retorisk: «Dette var det vel få eller ingen som hadde noen anelse om da dette startet [...] Hvilken rolle har myndighetene spilt i denne saken?»⁵⁵⁴ Konflikten lå i at Transportarbeiderforbundet hadde avtale med Nestlé Norge om å foreta lossing/lasting ved deres kaier, mens leveringsavtalen om russetorsk sa at trålermannskapene selv skulle forestå lossingen. Transportarbeiderforbundet klagde til BC, insisterte på at det ble tatt hensyn til gjeldende tariffavtaler, og at bestemmelsen om at mannskapene skulle utføre lossingen ble fjernet.⁵⁵⁵ Lossearbeiderne i Hammerfest fikk til svar at Fiskeridepartementet vanskelig kunne bestemme hvilke betingelser som skulle inngå i kontrakter mellom norske firma og utenlandske interesser, men mente at det var en «selvsagt forutsetning» at leveranser av utenlandsk fanget råstoff til norske anlegg skulle foregå etter gjeldende norsk regelverk.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ FDARK 89/577-42: Brev fra Lossearbeidernes Fagforening Hammerfest med henvisning til årsmøtevedtak av 31.03.1989.

⁵⁵⁵ FDARK 89/577-31: Brev fra NTF til BC med kopi til Fiskeridept og Lossearbeidernes Fagforening Hammerfest av 26.06.1989,.

⁵⁵⁶ Brev fra Fiskeridept til Lossearbeidernes Fagforening av 21.07.1989 med kopi til Transportarbeiderforbundet, FDARK 89/577-43.

En annen utfordring, var det vedvarende krysspresset BC var utsatt for, og i mer enn en sammenheng. Det gjaldt økende pågang fra norske tilvirkere som ville ha sin del av leveransene. Enda tøffere for BC var det at selve prisspørsmålet innebar et krysspres. Eksportøren, Sovrybflot/Scarus, var en forhandlingspartner med ambisjoner på det internasjonale markedet. Sovrybflot hadde «overoppsynet» med prisene, og «stod 'hardnakket' på å følge verdensmarkedets prisutvikling».⁵⁵⁷ På motsatt side, sto Råfisklaget som hevdet overfor det norske Fiskeridepartementet «at det ikke kan være forsvarlig å diskriminere så sterkt norske fiskere i forhold til sovjetiske fiskere når det gjelder pris».⁵⁵⁸ Samtidig fikk BC til dels krass kritikk fra lokalt næringsliv fordi de ikke fikk i stand gjenkjøpsavtaler der russerne kunne «betale med fisk». BC svarte at fremstøt som ble gjort for å koble fiskekjøp med leveranser fra Kimek ikke førte frem, og begrunnet det med at «russerne har hittil ikke ønsket en slik kobling».⁵⁵⁹

En side av russetorskhandelen som sjelden omtales i offisiell korrespondanse, men som nevnes av flere informanter, er at det i en omveltingsfase oppsto muligheter for uoffisielle initiativer og transaksjoner i alle ledd av næringskjeden. «De var kollåpne for sånt for dem som ville», sier en informant. «Når ingen slår alarm, da kan ting fortsette», sier en annen.

Ifølge Jørgensen og Hønneland tok det tid før det nye institusjonelle og juridiske rammeverket kom på plass på russisk side. I en periode da den russiske kontrollen var på sitt svakeste, hadde «mindre seriøse aktører» gode kår, og frem mot årtusenskiftet hadde både næringen og forvaltningen fått «et heller tvilsomt ry».⁵⁶⁰ Arbo og Hersoug antyder det samme.⁵⁶¹ Halvt eller helt ulovlig triksingen i et udefinert handlingsrom beskrives også av mine informanter. En side av saken var å etablere personlige forhold mellom norske fiskekjøpere og russiske trålskipper. Det var en hårfin linje mellom service, vennegaver og korrupsjon. Handelens uoffisielle sider, blir en egen historie i historien.

Informant Stig Solheim overtok som direktør i Barents Company etter Forbord fra november 1988, og så mye av dette på nært hold. For eksempel kunne det arte seg slik at dersom mannskapet, og spesielt skipperen på den russiske tråleren ble tatt godt imot av fiskekjøperen, kunne det utvikle seg et godt forretningsvennskap mellom de to. Skipperen kunne kanskje få

⁵⁵⁷ FDARK 89/577-51: Fax fra Stig Solheim til Sverre Kongshavn av 19.09.1989.

⁵⁵⁸ FDARK 88/96-14: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 21.06.1990.

⁵⁵⁹ FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 3-5.

⁵⁶⁰ Jørgensen og Hønneland 2015: 16, 76.

⁵⁶¹ Arbo og Hersoug 1994: 155.

slippe å overnatte om bord, han kunne få bo i en liten leilighet i de 2-3 dagene skipet lå til land, så han fikk dusj og god mat og god drikke. Så kunne fiskekjøperen kanskje spørre «Ja, du har en kone hjemme? Jaså, ja, her skal du få en hårføner. Har du barn? Ja, nå skal du få en elektrisk bil med fjernstyring». Og hvis en annen fiskekjøper ikke hadde gaver, så ble det mindre attraktivt å levere torsk hos ham. Handel med brukte bildekk og gamle biler ble dessuten en vanlig bigeskjeft for russiske fiskemanskaper, som gjorde det mer populært å gå til byer som for eksempel Hammerfest for å levere fisk, for der fantes bilforretningene:

Dekk og biler og snille fiskekjøpere [...] Hammerfest og Båtsfjord var de mest populære havnene. Det var *number one*, totalt sett. For de kunne i Båtsfjord, de guttene der, de kunne [...] de kalte det for kundepleie, men egentlig så var det jo leverandørpleie.⁵⁶²

Det ble også spekulert i at dersom rederiet hadde problemer med å få frigitt valuta til å kjøpe seg teknologisk utstyr, for eksempel en ny radar til tråleren, så kunne problemet løses ved hjelp av uoffisiell handel, der en del av lasten ble solgt uregistrert. Som nevnt over, var det leverte kvantumet fisk via BC mindre enn forventet. De som tradet fisk fra de russiske trålerne oppdaget fort at båtene ikke alltid kom fullastet til havn. Men ville en trålerskipper med respekt for seg selv komme inn til land med bare $\frac{3}{4}$ fangst, var spørsmålet traderen da ville stille seg selv. Hvor ble det av resten av fisken? Jo, den ble kanskje solgt uoffisielt av skipperen og mannskapet, og slikt ble i så fall aldri registrert. Kun det offisielle kvantumet kom på bryggeseddelen og ble betalt gjennom Scarus-systemet. Kanskje ble restkvantumet kjøpt av en lokal fiskekjøper? Kanskje var det der fortjenesten lå for fiskekjøperen? Den offisielle prisen på russetorsken var fastsatt gjennom avtale, og der var marginene ofte så små at det ble knapt ble noen inntekt for noen av partene. Den uoffisielle delen var kanskje det som gjorde transaksjonen lønnsom for både fiskekjøperen og skipperen. Dette var imidlertid spørsmål som sjelden ble uttalt.

Men alle visste om det og ikke gjorde noe fordi at denne lille delen der, det var den som skapte levevilkårene for mannskapet brukbart. For det var jo underbetalt. [...] Så alle tjente på det og alle var happy med det. Det ble ikke arbeidsledighet, alt folk ... og du sier lokalbefolkningen ... for eksempel etter kysten her, når mannskapet fikk sånn ekstra penger, lott ut i fra det svartalget – hva gjorde de da? Det var ingen ting å kjøpe i Sovjet. De for i land her i byen, rundt, kjøpte på butikker, det ble trading all over. Så sånn sett så var det veldig mye positivt, alle hjulene rullet rundt. Og alle var happy.⁵⁶³

Den uoffisielle siden av handelen ble imidlertid et tema da Båtsfjord havnevesen søkte om generell tillatelse for landing av fiskeolje fra sovjetiske trålere i desember 1989, noe som først

⁵⁶² Informantintervju Stig Solheim 20.01.2014.

⁵⁶³ Informantintervju Stig Solheim 20.01.2014.

ble avslått av departementet. Diskusjonen i januar/februar 1990 viser en frykt for at en slik adgang ville bidra til at russerne foretrakk Båtsfjord foran andre leveringssteder. BC var «meget skeptisk», og mente dette ville medføre «en betydelig fare for svart handel med den fisken som skal leveres til andre havner» og dertil forsinkelser i leveringen til de andre.⁵⁶⁴ Norges Råfisklag (NR) stilte seg også kritisk.⁵⁶⁵ Dette ble en liten nøtt, både for BC og for departementet. BCs undersøkelser viste at det bare var i Båtsfjord at det fantes interesse for å kjøpe fiskeolje. Løsningen som ble valgt, var at BC istedenfor havnevesenet søkte om landingstillatelse også for fiskeolje til anlegg i Finnmark, Troms, Vesterålen og Lofoten for en begrenset periode. Det ble innvilget.⁵⁶⁶

Etter at praksisen med russiske torskelandinger hadde pågått en tid, kom altså en del uønskede bivirkninger til syne. Kreativiteten var så vidt stor at den, ifølge flere informanter, inkluderte både svart fiske, svart handel, smugling og bestikkelser. Det oppsto også en bekymring for at den norske industrien gjorde seg for avhengig av utenlandske leveranser. Arbo og Hersoug påviste at den russiske flåten i perioden 1990-94 langt på vei overtok den plassen som den norske fremmedflåten tidligere hadde hatt i råstofforsyningen til Finnmarks fiskeindustri.⁵⁶⁷ Finnmark Fiskarlag advarte mot slik avhengighet i april 1992, altså før speilvingingen var vedtatt.⁵⁶⁸ Etter at speilvendingsvedtaket var et faktum, ble fiskarlaget atskillig krassere i tonen. De advarte mot kriminalitet og manglende ressurskontroll.⁵⁶⁹ En del av disse antakelsene ble stadfestet i ettertid. De norske mistankene om russisk overfiske ble bekreftet da den norske part på kommisjonsmøtet i 1992 la fram informasjon fra Kystvakten som tydet på at den russiske torskekvoten var overfisket med nesten 60 prosent, noe den russiske part aksepterte.⁵⁷⁰ Faren for avhengighet av utenlandske leveranser, og risikoen for at

⁵⁶⁴ FDARK 89/3769-12: Notat fra internasjonalt kontor av 26.01.1990. FDARK 89/577-65: Notat fra internasjonalt kontor av 06.02.1990. Her heter det ellers at departementet i november 1989 ga tillatelse til at 4 tonn fiskeolje ble levert i Båtsfjord, og at denne gikk til tranfirmaet Martens i Bergen. På departementets gjenpart er det notert en håndskrevet konklusjon: «Det anbefales at Deptet avventer nærmere info fra BC og svar fra NR». Dermed forelå tre mulige løsninger: 1) avslå søknaden med Råfisklagets negative standpunkt som grunn, 2) knytte en generell tillatelse til BCs dispensasjon og be BC om å søke slik dispensasjon, 3) opplyse havnevesenet om at kun enkeltsoknader ville kunne innvilges.

⁵⁶⁵ FDARK 89/3769-11: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 02.02.1990.

⁵⁶⁶ Frem til 31.03.1990. FDARK 89/577-66: Fax fra BC til Fiskeridept av 13.02.1990, FDARK 89/577-67: Fax fra Fiskeridept til BC av 23.02.1990.

⁵⁶⁷ Gjelder norske fartøy som ikke var hjemmehørende i Finnmark. Arbo og Hersoug 1994: 159.

⁵⁶⁸ FFKARK-us: Utbyggingsetaten 1988-1997: Jordbruk/skogbruk/fiske/fangst: Fax fra Finnmark Fiskarlag til Norges Fiskarlag av 21.04.1992.

⁵⁶⁹ FFKARK-us: Utbyggingsetaten 1988-1997: Jordbruk/skogbruk/fiske/fangst: Fax fra Finnmark fiskarlag til Norges fiskarlag og fiskeridepartementet av 22.02.1994 om «russiske fartøy – smugling og kriminalitet».

FFKARK-us: Utbyggingsetaten 1988-1997: Generelt: Brev fra Finnmark fiskarlag til fiskeridepartementet og forsvarsdepartementet av 06.06.1995 vedr.kystvakten – oppsynstjenesten.

⁵⁷⁰ Jørgensen og Hønneland 2015: 8.

direktelandinger kunne innebære transitt heller enn tilvirking hos lokale bedrifter, var også høyst til stede, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 6.

4.9 En løpende læringsprosess: Historien i innovasjonsperspektiv

Informant Rune Rautio var ansvarlig for handel med russisk råstoff for en fiskeindustribedrift i Vardø på begynnelsen av 1990-tallet. Han forteller om resultatet av at lokalt næringsliv på både norsk og russisk side i denne perioden manglet erfaring med internasjonal handel:

Så alle måtte ta dette her fra begynnelsen av og alle brant seg jo på det, sant. Man gjorde feil etter feil etter feil som en del av en læreprosess, og på toppen av det hele så hadde man hyperinflasjon og bankkriser og rubeldevalueringer som kom rasende som snø fra taket midt oppi det hele. Og det var jo en darwinistisk prosess fordi at til slutt så var det jo bare noen få som hadde overlevd dette her. [...] de overlevde utelukkende som følge av sin styrke og sin evne til å lære av sine feil og korrigere. De fleste ble eliminert. Og det ser du jo på russisk side også i dag, det er jo knapt et rederi som jeg hadde å gjøre med i den tiden som er der i dag.⁵⁷¹

Sitatet over viser at den som skal lykkes med et nybrottsarbeid må ha både ressurser og fleksibilitet. Innovasjonslitteraturen har mange eksempler på denne formen for innovasjon i næringslivet, som foregår etter prøve-og-feile-metoden, i et ukjent landskap der usikkerheten er stor, og der fallgropene er mange.⁵⁷² Som vist i kapittel 3, var det i denne perioden stor usikkerhet på mange fronter, men dermed åpnet det seg samtidig muligheter for å utforske nye løsninger når de gamle løsningene uansett viste seg utilstrekkelige. Hva krevdes så av de nye løsningene for at disse skulle fungere? Management-teorier, som ofte fokuserer på ledelse og de forretningsmessige sidene ved innovasjon, vil fremheve betydningen av selve ideen, produktet, metoden og markedsposisjonen.⁵⁷³ Ifølge en sosiologisk innfallsvinkel, ligger nøkkelen til innovativ suksess heller i evnen til å koble teknologisk innsikt med en forståelse av omgivelsene der nyvinningen (produktet eller tjenesten) skal fungere. Everett M. Rogers legger stor vekt på endringsagentenes rolle som «koblere» (linkers), som informasjonsbærere og nettverksbyggere – og på deres evne til å sette seg inn i behovene til dem som skal bruke innovasjonen.⁵⁷⁴ Madeleine Akrich, Michel Callon og Bruno Latour fremhever betydningen av alliansebygging: «*Innovation is the art of interesting an increasing number of allies who will make you stronger and stronger*».⁵⁷⁵ Jeg mener disse ulike perspektivene utfyller

⁵⁷¹ Informantintervju Rune Rautio 29.01.14.

⁵⁷² Lynn m. fl. 1996, Quintane m. fl. 2011.

⁵⁷³ Francis og Bessant 2005, Lynn m. fl. 1996.

⁵⁷⁴ Rogers 2003: kap 9.

⁵⁷⁵ Akrich m. fl.. 2002: 205.

hverandre godt. Endringsagentene i denne historien var både individualister og lagspillere. Hvis man tar utgangspunkt i det, blir summen at endringsagenter som skal lykkes med en nyetablering trenger:

- 1) En (forretnings)idé de selv har tro på
- 2) Nødvendig teknologi og kompetanse (herunder kunnskap om omgivelsene der innovasjonen skal implementeres)
- 3) Ressurssterke støttespillere.⁵⁷⁶

At aktørene bak russetorskhandelen hadde tro på forretningsideen som ble materialisert gjennom Barents Company, er hevet over tvil. Som vist hadde Barents Company viktige støttespillere i Fiskeindustriens Landsforening, Finnmark fylkeskommune og også Sør-Varanger Invest, og de hadde en tett dialog med fiskeridepartementet. Når de møtte utfordringer, appellerte de til sine allierte. Det var én måte å aktivere ressurser på. Selv nevner informant Jarle Forbord, som var med på å starte Barents Company, *timing* og *tillit* som avgjørende faktorer for å lykkes med en nyetablering – i tillegg til å skaffe seg nødvendig kompetanse, hjelpemidler og samarbeidspartnere.⁵⁷⁷ I likhet med da Barentssamarbeidet var i sin formative fase, var det dessuten avgjørende at aktørene kunne bevege seg fritt og uformelt, ta initiativer og knytte kontakter der de ønsket.⁵⁷⁸ Når det gjaldt teknologi, hadde Barents Company visse utfordringer i begrensede telekommunikasjonsmuligheter med russerne – det ble stort sett brukt teleks – men det skal vi la ligge. I det følgende, skal vi se på andre utfordringer på området for informasjon, kommunikasjon, forventinger og kompetanse.

I ettertid er det fortsatt en viss konkurranse om hvem som skal tildes æren for at den nye praksisen kom i gang og vant politisk gjenklang. Blant næringens aktører som var med å arbeide frem russetorskhandelen, er det en klar oppfatning at deres initiativ var avgjørende for at Fiskeridepartementet i 1988 gikk inn for en mer liberal dispensasjonspraksis vis-a-vis fiskerigrenseloven. Den direkte årsaken var den ressursutviklingen i Barentshavet, men det gjennomgående inntrykket fra kilder i næringen harmonerer med det Barents Company (BC) uttrykte slik: «Det var da også representanter fra fiskeindustrien i Finnmark som tok initiativet til de direkte landinger fra Sovjet».⁵⁷⁹ Her ble fylkeskommunens innsats ikke opplevd som særlig sentral. Når historien fortelles, er det gjerne fylkesmann Aune som får honnøren på

⁵⁷⁶ Jf. Hansen, Holand, Morlandstø 2014: 190. Her handler det om lokalt entreprenørskap i avisbransjen, men overføringsverdien er stor.

⁵⁷⁷ Informantintervju 06.05.2014.

⁵⁷⁸ Jf Neumann 2009 og Landsem 2012.

⁵⁷⁹ FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 1. Dette er en redegjørelse fra Barents Company v/Sverre Kongshavn til fiskeriminister Svein Munkejord fra mai 1990 gir en god beskrivelse av omstendighetene rundt oppstart og drift av BC, som samsvarer godt med øvrige muntlige og skriftlige kilder.

vegne av norske myndigheter. Informanter fra regionalpolitikken legger tilsvarende større vekt på betydningen av at de åpnet noen avgjørende dører for næringssamarbeid i en startfase. Selv om fylkeskommunens folk fungerte – og nok også ble opplevd – som døråpnere for næringsaktører i en startfase, fortsatte det norsk-russiske fiskerisamarbeidet uavhengig av FFK. Her er det verdt å bemerke at Landsem fant en viktig norsk-russisk kulturforskjell: Norske initiativer med offentlige/politiske aktører i førersetet ble som regel tatt bedre imot på russisk side enn dersom kontakten ble tatt av private aktører.⁵⁸⁰ Her er det klart at endringsagentenes formelle eller uformelle tilknytning til posisjoner – som fylkesmannen og fylkeskommunen representerte – bidro til å gi arbeidet legitimitet.

Landsem legger ellers vekt på kontinuiteten i kompetanseoverføring, nettverksbygging og holdningsskapende arbeid som foregikk på lokalt og regionalt nivå, og understreker at direkte personlig kontakt var avgjørende. Dette arbeidet foregikk i regi av endringsagenter fra Sør-Varanger Invest (SVI)/Kimek-nettverket, fiskeindustrien langs kysten, fylkeskommunen og Sør-Varanger kommune, næringslivet i Sør-Varanger, og fylkesmann Aune. Som følge av dette arbeidet dukket det opp entreprenører og selskaper som sørget for kontroll og tilrettelegging av handelsvirksomheten. Barents Company var et av disse. Også Landsem betrakter årene 1987-1993 som en «læringsepoke» for aktørene i Finnmark. At aktører i Båtsfjord, Kirkenes og Murmansk ble personlig kjent med hverandre, var kanskje likevel ikke nok i seg selv. Landsem konkluderer med at

situasjonen imidlertid fortsatt [var] preget av at Finnmark og Murmansk mentalt sett lå langt unna Oslo og Moskva, og at nasjonene var knyttet til hver sin internasjonale allianse – Nato og Warszawapakten. Nordområdene var i tillegg det mest strategiske militære området for stormaktene USA og Sovjetunionen.⁵⁸¹

I et slikt perspektiv, faller det seg naturlig at også BC måtte prøve seg frem. Som nevnt over, opplevde lokale aktører at de hadde tilstrekkelig handlingsrom til å knytte kontakter og gjøre ting på nye måter i den viktige startfasen. Flere aktører opplevde at de levde i en mulighetenes tid, hvor gamle strukturer var i oppløsning, og det var rom for oppfinnsomhet i flere henseender.⁵⁸² Her var det avgjørende at de kunne se bort fra storpolitikken, og isteden fokusere på lokale forretningsavtaler, også over grensene, fra menneske til menneske.

⁵⁸⁰ Om dette, se også Landsem 2012: 63-65.

⁵⁸¹ Landsem 2012: 82-83.

⁵⁸² Informantintervjuer Stig Solheim 20.01.2014, Rune Rautio 29.01.2014. Slik beskrives det også av Neumann i Bauer og Brighi 2009, som i note 15 s. 99 omtaler Barents Company som en tidlig døråpner mellom Norge og Sovjet i det begynnende Barentssamarbeidet, et privat selskap «who did all kinds of trade», basert på informantintervju med Knut Hauge, 2000. Jf. også en personlig beretning hos Karlstad 2014.

En viktig utfordring kan likevel ha ligget i at nordmenn og russere hadde ulike oppfatninger av hva handelssamarbeidet skulle være. Istedenfor å organisere en lokal varebytte-operasjon, slik den opprinnelige tanken var fra norsk side, opptrådte russerne mer og mer som aktører på et internasjonalt marked. Der var den norske fiskeindustriens kjøpekraft relativt svak. BC og de andre lokale aktørene hadde lite å stille opp mot dette på sikt, selv om disse kjøperne var nærmest, og hadde et godt ry blant russerne.⁵⁸³ Det var særlig i den første, kaotiske reorganiseringsfasen etter at torsken sviktet den norske landindustrien, at det oppsto et mulighetsrom som Barents Company i en periode kunne fylle. Slik sett spilte selskapet en nøkkelrolle i den fasen da den nye russetorskhandelen ble etablert.

Sommeren og høsten 1989 var preget av stor usikkerhet, ikke bare på grunn av torskekrise. Store norske forventninger knyttet til den økonomiske utviklingen i Sovjetunionen, var koblet med en viss frykt for å gå glipp av muligheter. Norske aktører med kontakter på russisk side mente det var sannsynlig at «det ville finne sted en liberalisering» og at det ved årsskiftet 1989/90 kunne komme nye bestemmelser som ville «styrke og klargjøre» situasjonen for selskaper som den statlige fiskerisammenslutningen Sevryba.⁵⁸⁴ Norske myndigheter satt ikke igjen med «helt klare svar» etter samtaler med sovjetiske kolleger, utover at det var en omstrukturering på gang på sovjetisk side der «meningen var at ministerienes rolle skulle bli mer lik myndighetenes rolle i den ikke-kommunistiske verden».⁵⁸⁵ I juni 1989, før komplikasjonene etter torskestoppet hadde nådd sitt høydepunkt, fortalte Fiskeindustriens Landsforening (FL) til Fiskeridepartementet hvor vellykket ordningen med Barents Company var for filetindustrien i Finnmark. Samtidig uttrykte de bekymring for at ordningen ikke ville komme til å vare. Russerne skrudde prisene opp, og FL « oppfatter priskravet som et bevisst tiltak for å kunne avslutte handelen med Barents Company ved å påberope seg manglende kjøpsinteresse fra de norske mottakere». FL var bekymret for en konkurrerende avtale inngått mellom Sovjet og Danmark, og ønsket at norske myndigheter skulle engasjere seg mer aktivt:

Vi antar at årsaken til at danskene i denne sammenheng har hatt suksess ligger i det faktum at danske myndigheter med Fiskeriminister og utenriksministeriet i spissen har engasjert seg sterkt for å påvirke handelen. Vi har den oppfatning at der må skje en lignende opprioritering på det norske politiske plan.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Jf. Nilssen 1993: 61-65.

⁵⁸⁴ FDARK 89/577-49: Fax fra Sverre Kongshavn til Jarle Forbord av 13.09.1989 og fax fra Trond S. Paulsen til Sverre Kongshavn av 03.09.1989.

⁵⁸⁵ Samme sted.

⁵⁸⁶ FDARK 89/577-29: Fax fra FL til Fiskeridept. av 20.06.1989. Prishoppet det ble referert til var fra 1100 til 1310 dollar pr tonn.

Dette var åpenbart et tiltak for å mobilisere ressurser som skulle ivareta BC-ordningen. FL foreslo å møtes hos departementet for å snakke om saken, noe som ganske snart ble fulgt opp fra departementets side.⁵⁸⁷ Departementet innhentet mer informasjon via den norske ambassaden i Danmark.⁵⁸⁸ Det så ut til at Danyard/ Lauritzen-konsernet var på vei inn i en motkjøpsavtale med Sevryba, der sovjetiske fartøy ble pusset opp ved danske verft, mens russerne leverte fisk til foredling i Danmark som gjenytelse. Dette så ut til å foregå gjennom en liknende organisering som i Finnmark, med et «spesielt selskab, hvorfra den russiske fisk kan handles videre til fiskeindustrien».⁵⁸⁹ Danmark fikk også i perioder betydelige direkteleveranser fra russiske fiskefartøy. I årene 1988-92 var Danmark og Norge de største kjøperne av hvitfisk fra Sovjetunionen/Russland. En del av forklaringen var at avstanden fra fiskefeltene i Barentshavet var kortest til Norge og Danmark, sammenliknet med Tyskland, Storbritannia, Portugal og Spania, som også var aktuelle kjøperland. Avstanden ble særlig viktig etter at prisliberalisering ga økte drivstoffkostnader og selvfinansieringsprinsippet ble innført i russiske foretak. Den russiske eksporten til EF var forøvrig sterkt medvirkende til nedgang i førstehandsprisen på det europeiske torskemarkedet. I disse årene importerte likevel Norge omtrent like mye torsk som Danmark og resten av EF-landene til sammen.⁵⁹⁰ Overfor det norske Fiskeridepartementet tilla det sovjetiske Fiskeriministeriets representant Bogdanov den nevnte danske avtalen liten vekt, når det gjaldt det norsk-russiske forholdet. Sevryba kom til å bli omorganisert til aksjeselskap. Da kunne de norske aktørene forhandle direkte med sine kontakter i Murmansk, slik de hadde ønsket hele tiden. Med andre ord var det totalt sett ingen grunn til å se for «pessimistisk» på det fremtidige samarbeidet, ifølge Bogdanov.⁵⁹¹

På denne tiden trengte Sevryba fortsatt lisens for å lande fisk i utlandet – på samme måte som man i Norge måtte ha dispensasjon for å ta imot utenlandsk fanget fisk. I følge BC var en rekke russiske fiskeriselskaper interessert i å få utenrikshandelsrett, men det lot vente på seg, siden fisk (i likhet med bl.a. olje, gass og mineraler) ble definert som «strategiske varer» som var undergitt lisensiering fra Moskva. Ved kjøp av råstoff fra sovjetiske fartøyer sto BC og de norske kjøperne derfor fortsatt overfor et sentralistisk system. De viktigste beslutningene ble

⁵⁸⁷ FDARK 89/577-29: Fax fra FL til Fiskeridept. av 20.06.1989. På dokumentet er det festet en lapp hvor det står «Vi hadde et møte 30.6 med Barents Company og Landsfor. De vil evt. komme tilbake med et mer konkret utspill + sett 3/7 Bj.» Dokumentet er også stempelet «Legges frem for statsråden», og signert Bj.

⁵⁸⁸ FDARK 89/577-30: Fax fra Fiskeridept. til ambassaden i DK av 22.06.1989.

⁵⁸⁹ Den danske avisen Børsen, 07.06.1989.

⁵⁹⁰ Nilssen 1993: 62-65. Bendiksen og Nilssen 2001: 15.

⁵⁹¹ FDARK 89/577-35: Notat av 30.06.1989. Notatet ble sendt FL, BC og UDI til orientering. FDARK 89/577-36: Brev fra Fiskeridept. til FL, UDI og BC av 13.07.1989.

fremdeles truffet i Moskva av salgsorganisasjon Sovrybflot, som gjennom Scarus forhandlet priser og inngikk kontrakter. Samtidig brukte BC det faktum at eksporten fra Sovjet var sentralisert som argument for at det også burde være samordnet forhandling og import på norsk side, én selger – én kjøper.⁵⁹² Her finnes igjen en parallell til organiseringen av norsk fiskeeksport etter samvirkemodellen, der det ble argumentert for at det var større grunn for sentralisert eksport til land med sentraliserte markeder, fortrinnsvis i Øst-Europa, men at dette var ordninger som var på vei ut.⁵⁹³ Dette gir klare assosiasjoner til brytningsfasen i forkant av et paradigmeskifte, der også aktører som ønsker seg en deregulering og større grad av frihandel er vant til reguleringer, og bruker disse som mal der det er opportunt.

En slik brytning fant også sted på russisk side. En utvikling der Sovjetunionen la mer til rette for internasjonalt forretningssamarbeid begynte å ta form. Sovjetiske foretak skulle omorganiseres til å bli selvfinansierte, beslutningsmyndighet skulle desentraliseres og foretakene skulle få drive direkte utenrikshandel. Det var interesse for vestlig teknologi i oppussing og utstyr til fiskeflåten og foredlingen på land, samt utbygging av oppdrettsnæringen. Dette burde åpne muligheter for norske bedrifter, mente Den norske ambassadens handelsavdeling i Moskva.⁵⁹⁴ Samtidig var det tydelig at Norge ikke var eneste mulige partner. Flere andre vestlige land var kommet lenger enn Norge i å etablere samarbeid med Sovjet, i form av såkalte samforetak:

Sovrybflot er partner i 13 samforetak med sete og virksomhet utenfor landets grenser [...] Ved årets begynnelse var 10 samforetak innen fiskerisektoren i sving på sovjetisk territorium. Partnere er firmaer fra Finland, Japan, USA, Sverige, Singapore og Forbundsrepublikken.⁵⁹⁵

BC la ikke skjul på at de ønsket seg «en situasjon med reell beslutningsmyndighet lagt til Murmansk» slik at den geografiske nærheten Kirkenes-Murmansk kunne utnyttes mer effektivt.⁵⁹⁶ Men Scarus hadde ikke tenkt å gi slipp på rollen som mellomledd. I mars 1990 understreket Scarus sin posisjon overfor både BC og Sevryba per telex:

Scarus Sweden, an official Soviet organisation representing Sovrybflot, inform you as follows: [...] Sovrybflot is the only organization that holds the general export license for deliveries of Soviet fishproducts. Therefore you must approach Scarus to clear whatever operation you are interested in.⁵⁹⁷

⁵⁹² FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 3-5.

⁵⁹³ Moxnes 1990, Ot.prp. nr. 90 (1988-89).

⁵⁹⁴ FDARK 89/577-49: Del av rapport pr. 01.07.1989 s.2.

⁵⁹⁵ FDARK 89/577-49: Del av rapport fra Ambassade royale de Norvège s. 1-3.

⁵⁹⁶ FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 3-5.

⁵⁹⁷ FDARK 89/577-79: Telex fra Scarus Sweden av 60.03.1990 til BC v/Solheim, Sevryba v/Simak og Kasatkin, Scarus Norge v/P. Høyskel.

BC syntes at delegeringsprosessen fra Moskva til Murmansk gikk langsomt. En tanke bak å la dereguleringen på sovjetisk side skje trinnvis, var imidlertid å forhindre at bedriftene skulle «konkurrere seg i hjel». De sovjetiske forhandlingspartnerne forlangte høyere priser enn norske fiskere fikk, og når BC fremholdt at dette kunne bli for dyrt for norske kjøpere, fikk de beskjed om at det fantes andre kjøpere som var villig til å betale. I en situasjon med selgers marked søkte BC andre veier for å redusere kostnadene, for eksempel gjennom reduserte havne- og lagsavgifter. De jobbet også med å få mulighet til å unngå veien om dollar. Når de så langt ikke hadde oppnådd kostnadsbesparelser på denne måten, la de skylden på «Scarussystemet» og at de så langt ikke hadde «fått i gang samhandel» fordi aktørene i Murmansk ikke disponerte sine valutainntekter fritt. Barents Company opplevde at selskapet var blitt tildelt en vanskelig oppgave, men det er tydelig at styret fortsatt hadde tro på ideen høsten 1989. Her understrekes imidlertid betydningen av ambassadører og allierte:

Når vi har sagt ja til oppgaven, er det fordi vi ser betydningen av at importen koordineres, fordi vi tror på at det etter hvert vil bli mulig å [...] åpne for eksport av ferdigvarer fra fiskeindustrien i Nord-Norge. Det er av styrets oppfatning at skal vi kunne nå disse mål, er vi helt avhengig av et tett samarbeid med fiskeindustrien og Fiskeindustriens Landsforening, Norges Råfisklag og Fiskeridepartementet.⁵⁹⁸

Regjeringen foreslo i St.prp. 64 (1989-90) at FL/BCs opplegg for russisk supplementsråstoff til fiskeindustrien i de nordligste fylkene skulle videreføres for 1990. Her ble det tatt forbehold om endringer i fiskerigrenseloven «dersom det liberaliserte opplegget ikke fungerer etter hensikten». BC mente også at departementet utøvde en «liberalistisk dispensasjonspraksis», men påpekte at selv om den norske fiskerigrenseloven ble endret, ville det ikke endre forholdet til Sovjet. De norske aktørene kom uansett til å stå overfor «et sentralistisk system» som sannsynligvis ville tvinge frem behov for koordinerte opplegg fra norsk side. Dersom en «speilvending» av fiskerigrenseloven kunne gi større åpning for direkte landinger fra andre nasjoners fartøyer og hvor man ikke sto overfor et sentralstyrt salg, ville det være en fordel.⁵⁹⁹

Etter stoppen i det norske torskefisket og det nye kvoteregimet, økte antall leveringer fra sovjetiske fartøy gjennom Barents Company raskt, fra 55 i 1988, til 225 i 1989 og 404 i 1990.⁶⁰⁰ Samlet kvantum økte ikke imidlertid like raskt, det var 4100 tonn i 1988, og 6150

⁵⁹⁸ FDARK 89/577-52: Fax fra BC til Nils H. Nilsen av 28.09.1989 med kopi til fiskeridept.

⁵⁹⁹ FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 3.

⁶⁰⁰ Bendiksen og Nilssen 2001: 1-2.

tonn i 1989, ifølge tallmateriale fra Råfisklaget, som var kontrollinstans.⁶⁰¹ Da BC ved utgangen av mai 1990 gjorde opp status for handelen med russerne fra leveransene kom i gang høsten 1988, var det fremdeles ikke landet mer enn drøyt 10 000 tonn totalt. BC forklarte dette slik til departementet:

Når kvantumet ikke er blitt større skyldes det ikke manglende landingstillatelser fra Fiskeridepartementet, men russernes leveringsevne, som først og fremst begrenses av ressurssituasjonen i Barentshavet og krav om å prioritere sitt hjemmemarked.⁶⁰²

Dertil kom den internasjonale konkurransen om fiskeråstoffet, og BCs posisjoneringsstrid vis-a-vis Scarus. Det ser heller ikke ut til at BC fikk et økende antall ambassadører. I næringen oppsto derimot økende misnøye med at ett firma skulle ha monopol på å dirigere russefangstene, som ble mindre enn forventet og skulle fordeles på stadig flere. Polar Frionor Group i Båtsfjord og Findus i Hammerfest fikk mest – men ellers var fordelingsspørsmålet et hett tema, forteller informant Stig Solheim, som administrerte denne ordningen for Barents Company i fem år.⁶⁰³ Særlig de større bedriftene ønsket egen forhandlingsrett, og løsningen på sikt ble at hver bedrift isteden måtte ha importlisens, og forhandle direkte med Scarus. Særlig i Oddrunn Pettersens (Ap) periode som fiskeriminister (03.11.1990 - 04.09.1992) økte presset for å oppheve landingsforbudet og overflødiggjøre slike diskusjoner.⁶⁰⁴ Flere informanter trekker henne frem som en statsråd som var lydhør for fiskeindustriens behov.⁶⁰⁵

Det er ellers klart at omstillingsprosessen i Sovjetrussisk fiskerinæring og -forvaltning i årene 1987-92 var langt mer brå og uforutsigbar enn på norsk side, og særlig etter systemskiftet i 1991.⁶⁰⁶ Dette ledet på kort sikt til at heller ikke representanter for myndigheter og næring visste hvordan fremtiden kom til å se ut. På lang sikt ledet det til nedsatt risikovilje hos aktører som hadde gjennomlevd en lang rad av radikale endringer.⁶⁰⁷ Det er et eksempel på at endringskapasiteten kan utmattes i løpet av læringsprosessen.

⁶⁰¹ Råfisklagets årsmelding 1989, årsmelding 1993, salgsstyrets beretning. Om dette se også Grytås 2013: 205, 208. Omfanget av russetorskhandelen 1989: var 225 fangster, 6150 tonn, kjøpt av 17 bedrifter. Kvantumet økte fra 4100 tonn i 1988 til 93500 t i 1992.

⁶⁰² FDARK 89/577-83: Brev fra BC til Fiskeridept. av 30.05.1990 s. 3-5.

⁶⁰³ Informantintervju Stig Solheim 20.01.2014

⁶⁰⁴ Informantintervju Thor Robertsen 27.01.2014. <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representantfordeling/Representant/?perid=ODPE&tab=Biography> [02.02.14]

⁶⁰⁵ Informantintervjuer Kjell Olaf Larsen 21.01.2014, Thor Robertsen 27.01.2014, Rune Rautio 29.01.2014, Magnor Nerheim 09.05.2014.

⁶⁰⁶ Jørgensen og Hønneland 2015: 15, 75-76. Med reformene fikk Sevryba i prinsippet lov til å drive utenrikshandel selv, men de etablerte kanalene Sovrybflot/Scarus, som satt på kompetansen, ble likevel benyttet frem til 1992, jf. Nilssen 1993: 61. Fra 1992 fungerte Sevryba som et aksjeselskap eid av 23 tidligere underbedrifter og -organisasjoner, og dette beskrives som en reform «nedenfra», drevet frem av misnøye blant fiskerne, jf. Hønneland 1995: 16.

⁶⁰⁷ Jørgensen og Hønneland 2015: 76.

4.10 Kapittelkonklusjon: Bevegelsen nedenfra oppsummert

Det var de generelle landingstillatelsene fiskeindustrien i Nord-Norge fikk fra 1988 som ble kalt *en mer liberal praksis*, og siden brukt som argument for å legitimere lovendring. Som vist i kapittel 4, var det særlig to momenter i den gamle forståelsen av lovverk og praksis som pådriverne for russetorskhandelen og for speilvendingsaken kjempet mot – og lyktes i å forandre. Det ene var overgangen fra at dispensasjoner gjaldt enkeltlandinger, til at de også kunne gis på mer generelt grunnlag, og dermed åpne for mer langsiktige leveringsavtaler. Det andre var å viske ut skillet mellom direktelevering og import.

Gjennom å etablere en ny praksis *før* landingsparagrafen ble snudd, ga de nordnorske endringsagentene ekstra tyngde til argumentet om at denne delen av loven var moden for endring. Her er det samtidig viktig å huske at for endringsagentene selv var den nye praksisen målet, og fjerningen av landingsforbudet et middel for å gjøre det lettere å inngå langsiktige leveringsavtaler med fiskeflåten i Nordvest-Russland. Informantene og arkivmaterialet er samstemte om at det i denne første tiden omkring 1988 var moderate motforestillinger mot å forsyne norske landanlegg med russisk råstoff. Selv om fiskerne og deres organisasjoner var mer lunkent innstilt enn tilvirkerne og deres støttespillere blant politikere og administratorer, var reservasjonene foreløpig måteholdne. Det overordnede perspektivet var at den russiske fisken ville bli et kjærkomment bidrag til å opprettholde virksomheten i kystsamfunnene. Leveransene ville bidra til å ivareta fiskemottakene, slik at de norske fiskerne fortsatt kom til å ha et sted å levere fisk når tidene bedret seg.

Den nye praksisen kom i gang ved norske aktører – endringsagenter – på lokalt og regionalt satte en idé ut i livet. Det gjorde de gjennom å mobilisere både politiske, økonomiske og menneskelige ressurser. Russetorskhandelen, formidlet gjennom Barents Company, var en håndgripelig ny praksis, og et bidrag til å virkeliggjøre kronargumentet om at mest mulig torsk fanget i Barentshavet skulle foredles i Norge. Vi har sett hvordan aktørene gikk fram for å etablere den nye praksisen, og hvordan den ble tatt imot i departementet og i næringen for øvrig, blant aktører som hadde andre ståsteder enn initiativtakerne. Der den nye praksisen – materialisert i form av Barents Company – møtte motbør, kom representanter for andre posisjoner i saken til syne. Vi har sett at endringer i internasjonale premisser, nærmere bestemt forholdet til Sovjetunionen, fikk direkte betydning for de muligheter og begrensinger endringsagentene opplevde at de hadde. En del viktige usikkerhetsfaktorer er også berørt.

Arbeidet for å åpne en ny råstoffkanal og få denne handelen i gang – på tross av hindringen landingsforbudet representerte – var i seg selv en avgjørende måte å mobilisere ressurser på, for aktører som ønsket en mindre restriktiv importpolitikk. Arbeidet lokale og regionale endringsagenter gjorde kan betraktes som en reformbevegelse nedenfra-og-opp, og årene 1988-90 kan forstås som en formativ fase. Dette kapittelet handlet dermed mest om oppstarten og den første utviklingen av denne nye praksisen. Det å åpne en ny råstoffkanal var en innovasjon i schumpetersk forstand. Redskapet for å åpne denne kanalen ble Barents Company, et lite selskap stiftet for å koordinere leverandører og mottakere som skulle benytte den nye kanalen. Dermed er historien om dette selskapet egnet til å vise hvem de lokale og regionale aktørene var, og hvordan de arbeidet for å påvirke utviklingen i ønsket retning.

En håndfull endringsagenter i lokal/regional politikk/administrasjon og næringsliv øvde direkte innflytelse på Fiskeridepartementet i speilvendingsaken, i forkant av at landingsparagrafen ble endret. De arbeidet gjennom det politiske systemet, ved å selge inn noen argumenter som vant gjenklang. Dette var i første rekke overlevelsesargumentet, og argumentet om at mest mulig fisk som ble fanget, burde tilvirkes i Norge. De arbeidet også for å bryte ned skillet mellom direktelanding og import. Gjennom møtevirksomhet og korrespondanse ble disse argumentene stadig gjentatt, og vant gehør. De nordnorske endringsagentene hadde kontakter gjennom nettverk i både storting og regjering, der politikere fra både Høyre og Arbeiderpartiet fremmet de samme argumentene. Her er det verdt å nevne at sentrale endringsagenter i saken hadde personlige kontakter i både Arbeiderpartiet og Høyre. Dette var én måte å mobilisere politiske ressurser på, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig i seg selv. Det er også klart at en idé er lite verdt som innovasjon før den materialiseres og blir funksjonell, og det påhviler endringsagenten å ta entreprenørens/innovatørens rolle, og bevise at ideen er levedyktig. Barents Company ble materialiseringen av Fiskeindustriens Landsforenings praktisk orienterte modell for å åpne en ny råvarekanal, og samtidig av det politiske kronargumentet om at mest mulig torsk fanget i Barentshavet skulle foredles i Norge. Denne måten å manifestere et kronargument på, er en virksom mobilisering av ressurser.

I dette kapittelet har jeg navngitt et begrenset antall personer. Men de mest sentrale strategene bak russetorskhandelen, som senere ble brekkstang for speilvendingen av landingsparagrafen er Anders Aune, Thor Robertsen, Svein A. Krane, Jarle Forbord og Hagbart Nilsen. Dette viser at entreprenørskap er personavhengig.

Når det er sagt, var disse endringsagentene helt avhengige av nettverket sitt, og den kompetansen som fantes der, for å få realisert planene. For å åpne den nye råstoffkanalen, måtte endringsagentene mobilisere økonomiske og kunnskapsmessige ressurser. De måtte etablere et organiserende ledd, og det krevdes entreprenørskap for å få Barents Company i sving. Materielle bidrag var nødvendig, det trengtes startkapital, og nye rutiner måtte utformes. Dette måtte endringsagentene innhente og utvikle i samspill med nettverket sitt. Endringsagentene trakk på det som fantes i eget nettverk av kontakter og erfaring. Som vist, fantes det allerede noen kontaktpunkter og noe erfaring med norsk-russisk samhandling, også gjennom finske aktører. Slik ser vi at personlig kontakt og kompetanseoverføring er en måte å mobilisere ressurser på. Tillit var også en viktig ingrediens.

Nettverket som endringsagentene tilhørte, fremkommer i litteratur og arkivmateriale, og også blant informantene. Her nevnes flere personer som var engasjert i tilgrensende virksomhet, som etableringen av Sør-Varanger Invest, Kirkenes mekaniske verksted, samt politisk arbeid og utredningsarbeid i regi av fylkeskommuner og landsdelsutvalg. De ulike personene hadde ulike ærend. Aune, Robertsen og flere fra Finnmark fylkeskommune var opptatt av både fiskeri, samferdsel, kultur og miljø. Engasjementet for regional ressurskontroll og for Barents-samarbeidet hørte også hjemme her. Sør-Varanger Invest skulle hjelpe både bergverk og fiskeri, men først og fremst skape nye arbeidsplasser, og satset først på verftstjenester, men endringsagenter kan jobbe med flere ideer samtidig, og så utvikle den som er mest levedyktig. I tillegg kom Fiskeindustriens Landsforening, som skulle ivareta medlemsbedriftenes interesser. En fellesnevner er at dette var miljøer og enkeltpersoner som så det som sitt oppdrag å finne nye løsninger, der et entreprenørielt klima var ønskelig. Dertil representerer både Sør-Varanger Invest, fylkeskommunen, fylkesmannen, Landsdelsutvalget og Fiskeindustriens Landsforening noen *posisjoner* som – gjennom formell eller uformell tilknytning – bidro til å gi endringsagentenes arbeid legitimitet.

Det er dessuten helt på det rene at større åpenhet østover var en nødvendig ingrediens i bevegelsen nedenfra. Slik hadde endringer i internasjonale premisser direkte relevans for forløpet i saken også på regionalt nivå (underproblemstilling 4). Gorbatsjovs reformpolitikk bidro til at en ny løsning åpnet seg i form av utvidet handel med Sovjet/Russland. En politisk endring ga dermed nye økonomiske muligheter. Flere aktører på jakt etter nye løsninger, kom til å kappes om å utnytte disse nye mulighetene. For fiskeindustriens del, og i schumpetersk forstand, handlet det om å ta i bruk en ny råstoffkilde, som norsk industri til da hadde vært avskåret fra av politiske og regulative grunner. Når nøkkelaktører forsto at situasjonen var

endret, startet arbeidet for å skape det handlingsrommet som trengtes for å organisere utnyttelsen av denne råstoffkilden. De nødvendige regulative endringene syntes enklere å jobbe frem enn de svært omfattende omleggingene som ville kreves for å skape lønnsomhet i den eksisterende industrien – om det i det hele tatt lot seg gjøre. Dette er dermed en viktig del av bakgrunnen for speilvendingsaken. Med dette ble aktørene endringsagenter.

Det var helt avgjørende at endringsagentene var i stand til å se og gripe muligheter, og utnytte det handlingsrommet som fantes. Timing er nøkkelordet her. Dette er et sentralt trekk ved entreprenørskap, og helt avgjørende for om innovasjonsarbeidet blir vellykket eller ikke. I den sammenheng kan det poengteres at det er i tider med store omveltninger og stor usikkerhet, der det gamle i liten grad binder, at stivhengighet kan brytes uten for store omkostninger. Når det gamle bryter sammen, blir det tvingende nødvendig å finne nye løsninger. Det er nettopp under slike forhold at radikal innovasjon har de beste mulighetene for gjennomslag, derfor har troen på – eller iallfall håpet om – vekst gjennom krise rot i historisk erfaring. Under slike forhold, er det imidlertid også rom for å utnytte situasjonen til kortsiktig gevinst. Her er det nødvendig å se forskjell på ulike grupper av aktører. I én kategori har vi de opprinnelige initiativtakerne bak russetorskhandelen, som drev et målrettet innovasjonsarbeid når de la til rette for å åpne en ny råstoffkanal og *arbeidet aktivt med alle relevante instanser for å få dette til*, for å bruke ordene til Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe. Disse kan vi kalle pionérerer, siden de var først ute og gikk opp nye stier. I en annen kategori finnes de såkalte epigonene, som også velger den nye stien, men følger etter i pionérenes spor. Her finner vi fiskeindustribedriftene som henvendte seg til både Barents Company og Fiskeridepartementet og krevde å få benytte seg av den nye råstoffkanalen som var åpnet. Dette kunne de gjøre fordi den ikke var tuftet på private forretningsavtaler, men derimot på argumenter om samfunnshensyn, og falt godt inn i den eksisterende fordelingstankegangen. I en tredje kategori finner vi aktører som grep muligheter til å utnytte systemet – eller snarere mangelen på system i en omstrukturingsfase. Den nye praksisen fikk med andre ord også en uoffisiell side, der små og store smutthull ble funnet og utnyttet, i kort eller lengre tid.

I denne sammenheng er det pionérene som er mest interessante. I den første tiden, mens selskapet hadde importmonopol, fungerte BC som portvakt, eller obligatorisk passeringspunkt, for bedrifter som ville ha tilgang på den nye råvarekanalen. Når en innovasjon først er lansert, vil mange ta den i bruk – med det mulige resultat at fortrinnet for de som først tok den i bruk, forvitrer. Det er også fare for at epigonene sprenger hele ordningen. Som vist: jo flere aktører, jo mer sprikende interesser, jo mer prekær situasjon, jo

tøffere kamp om ressursene. Når en ny praksis har kommet i gang, kommer svakheter og utilsiktede bivirkninger til syne. Dette oppdages ikke først av grunnleggerne, som nå har investert ressurser i ordningen og fått noe å forsvare. Det oppdages av andre, som står rett utenfor. I dette tilfelle gjaldt det folk i fiskerikommuner, i industrien, blant fiskere og havnearbeidere. Deres talsmenn, en ordfører, et lokalt fagforbund, tar opp problemet, men har ikke samme gjennomslagskraft hos departementet som Fiskeindustriens Landsforening eller Barents Company. En viktig forskjell her, er at endringsagentene representerte en *konkret løsning*, til forskjell fra mer diffuse krav om at myndighetene måtte «gjøre noe».

Saken viser også at etablerte ordninger som føler seg truet av nye ordninger, yter motstand. Reaksjonene fra det sovjetiske eksportorganet Scarus er et tydelig eksempel på det. Scarus la til grunn en ganske annen virkelighetsforståelse enn Fiskeindustriens Landsforening. Likevel vant Fiskeindustriens Landsforenings modell frem hos departementet, og i den sammenheng var det de nordnorske endringsagentene som vant definisjonsmakten. På tross av det, viste Scarus' prognose for den videre utviklingen seg å være mest realistisk på sikt.

Saken tydeliggjør noen interessenmotsetninger, som var til stede, og som ble tilspisset etter torskekrisa: mellom fiskersiden og kjøpersiden, mellom filetnæringen og andre tilvirkerbedrifter. Og på et prinsipielt nivå kan saken ses som et skisma mellom på den ene siden samordning og fordeling av råstoff (organisasjonsregimet) og fri konkurranse om råstoff (markedsregimet), der man prøvde å finne en mellomløsning, og der hensynet til felles beste iallfall ble brukt som retorisk virkemiddel. Spørsmål om samarbeid/fordeling eller konkurranse får også en ny alvorlighetsgrad i en kontekst sterkt preget av ressursknapphet. Det å kalle kvantumet som fikk landingstillatelse for en *kvote*, sier også noe om tidens natur- og ressursforståelse. Endelig utfordrer denne saken en idealfortelling eller myte i etterkrigstidens norske fiskeripolitikk overfor Finnmark og resten av landsdelen: *Filetproduksjon sikret ikke nødvendigvis lokal sysselsetting, og lokal levering førte ikke nødvendigvis til lokal foredling*. Dette peker framover mot en situasjon der fiskeråstoff er internasjonal handelsvare, frikoblet fra lokale bindinger mellom sjø- og landsiden i næringen.

Det er viktig å poengtere at bevegelsen nedenfra startet før de alvorlige konsekvensene med sterkt reduserte torskekvoter ble fullt synlig. Det ser ut til å ha vært strategisk viktig at ordningen startet i beskjedent omfang, og så siden ble utvidet, samt at den var organisert gjennom et koordinerende ledd som liknet på eldre og velkjente ordninger. Kritiske røster mot å oppheve landingsforbudet stilnet av i den viktige startfasen, men kom senere tilbake med

fornyhet styrke. Torskekrisa i 1989 virket – og ble brukt – som en katalysator på mange måter. Søk etter nye løsninger i både politikk og næringsliv ble intensivert. Torskekrisa førte også til at Barents Company fikk flere utfordringer å håndtere. Når det gjelder speilvendingsaken, var den viktigste jobben allerede gjort på det tidspunkt. Det var etablert en praksis som viste ganske klart hvordan fiskeindustrien i Troms og Finnmark kunne få tilført fisk i en vanskelig situasjon. Denne praksisen hadde til overmål linjer bakover i tid, til den gamle pomorhandelen – også en viktig retorisk assosiasjon som kunne gi et holdepunkt i en kaotisk tid. Den nye praksisen ble også et retorisk virkemiddel i bevegelsen ovenfra, som vi skal se i neste kapittel.

5. En del av et sammenhengende arbeid

... at en best mulig måtte søke å utnytte landets beliggenhet i forhold til naturrikdommene i havet.

Ot.prp. Nr. 29 (1965-66): 3

Sitatet over er hentet fra Landingskomiteen, som la grunnlaget for fiskerigrenseloven av 1966. Det var mellom andre denne loven Stortingets sjøfarts- og fiskerikomité ba regjeringen vurdere å endre i 1988, som omtalt innledningsvis i kapittel 4. Da var arbeidet med å revidere norsk fiskerilovgivning allerede satt i gang, som vist i kapittel 3. Utarbeidelsen av ny eksportlov for fiskevarer, og Moxnes-utvalgets utredning av fiskeindustriens organisering og rammevilkår var deler av et sammenhengende arbeid for å vurdere forskjellige sider ved produksjonen og omsetningen av fiskeprodukter.

Dette kapitlet dreier seg om norske aktører på nasjonalt nivå som øvde innflytelse i speilvendingsaken (underproblemstilling 2), og hvordan de gjorde det – altså hvilke ressurser de mobiliserte (underproblemstilling 3). Vi skal også her se på noen endringer i internasjonale premisser som hadde relevans for forløpet i saken (underproblemstilling 4). Og vi skal se etter indikasjoner på om speilvendingsaken innebar brudd eller kontinuitet i fiskeripolitikken (underproblemstilling 5), noe som utdypes videre i kapittel 6.

Tema for dette kapitlet er fiskeripolitiske reformer ovenfra-og-ned, og hvilke møtepunkter disse eventuelt fikk med bevegelsen nedenfra-og-opp, som ble omtalt i kapittel 4. Her legger jeg vekt på relasjonelle forhold fremfor tekniske. Av de emnene Moxnes-utvalget drøftet, har jeg plukket ut dem som i størst grad henger sammen med speilvendingsaken, nærmere bestemt direktelevering, import/eksport-relasjoner, råstoff- og kapasitetsspørsmål, og konkurransen fra ombordproduksjon. Utover det, ser jeg også på mer overordnede konfliktlinjer og verdivalg, jf. de økonomiske verdiområdene (fig. 3-2). Også her det nødvendig å se på hva det nye vokste frem av, eller i forhold til. Først skal vi derfor se litt nærmere på selve landingsspørsmålet, (5.1), og begrunnelsene bak den eldre fiskerigrenseloven som, etter mange aktørers mening, var moden for revidering i 1987/88. De lange linjene i norsk fiskerilovgivning kommer jeg for øvrig tilbake til i kapittel 6. Av endringer i internasjonale premisser med relevans for forløpet i saken, er den tettere tilknytningen til EFTA og EØS et viktig bakteppe. Likebehandlingsavtalen under EØS fikk særlig betydning for landingsspørsmålet i pelagisk sektor (5.2.). Dessuten er et skifte i Arbeiderpartiets overordnede politikk viktig for bevegelsen ovenfra, der det sammenhengende

arbeidet var langt mer omfattende enn å gjelde bare fiskerisektoren. Her ser vi på hvordan Fiskeridepartementets nye politiske ledelse fra 1986 forholdt seg til dette (5.3).

Deretter går jeg nærmere inn på den politiske arbeidsprosessen. Det vil si Moxnes-utvalgets utredning (5.4), høringsrundene (5.5-5.7), behandlingen av selve lovforslaget, og departementets etterarbeid (5.8). Når det gjelder høringsrundene, må diskusjonen deles i to, der den første delen handler spesifikt om Moxnes-utvalgets arbeid, og den andre handler om lovendringsforslagene og i hvor stor grad de innebar en kursendring i Arbeiderpartiets fiskeri- og kystpolitikk. Speilvendingsaken berøres i begge rundene, men ikke som den mest omstridte saken. De ulike delene av diskusjonen henger nøye sammen, selv om de befinner seg på ulikt detaljnivå og ulikt beslutningsnivå. Her skal det også handle om hvordan politikken teknologier – ekspertrapporten og høringsrunden – ble anvendt som redskaper, og hvilke aktører og posisjoner som fikk, eller ikke fikk, innflytelse.

5.1 Landingsspørsmålet i korte trekk

Muligheten for å importere råstoff direkte fra utenlandske skip var et kjent diskusjonstema i 1987, men situasjonen som ledet til at temaet ble reaktualisert med fornyet styrke, var ny. Spørsmålet om fisk levert fra utenlandske fartøyer berører imidlertid en rekke problemstillinger, alt fra fangstmetoder og kvalitet på råstoffet, til hvem som skal ta hånd om salget. Spørsmålet om hvorvidt omsetningen av utenlandsk fanget fisk skulle organiseres gjennom salgslagene, var diskutert helt fra den tid da de fleste fiskevarer ble ført på «importfriliste» da liberaliseringen av samhandelen mellom OEEC-landene startet, få år etter annen verdenskrig.⁶⁰⁸ Landingsspørsmålet ble også drøftet i forbindelse med etableringen av filetindustrien på 1950- og 60-tallet. Torskefiskeutvalget konkluderte i 1957 med at dersom kystfiskeflåten kunne suppleres med norske trålere, «fartøyer med særlig sikte på fryserienes behov», syntes grunnlaget for landingsrett for utenlandske trålere å falle bort.⁶⁰⁹ Dette handlet også om hvilke fiskere som var industriens hovedleverandører, og hvem som utgjorde

⁶⁰⁸ Moxnes 1990:54, med henvisning til foredraget til kgl.res. 16. desember 1988, der sju salgslag fikk enerett til førstehåndsomsetningen (Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag, Vest-Norges Fiskesalgslag, Rogaland Fiskesalgslag, Skagarakfisk S/L, Fjordfisk S/L og Norges Sildesalgslag). Samtidig ble kgl.res. 9. juni 1961 om landing fra utenlandske fiskefartøyer ble opphevet. OEEC: For å samordne fordelingen av midlene i Marshallhjelpen fra USA til europeiske samarbeidsland ble organisasjonen Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) etablert i april 1948. Organisasjonen var forløperen til den i dag mer kjente Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), jf. Erichsen og Halvorsen 1998:4 samt Innst. S. nr. 223 (1987-88)? og Innst. O.nr. 20 (1988-89).

⁶⁰⁹ Brofoss 1957: 69 sitert hos Finstad m.fl. 2012: 4.

supplementet. Ergo: med norske trålere i tillegg til kystflåten, var det ikke behov for utenlandsk råstoff på toppen av det hele.

Forbudet mot landing av utenlandske fangster i Norge, slik det kom til uttrykk i fiskerigrenseloven av 1966, bygget på arbeidet til den såkalte Landingskomiteen av 1960. Oppdraget var å utrede hvorvidt og på hvilke vilkår norske fiskekjøpere kunne få motta fisk fra utenlandske trålere.⁶¹⁰ Bakgrunnen var at fiskeindustrianeleggene i perioder fikk for lite fisk fra norske fiskere til å kunne utnytte produksjonskapasiteten sin fullt ut. Dermed ønsket de å få supplerende råstoffleveranser, men i regulerte former. Komiteen foreslo et alminnelig totalforbud mot «å ilandføre fisk fra utenlandske fartøyer som kommer direkte fra fangstfeltet», samtidig som det skulle kunne gis unntak fra forbudet etter nærmere opptrukne retningslinjer.⁶¹¹ Denne måten å skrive loven på, fikk tilslutning. Poenget her var altså ikke forbudet i seg selv, men nettopp *adgangen til å dispensere*. Loven fikk da også tilnavnet «landingsloven».⁶¹² Saken ble behandlet i Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite, for anledningen forsterket med to medlemmer fra utenriks- og konstitusjonskomiteen. Innstillingen ble enstemmig vedtatt i Odelsting og Lagting. Det kan likevel være interessant å se litt nærmere på hvilke forhold som ble tillagt betydning da saken ble behandlet. Det var Magnus Andersen (Ap) som la saken frem for Odelstinget. Han var medlem av Landingskomiteen, stortingskomiteens nestformann, tidligere fiskarlagsformann og tidligere fiskeriminister.⁶¹³ Andersen fremholdt at de fleste interesserte organisasjoner i fiskerinæringen hadde sluttet seg til lovforslaget som forelå. Her var det likevel en synlig interessekonflikt mellom selgersiden og kjøpersiden. Mens fiskarlag, Råfisklaget og øvrige salgslag støttet komiteens innstilling om reguleringer, ønsket industrien, omsetnings- og eksportforeningene fri adgang til landinger.⁶¹⁴

Det sentrale var at norske fiskeriinteresser på ingen måte måtte bli skadelidende, verken i form av 1) avsetningsproblemer, 2) prispress eller 3) overbeskatning av bestanden – og dette var de tre kjerneargumentene for landingsforbudet. Andersen fremhevet at Norge hadde

⁶¹⁰ Jf. kongelig resolusjon av 11.11.1960. FDARK 88/1012-5: Notat av 22.04.1988, vedlagt brev fra Fiskeridept. til fylkesmannen i Finnmark av 15.08.88, trekker opp bakgrunnen fra Landingskomiteen ble nedsatt i 1960, om forholdet til 200-milssonen osv (pkt. 1-3). Om Landingskomiteens arbeid, se Ot.prp. nr. 29 (1965-66).

⁶¹¹ Ot.prp. nr. 29 (1965-66): 2-3.

⁶¹² O.tid. 1965-66: 433, Sverre Nybø, Odelstinget 11.06.1966. L.tid 1965-66: 73, Karl Brommeland, Lagtinget 15.06.1966.

⁶¹³ Finstad 2003a: 57 ff.

⁶¹⁴ Jf. Ot.prp. nr. 29 (1965-66): 4-5.

«aktivisert seg ganske sterkt for en beskyttelse av fiskebestanden» særlig i det nordøstlige Atlanterhavet, hvor maskevidde for trål var et internasjonalt diskusjonstema. Ved landing av fangster fra utenlandske fiskere kunne det bli problemer dersom redskapene deres hadde mindre maskevidde enn det som var bestemt for norske fiskere. Det var også et spørsmål hvem som skulle rådspørres om når det skulle gis adgang til å lande utenlandske fangster. Her var det en selvfølge at fiskernes salgslag skulle være med å bestemme, og her skjerpet komiteen departementets forslag fra «bør» til «skal».⁶¹⁵ Sist men ikke minst, var det et spørsmål om mottakskapasiteten på land. Venstres stortingsrepresentant Helge Jakobsen fra Troms mente at «også utenlandske fiskere under gitt høve skal få levere sin fisk i norsk område». Han pekte likevel på at fiskerne «enkelte steder nærer en viss engstelse» for at leveranser fra utenlandske fartøy skulle legge beslag på all mottakskapasiteten ved fiskeanleggene. Han viste til at kapasiteten hadde vært for liten senest sesongen 1965.⁶¹⁶ Sittende fiskeriminister Oddmund Myklebust (Sp) påpekte at departementet fant det best å fremme loven som en dispensasjonslov, fordi det var den beste måten å balansere fiskernes og fiskekjøpernes motstridende interesser på. Han fremholdt samtidig at loven ville oppleves forskjellig sør og nord i landet, siden det reelt sett bare var i sør at dette innebar en innskjerping:

Forholdet er da det i dag at i det sørlige Norge er det faktisk i praksis fri landing av all utenlandsk fisk, så det som i tilfelle blir nytt, er at en i Nord-Norge vil få adgang til å lande fisk, mens det i Sør-Norge blir et generelt forbud, men også adgang til landing.⁶¹⁷

Dette fikk betydning i pelagisk sektor. Ifølge gjeldende lovverk før 1966-loven, var det bare forbudt å levere utenlandsk fisk som var tatt med *bunntrål*.⁶¹⁸ Det ble oppfattet som en mangel at gjeldende lovverk ikke også gjaldt flytetral, et nytt og effektivt redskap som i økende grad ble tatt i bruk i nordsjøfisket etter sild utover 1950-tallet.⁶¹⁹ Riktignok var verdien av direktelandingene som forekom beskjedne sammenliknet med norsk fiske, men en ny trend var i anmarsj: de utenlandske sildefiskerne i Nordsjøområdet var på utkikk etter nye leveringsmuligheter. Av den totale mengden utenlandsk fiskeråstoff levert til norsk industri, sto de for majoriteten: 86 prosent i 1958 og 96 prosent i 1959. Fiskemelindustrien på strekningen Egersund-Bergen var særlig interesserte kjøpere. Den nye loven innebar en innskjerping av denne praksisen, siden forbudet mot å levere utenlandsk fanget fisk nå ble

⁶¹⁵ O.tid. 1965-66: 431-433, Magnus Andersen, Odelstinget 11.06.1966, jf. Ot.prp. nr. 29 (1965-66).

⁶¹⁶ O.tid. 1965-66: 433, Helge Jakobsen, Odelstinget 11.06.1966.

⁶¹⁷ O.tid. 1965-66: 431-433, Oddmund Myklebust, Odelstinget 11.06.1966.

⁶¹⁸ Jf. Lov av 20. april 1951 om fiske med trål, §4. Med «trål» forstås her bunntrål, reketral er unntatt.

⁶¹⁹ L.tid 1965-66: 73, Karl Brommeland, Lagtinget 15.06.1966.

utvidet til å omfatte alle redskaper. Forbudet mot å la utlendinger pakke, tilvirke eller omlaste fisk innenfor norsk territorialfarvann ble også drøftet, og vedtatt videreført. Det ble påpekt at tradisjonell norsk fiskeripolitikk hadde gått ut på å hindre utenlandske fiskefartøyer i å bruke norske havner som base for sin drift. Målet med dette var å ivareta Norges komparative fortrinn, «at en best mulig måtte søke å utnytte landets beliggenhet i forhold til naturrikdommene i havet».⁶²⁰ Middelet ble at utenlandske fiskere fikk forbud mot både fiske og ombordproduksjon i norske farvann, og mot landing i norsk havn. Her kunne det imidlertid komme nye internasjonale hensyn å ta. I sin kommentar til landingsspørsmålet underrettet Fiskeridirektøren allerede i 1963 om at en mulig oppmyking av bestemmelsene var drøftet i Fiskerinæringens Kontaktutvalg i forbindelse med frihandelsstatus for fiskevarer innen EFTA-samarbeidet.⁶²¹

Når alle nødvendige hensyn var tatt, ble § 8, første ledd, i lovteksten fra 1966 utformet slik at det var «forbudt å føre i land fra fangstfeltet fisk mv. som er fanget med fartøy som ikke er norsk» eller disponert av norsk statsborger. Så fulgte retningslinjer for når man kunne dispensere. Paragrafens tredje og femte ledd åpnet for at staten kunne gjøre unntak fra landingsforbudet, og gjorde rede for hvordan og når slike unntak var akseptable:

Kongen kan ved forskrifter eller ved tillatelse i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra forbudet etter første ledd [...] Før forskrift eller tillatelse gis i medhold av tredje ledd, skal så vidt mulig vedkommende salgslag av fiskere være rådspurt.⁶²²

Det måtte være avklart at ilandføringen ikke ville motvirke stabile og gode pris- og avsetningsforhold. Landing kunne ellers skje dersom det var nødvendig av hensyn til internasjonale avtaler, eller eventuelt i forbindelse med havari. Disse formuleringene ledet til en praksis der dispensasjon for spesifikke enkeltlandinger var det naturlige, og der generelle dispensasjoner ville innebære å tøye loven. 20 år senere, ble nettopp den manglende adgangen til å gi generelle dispensasjoner som åpnet for langsiktige leveringsavtaler et hovedankepunkt mot denne loven.

I stortingssesjonen ble 1987/88 ble gjentatte spørsmål tilknyttet fiskeindustriens råstoffmangel og ressursforvaltningen i Barentshavet behandlet.⁶²³ Slik ble spørsmålet om å utvide adgangen

⁶²⁰ Ot.prp. Nr. 29 (1965-66): 1-3.

⁶²¹ Fiskeridirektørens brev av 12.03.1963, sitert i Ot.prp. nr. 29 (1965-66): 5.

⁶²² Moxnes 1990: 55-56.

⁶²³ S.tid. 1987/88: 55-56, spørsmål fra Peter Angelsen (Sp). S.tid. 1987/88: 2610, Hanna Kvanmo (SV)/Asle Amundsen (SV). S.tid. 1987/88: 2042-2043, Britt Harkestad (Kr.F.). S.tid. 1987/88: 2876-2877 og 3335-3336, Oddvar J. Majala (Ap). S.tid. 1987/88: 3169 og 3361, Kjellbjørg Lunde (SV). S.tid. 1987/88: 3362-3363, Tora

for utenlandske landinger aktualisert av en ny ressursbekymring. I februar 1988 tok Høyres stortingsrepresentant Steinar Eriksen fra Troms til orde for å bedre fiskeindustriens tilgang på utenlandsk fanget råstoff.⁶²⁴ I mars samme år tok Senterpartiets representant Gudmund Restad fra Møre og Romsdal Råfisklaget avvisning av russiske leveranser til landanleggene i Finnmark opp i spørretimen.⁶²⁵ Og – som nevnt i kapittel 4 – i mai fremmet Høyres representanter Hans Svendsgård (Nordland), Nils O. Golten (Hordaland) og Steinar Eriksen forslag om å endre regelverk og praksis for import direkte fra utenlandske fartøy.⁶²⁶ Høyre gjentok forslaget i 1991, sammen med forslag til opphevelse eller oppmyking av flere av de samme lovene som Moxnes-utvalget hadde behandlet.⁶²⁷ Dette forslaget fra Anders Talleraas (Møre og Romsdal), Nils O. Golten og Svein Ludvigsen (Troms) møtte motbør. Men, da Arbeiderparti-regjeringen la frem liknende forslag basert på Moxnes-utredningen, fikk Høyres representanter god anledning til å hevde at Arbeiderpartiet hadde fulgt i Høyres spor.

5.2 Pelagisk sektor: Stabil leverandør til supermarkedet

I de delene av debatten vi har fulgt så langt, var særlig situasjonen i Finnmark tema, men som vi nå skal se, var landingsspørsmålet aktuelt også andre steder og i andre deler av næringen. Fiskeindustribedrifter som ønsket å ta imot makrell fra utenlandske fiskefartøy, trengte to dispensasjoner: Fra landingsforbudet i fiskerigrenseloven, og dessuten fra importforbudet for fersk makrell.⁶²⁸ I makrellfisket var også maskevidde og minstemål et tema.⁶²⁹ Samtidig ble det reist spørsmål om det internasjonale forvaltningssystemets evne til å hindre overfiske.⁶³⁰

I 1988 var råstoffsituasjonen bekymringsverdig også for makrell. Gytebestanden for Nordsjømakrell var den til da lavest registrerte i 1986, og kvotene var lave.⁶³¹ Blant bedrifter som søkte departementet om å få ta imot utenlandskfanget – hovedsakelig britisk – råstoff, var R. Domstein & co i Måløy, Sunnmøre Fiskeindustri, Nils Sperre og Brødrene Sperre i Ålesund,

Aasland Houg (SV). S.tid. 1987/88: 3363, Arent M. Henriksen (SV). S.tid. 1987/88: 3364, Theo Koritzinsky (SV). S.tid. 1987/88: 3593-3596, Steinar Eriksen (H).

⁶²⁴ S.tid. 1987/88: 2100-2103: Grunnlagt spørsmål fra Steinar Eriksen (H) (03.02.1988).

⁶²⁵ S.tid. 1987/88: 2609-2610: Spørretimespørsmål fra Gudmund Restad (Sp) (23.03.1988).

⁶²⁶ Dok 8:33 (1987-88), S.tid. 1987/88: 3219, Innst. S. 223, S.tid. 1987/88: 3557-3560 (27.05.1988) og vedtatt sendt regjeringen.

⁶²⁷ Dok 8:30 (1990-91). Forslag fra stortingsrepresentantene (H) Anders Talleraas, Nils O. Golten og Svein Ludvigsen om omorganisering og deregulering av fiskeripolitikken.

⁶²⁸ Fastsatt ved kgl. res. 6. juni 1958 i medhold av lov av 22. juni 1934 om midlertidig innførselsforbud m.v. jf. FDARK 90/2694-72: Brev fra Fiskeridept til Toll- og Avgiftsdirektoratet av 12.02.1991.

⁶²⁹Jf. Forskrift om maskevidde, bifangst og minstemål m.v lov om saltvannsfiske m.v. av 3. juni 1983, § 19.

⁶³⁰ Fiskeridirektoratets bibliotek: Brev fra Havforskningsinstituttet til Fiskeridir. av 29.04.1988, vedl. ref. fra møte i reguleringsrådet 09.05.1988.

⁶³¹ Fiskeridirektoratets bibliotek: Referat fra møte i reguleringsrådet 09.05.1988.

Severin Tranvåg i Fiskarstrand og Romsdal Havprodukter i Harøysund. De pelagiske fiskesalgslagene, Norges Sildesalgslag, Feitsildfiskernes Salgslag og Norges Makrellag, var høringsinstanser i slike saker. Situasjonsbeskrivelsen fra bedriftene som søkte landingsdispensasjon mot slutten av året 1988 var at den norske makrellkvoten nærmest var oppfisket, og at det ikke lå noe usolgt makrell på lager verken hos dem eller hos andre produsenter og eksportører av makrell. Landinger fra utenlandske skip ville dermed ikke fortrenge norskfanget makrell. Argumentene for å få ta imot utenlandsk råstoff og opprettholde produksjonen var i første rekke markedshensynet: å kunne levere kontinuerlig til neste ledd, dernest kom sysselsettingshensynet. Og så, når først noen bedrifter hadde fått dispensasjon, kom andre og krevde likhet for loven.

R. Domstein & co i Måløy la i første runde vekt på at de hadde «for lite fisk av enkelte størrelser til å dekke inngåtte kontrakter».⁶³² Bedriften fikk dispensasjon for et kvantum på 5000 tonn makrell, men ved utgangen hadde bedriften kun fått levert 2610 tonn av dette. Da Domstein ba om forlengelse av dispensasjonen, ble sysselsettingsargumentet brukt: «[P]å grunn av svikt i tilførselen av annet råstoff er det fortiden svært vanskelig å holde stabil beskjeftigelse av de ansatte ved produksjonsanleggene våre.»⁶³³

Søsterbedriftene Nils Sperre og Brødrene Sperre hadde «avtak for betydelige kvanta frossen makrell» etterat det norske makrellfisket var stoppet, og det var av stor betydning å kunne «fremstå overfor våre utenlandske kunder som 'stabile leverandører'». Dette kom i tillegg til å opprettholde sysselsettingen. Siden det kom til å dreie seg om store landinger per fartøy (inntil 300 tonn) ville de to fryseriene samarbeide.⁶³⁴ Heller ikke disse bedriftene fikk inn tildelt kvantum før årsskiftet, slik at de søkte – og fikk – forlengelse.⁶³⁵

Da Sunnmøre Fiskeindustri AS søkte om å få ta imot britisk makrell i november og desember 1988, begrunnet også de det i behov for å «dekke forespørselen fra en del utenlandske kunder» og «sysselsetting i den råstofffattige tiden vi har nå». I søknaden står det imidlertid

⁶³² FDARK 88/3610-1: Fax fra R. Domstein av 31.10.1988 til Fiskeridept.

⁶³³ FDARK 88/3610-7: Fax fra R. Domstein til Fiskeridept. av 29.01.1989. FDARK 88/3610-8: Forlengelse gitt i fax fra Fiskeridept. til R. Domstein av 01.02.1989.

⁶³⁴ FDARK 88/3623-1: Fax fra Brødr. Sperre til Fiskeridept av 08.11.1988.

⁶³⁵ FDARK 88/3623-4: Fax fra Nils Sperre til Fiskeridept. av 27.12.1988. FDARK 88/3623-5: Fax fra Brødrene Sperre til Fiskeridept. av 28.12.1988. FDARK 88/2396.648: Fax fra Fiskeridept. til Brødrene Sperre A/S og Nils Sperre A/S av 03.01.1989.

også «Vi har bragt i erfaring at det er blitt gitt dispensasjon til andre norske produsenter». Dispensasjon ble gitt.⁶³⁶

Når slike dispensasjoner ble gitt, var det en forutsetning at norske minstepriser skulle gjelde, at omsetningen foregikk via salgslagene og at det ble betalt lagsavgift. At det skulle foregå på denne måten, ble presisert i uttalelser fra høringsinstansene.⁶³⁷ Det ble også presisert i departementets tilsagnsbrev til bedriftene. Et håndskrevet notat på et slikt dokument tyder på at departementet også så det som sin oppgave å påse at de utenlandske fangstene ble håndtert innenfor rammene av eksisterende institusjonalisert praksis.⁶³⁸

TABELL 5-1 DISPENSASJON TIL LANDINGER AV UTENLANDSKFANGET MAKRELL 1988 (KILDE: FISKERIDEPARTEMENTET)

Bedrift	Sted	Kvantum/nasjonalitet	Varighet
R. Domstein & co	Måløy	5000 t britisk	Nov-des. 1988 ⁶³⁹ med forlengelser ⁶⁴⁰
Nils Sperre & Brødrene Sperre	Ålesund	2000 t britisk	Nov-des. 1988 ⁶⁴¹ med forlengelse 31.01.89 ⁶⁴²
Sunnmøre Fiskeindustri AS	Ålesund	1000 t britisk	Nov-des. 1988 ⁶⁴³
Romsdal Havprodukter	Harøysund	12 000 hl shetlandsk	Nov-des. 1988 ⁶⁴⁴

Salgslagene hadde ikke noen innvendinger mot at det ble gitt dispensasjon i de eksemplene som er nevnt her. Noregs Sildesalgslag søkte også selv dispensasjon for leveringer fra utenlandske fartøyer i 1988, men det gjaldt enkeltlandinger og i nødsfall der det nærmest var tale om å bruke landingsparagrafens havari-hjemmel.⁶⁴⁵ Mer prinsipielt var salgslagene opptatt av at omfanget av utenlandske landinger ikke måtte bli for stort. I et felles skriv til

⁶³⁶ FDARK 88/3722-1: Fax fra Sunnmøre Fiskeindustri til Fiskeridept. av 15.11.1988. FDARK 88/3722-2: Fax fra Fiskeridept. til Sunnmøre Fiskeindustri av 17.11.1988,.

⁶³⁷ FDARK 88/3610-2: Fax fra Norges Makrellag til Fiskeridept. av 01.11.1988. FDARK 88/3610-3: Fax fra Feitsildfiskernes Salgslag til Fiskeridept. av 01.11.1988.

⁶³⁸ FDARK 88/3610-5: Fax fra Fiskeridept. til R. Domstein av 03.11.1988.

⁶³⁹ FDARK 88/3610-1: Fax fra R. Domstein av 31.10.1988 til Fiskeridept.

⁶⁴⁰ FDARK 88/3610-7: Fax fra R. Domstein til Fiskeridept. av 29.01.1989. FDARK 88/3610-8: Fax fra Fiskeridept. til R. Domstein av 01.02.1989.

⁶⁴¹ Fax fra Fiskeridept. til Brødr. Sperre av 10.11.1988, FDARK 88/3623-2. Fax fra Fiskeridept. til Brødr. Sperre av 16.1.1988, FDARK 88/3623-3.

⁶⁴² FDARK 88/2396.648: Fax fra Fiskeridept. til Brødrene Sperre A/S og Nils Sperre A/S av 03.01.1989.

⁶⁴³ FDARK 88/3722-2: Fax fra Fiskeridept. til Sunnmøre Fiskeindustri av 17.11.1988.

⁶⁴⁴ FDARK 88/4182-1: Søknad fra Romsdal Havprodukter til Fiskeridept. av 15.12.1988. FDARK 88/4175-2 svar fra Fiskeridept. til Romsdal Havprodukter av 23.12.1988.

⁶⁴⁵ FDARK 88/2390-1: Søknad fra Norges Sildesalgslag til Fiskeridept. av 27.07.1988. FDARK 88/2390-2: Svar fra Fiskeridept. til Norges Sildesalgslag av 28.07.1988. FDARK 88/3976-1: Søknad fra Norges Sildesalgslag til Fiskeridept. av 02.12.1988. FDARK 88/3976-2: Svar fra Fiskeridept. til Norges Sildesalgslag av 02.12.1988.

Fiskeridepartementet av november 1988 foreslo Feitsildfiskernes Salgslag og Norges Makrellag et samlet tak på 12 000 tonn makrell. Import utover 12 000 t, beregnet til 10-15 % av eksportkvantumet på norskfanget fisk, ville være omfattende nok til å få innflytelse på prisene på sikt. De hevdet også at import av utenlandsk fanget makrell kunne «gå ut over mottaksmulighetene for norskfanget sild». Samtidig mente salgslagene å vite at det fortsatt faktisk lå «norskfanget makrell usolgt hos norske kjøpere». ⁶⁴⁶ I januar 1989 uttalte Norges Sildesalgslag i forbindelse med en søknad om dispensasjonsforlengelse, at de som kjent hittil hadde stilt seg skeptiske til en fortsatt import. ⁶⁴⁷

Makrellomsetningen ble stridstema i 1991, da Sildeslagets ga noen eksportører nei til å kjøpe britiskfanget makrell utenom lagets auksjonssystem. Departementet grep inn og omgjorde beslutningen begrunnet i «overordnet hensyn til arbeidsplassene i fiskeindustrien». Etterpå fikk Sildeslaget kritikk for å beskytte gjeldende ordninger/systemer, og spørsmålet som ble reist var om det naturlige var tilpasning «oppover» eller «nedover» i systemet. Et kjernespørsmål, var om salgslagets fastsettelse av omsetningsbestemmelser var utøvelse av offentlig myndighet eller ikke, og hvorvidt departementet hadde instruksjonsmyndighet eller ikke. ⁶⁴⁸ Stortingsrepresentant Peter Angelsen (Sp) tok saken opp i Stortingets spørretime. Det at Fiskeridepartementet lot kjøpere inngå direkte avtaler med utenlandske fiskefartøy var et forhold som blant annet Moxnes-utvalget hadde fremmet forslag om. Angelsen spurte fiskeriminister Oddrun Pettersen (Ap) om hun mente at en kunne «tvinge gjennom en så omfattende endring i førstehåndsomsetningen» uten endring i råfiskloven. Angelsen sa også at dette ble oppfattet som «tilpasning til EFs system». ⁶⁴⁹ Statsråden la vekt på departementets rolle som klageinstans i slike spørsmål. Hun understreket samtidig at dette «ikke har noe å gjøre med eventuelle tilpasninger til EFs system». ⁶⁵⁰

Nærings- og miljøavdelingen i Møre og Romsdal fylkeskommune i 1992 omtalte også denne problematikken på en måte som kan knyttes til et regimeskifte i næringen, eller iallfall til en endret vektlegging fra fiskerhensyn til industrihensyn, under overskriften «Kvalitet og kontinuitet som fellesgode». ⁶⁵¹ Her fremheves betydningen av langsiktige leveringsavtaler til

⁶⁴⁶ FDARK 88/3643-5: Fax fra Norges Makrellag og Feitsildfiskernes salgslag til Fiskeridept. av 11.11.1988.

⁶⁴⁷ FDARK 88/3643-12: Fax fra Norges Sildeslag til Fiskeridept. av 30.01.1989.

⁶⁴⁸ FDARK 90/2694-93: Notat Fiskeridept. u.d.

⁶⁴⁹ Spørretimespørsmål 23.10.1991 fra Peter Angelsen, besvart 20.11.1991 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Sporetimesporsmal/?tab=Questioneer&pid=1991-92&qtid=all&qsqid=all&paid=all&cid=all&perid=PAN#primaryfilter> [16.07.2016]

⁶⁵⁰ FDARK 90/2694: Notat Fiskeridept. u.d.

⁶⁵¹ FDARK 90/3485-73: Saksfremlegg fra Møre og Romsdal fylkeskommune av 26.08.1992.

tilvirkerne når det er et sentralt mål i fiskeripolitikken å få til økt videreforedling. På den måten kan det skapes større verdier og gi arbeid til flere hender. Norge bør gå vekk fra å være råvareleverandør til andre lands tilvirkerindustri. Ifølge Møre og Romsdal fylkeskommunes næringsavdeling burde målet for den norske fiskerinæringen være å konkurrere på det internasjonale dagligvaremarkedet. Da måtte følgende problem løses: Råfiskmarkedet er et spotmarked der fiskekjøperne ikke vet om de har fisk å fordele og selge neste dag. På produktmarkedet, derimot, stiller butikkjeder, storhushold og grossister krav om langsiktige og stabile leveringsavtaler. Det er stor risiko forbundet med å inngå slike langsiktige leveringsavtaler for tilvirkere som ikke vet hvor mye råfisk de vil få tak i og hva denne vil koste. Økt vertikal integrering mellom fiske, tilvirking og eksport – der samme aktør kontrollerte hele verdikjeden – var antatt å gi bedre planleggingshorisont. Som eksempel på dette, nevnes et nytt makrellmottak i Herøy der fiskerne selv sto for tilvirking og eksport av egne produkter. Slik økt integrasjon ville på den annen side lett oppfattes som en trussel mot salgslagenes eksistens, siden deres oppgave er å opprettholde markedsmekanismen mellom fisker og fiskekjøper. I saksfremlegget omtales et eksempel på konflikt, der Norges Sildesalgslag hindret en reder fra Herøy i å inngå langsiktige kontrakter med Domstein i Måløy. I sakens anledning ville Nærings- og miljøavdelingen i Møre og Romsdal fylkeskommune «streke under» at tette bånd mellom fiske, tilvirking og eksport måtte være en forutsetning for økt foredlingsgrad «her hjemme», og at lovregler og salgslag ikke måtte hindre samarbeidsavtaler eller eierkonstellasjoner mellom ulike næringsledd. Når det så gjaldt levering av fangster fra utenlandske fartøy, nevnes EFTA-avtalen som første punkt:

I samband med EFTA-avtalen, har Noreg forplikta seg til å gi fisk og andre marine produkt som blir ilandført av fiskefarty frå andre EFTA-land, lik behandling med tilsvarande produkt ilandført av norske fiskefarty. Departementet sitt overordna mål er å leggje tilhøva til rette slik at fiskeindustrien kan få betre høve til å planleggje si verksemd. Avdelinga er samt med departementet i at det og vil betre konkurranseevna til norsk fiskeindustri dersom denne industrien på like vilkår med utanlandske fiskekjøparar kan vere med å konkurrere om råstoffet. Det er ikkje forbode for norske fiskarar å lande fisken i utlandet. At norske fiskekjøparar skal få høve til å kjøpe fisk frå utanlandske fiskefarty, er derfor naturleg.⁶⁵²

Vanlige motargumenter som fortrensel av norsk råstoff og manglende kvalitet på den utenlandske fisken ble tilbakevist. For tiden var det mangel – ikke overskudd – på råstoff, slik at importert råstoff hadde hindret arbeidsløshet, og at Fiskeridirektoratets kontrollverk sørget for kvalitetskontrollen. Det overordnede var altså de langsiktige leveringsavtalene og den jevne tilførselen av råstoff, ikke hvem som hadde fisket dette råstoffet. I så måte hadde

⁶⁵² Samme sted.

likebehandlingsprinsippet i EFTA- og EØS-avtalen åpnet en ny råstoffkanal for pelagisk sektor, som i første rekke handlet med EU- eller EFTA-nasjoner.

5.3 En ny Arbeiderparti-politikk

Som omtalt i kapittel 2 og 3 innebar regjeringsskiftet i 1986 et politisk tidsskille i Norge. Informantene mine er enige i det. Men mens de fleste av dem knytter dette til at høyrebølgen også farget Arbeiderpartiet litt blått, understreker den gang påtroppende fiskeriminister Bjarne Mørk-Eidem at Arbeiderpartiet selv hadde skjönt at de måtte legge om kursen: «For det første så skulle jo den regjering som jeg var en del av, vi kom jo til for å skjære ned».⁶⁵³ I det følgende skal vi se litt mer på hva som ledet til denne erkjennelsen, og hvilke reaksjoner det vakte. Reaksjonene kommer jeg særlig tilbake til i omtalen av høringsrundene etter Moxnes-utvalget og proposisjonen der lovendringene ble lagt frem.

I ettertid kan det stilles spørsmål ved realismen i etterkrigstidens fiskeri- og kystpolitikk, som Arbeiderpartiet var den fremste bæreren av. For det første kan det synes som et paradoks at fiskerigrenseloven av 1966 skulle hindre at utenlandske fiskeleveranser fortrenget fangsten fra norske fiskere, når problemet ofte var det motsatte, at produksjonskapasiteten var for stor. Forklaringen på paradokset er at mange slike fabrikker i utgangspunktet ikke var dimensjonert etter ressursgrunnlaget. Det vil si: de var dimensjonert for å ta sesongtoppene, slik at det aldri skulle være mangel på mottakskapasitet når norske fiskefartøy hadde fisk å levere. Så fikk heller staten trå til med ekstrabevilgninger når produksjonskapasiteten gikk på lavgir, og bedriftene gikk med underskudd.⁶⁵⁴ Det grunnleggende premisset som gjorde en slik politikk logisk, var idealet om å *overvinne* sesongvariasjoner heller enn å måtte *tilpasse* seg til disse. For å sitere Brofoss igjen: «Menneskeheten har etter hvert gjennom vitenskapelige og tekniske fremsteg klart å fri seg fra naturkreftenes voldsherredømme».⁶⁵⁵ Utgangspunktet var en industritankegang der fangst og foredling i norsk sesongfiske skulle likne på helårsfisket slik det ble drevet i fjernfiskenasjoner som Storbritannia. Finstad tidfester planene for den norske frossenfiletindustrien til 1930-tallet, til Kjøle- og Fryserikomiteens innstilling av 1931 og regjeringen Nygaardsvolds (Ap) økte bevilgninger til kjøleanlegg og fryserier fra 1935. Under 2. verdenskrig anla den tyske okkupasjonsmakten topp moderne fryserianlegg i Norge, mens planverket for etterkrigstidens norske filetindustri ble foredlet av den norske

⁶⁵³ Informantintervju Bjarne Mørk-Eidem, 08.08.2013.

⁶⁵⁴ Jf. Finstad 2005.

⁶⁵⁵ Sitat fra finansminister Erik Brofoss (Ap) i debatten rundt nasjonalbudsjettet i 1947, gjengitt i Lie 2012: 90.

eksilregjeringen i London, der også deler av Arbeiderpartiets, Arbeidsgiverforeningens og LOs ledelse befant seg. Blant dem var senere finansminister Erik Brofoss, som ble en sentral person i oppbyggingen av det nye styringssystemet i Norge etter krigen. Den samme Brofoss ledet Torskefiskeutvalget i 1957.⁶⁵⁶

Kunnskapen om at fjernfiskenasjonenes fiskeri ikke var bærekraftig, hadde imidlertid ikke slått gjennom på det tidspunkt planene ble lagt. At dette derfor var et uheldig ideal å følge på lang sikt, tilhørte ikke planleggenes doxa, og ble følgelig ikke vurdert. Isteden var et teknologi/moderniseringsperspektiv fremtredende, ved siden av bosettings/gjenreisnings-/sysselsettingsperspektivet som selvsagt var dominerende. En generasjon senere sto man med en rad av monumentale fiskebruk som ikke var bærekraftige verken i økologisk eller økonomisk forstand. Dette rimte verken med nye dystre bestandsprognoser eller det nye konkurransekraft-idealet som følger markedsregimet. Det var ikke rom for den gamle statseide fiskeindustrien i den nye tidens logikk, basert på ny kunnskap om økologiske og økonomiske sammenhenger. Det nye havrettsregimet med 200 miles økonomisk sone var en motreaksjon nettopp mot et industrielt internasjonalt fjernfiske, utenfor nasjonal kontroll, som ikke var økologisk bærekraftig. Som omtalt i kapittel 3.1, stadfestet den nye havretten kyststatenes økonomiske rettigheter – og deres ressursforvaltningsansvar. Dette innebar samtidig en nasjonalisering av ressursene. Med det nye havrettsregimet, kunne landingsforbudet vært opphevet allerede i 1977, men det skjedde ikke. Først ti år senere ble spørsmålet aktualisert, av filetindustriens problemer.

Mellom 1983 og 1992 falt sysselsettingen i fiskeindustrien med 30 prosent.⁶⁵⁷ Der det var overkapasitet i denne industrien, ble dette synlig for alvor. Resultatet av mangel på råstoff ble stillstand og permitteringer. Konsekvensene ble særlig merkbare i nordnorske kystsamfunn der fiskeforedlingsfabrikker var hjørnesteinsbedrifter. Her var A/S Finnmark og Nord-Troms fiskeindustri, Finotro, et kroneksempel, i sin tid anlagt med staten i endringsagentens rolle, og med en stor andel politisk kapital. Arkivmateriale som stammer fra tiden opp mot salget av Finotro, signaliserer at det fortsatt fantes håp om at staten kunne sørge for samfunnstjenlig virksomhet i bedriften i 1985.⁶⁵⁸ Om noe, så vitner dette om at etterkrigstidens urealistiske planer for nordnorsk fiskeindustri førte til klientifisering og statsavhengighet. FFK anmodet

⁶⁵⁶ Finstad 2005 kap. 2-4. Se også Finstad m.fl. 2012: 36, Lie 2012: 82-83, Finstad 2014b.

⁶⁵⁷ Aalbu 2004: pkt. 6.14, Dreyer og Bendiksen 2003: 1.

⁶⁵⁸ FFKARK-fm: 1982-1988. Fiskerisaker: Mappe FINOTRO 1986.

staten om å øke aksjekapitalen i bedriften av bosettingshensyn.⁶⁵⁹ Finnmark Arbeiderparti gikk sterkt imot privatisering.⁶⁶⁰ Da Stortingets sjøfarts- og fiskerikomité besøkte Finnmark våren 1988, hadde den privatiserte utgaven av Finotro – Frionor Polar Group – virket i litt over et år. På denne reisen opplevde politikerne et sterkt krav fra Nord-Norge om at industrien i landsdelen måtte sikres på nye måter, når de gamle måtene nå ikke lenger var gode nok til å opprettholde sysselsetting og bosetting.⁶⁶¹ Løsningen de kom opp med, var forslaget om å fjerne landingsforbudet, basert på en begynnende praksis med russeleveranser, blant annet til Frionor Polar Groups anlegg i Båtsfjord.

Så tilbake til utgangspunktet for regjeringen Brundtland og fiskeriminister Mørk-Eidem. Det overordnede målet for lovrevisjonsarbeidet i fiskerisektoren under regjeringen Brundtland var, som omtalt i kapittel 3, å legge til rette for en «markedsbasert eksportstrategi», «rasjonalisering og omstilling» i næringen, «bedre samordning mellom fangst-, produksjons- og markedsføringsledd», og en næring med «større og mer slagkraftige enheter» som «på best mulig grunnlag oppnår lønnsom drift».⁶⁶² I ettertid gir både daværende fiskeriminister Bjarne Mørk-Eidem og daværende statssekretær Asbjørn Rasch jr. uttrykk for at det var på tide å gjøre endringer i det gamle, korporative systemet på flere vis, og av flere grunner.⁶⁶³

Ifølge Mørk-Eidem var det vanskelig å drive politikk i hans situasjon, på grunn av irreversible grep gjort av forgjengeren Thor Listau (H). Mørk-Eidem avviser likevel ikke det Finstad hevder, at han i sin ministerperiode videreførte nedbyggingen av det korporative systemet, gjennom nedbygging av fiskeristøtten og avvikling av statlig eierskap i fiskeindustrien.⁶⁶⁴ «Det var jo jeg som solgte Finotro», sier Mørk-Eidem straks, og forteller om salget av statsbedriften til Frionor i 1986. Det var ikke et hvilket som helst salg. Bedriften var et resultat av det Neumann kaller en sosialdemokratisk «showcase» på distriktsutvikling.⁶⁶⁵ Finstad karakteriserer bedriften som «et symbol på Arbeiderpartiets industrialiseringslinje i fiskeriene i 35 år».⁶⁶⁶ Mørk-Eidem forteller imidlertid at han ikke var fornøyd med driften ved

⁶⁵⁹ Samme sted: Brev fra FFK/fylkesordføreren til den norske regjering av 06.03.1985 med fylkesutvalgets vedtak om Finotro av 05.03.1985. Saksframlegg fra FFK/fylkesutvalget, åpent møte 05.03.1985. Sak nr. 28/85 Finotro.

⁶⁶⁰ Samme sted: Brev fra Finnmark Arbeiderparti til fiskeriminister Listau og styret i Finotro av 18.02.1985.

⁶⁶¹ Innst. O. nr. 20 (1988-89) Endringer saltvannsfiskeoven (S.tid. 1988/89, 15.12.1988), Moxnes 1990: 40-41.

⁶⁶² Høringsnotat av 21.12.1988 pkt. 1.2 (s. 3), 1.4 (s. 4).

⁶⁶³ Informantintervjuer Bjarne Mørk-Eidem, 08.08.2013, Asbjørn Rasch, 06.12.2013.

⁶⁶⁴ Informantintervju Bjarne Mørk-Eidem, 08.08.2013. Jf. Finstad 2003: 145-146, Finstad 2005: 337-339.

⁶⁶⁵ Neumann 2009: 92-93.

⁶⁶⁶ Finstad 2003: 146.

Finotro. Han var heller ikke fornøyd med at fiskeristøtten, som var ment å gå til de små isteden viste seg å gå til de store, og sier at han var – og er – opptatt av at beslutninger må baseres på kunnskap. Derfor gikk han i sin tid som minister inn for å styrke fiskeri- og havforskningen, slik at når myndighetene måtte gripe sterkere inn for å regulerte uttaket av fisk, skulle dette gjøres kunnskapsbasert.⁶⁶⁷ Innvendingene Mørk-Eidem trekker frem, viser hvordan grunntrekk ved etterkrigstidens fiskeripolitikk mistet legitimitet. Verken statsdrevet fiskeindustri eller nærings subsidier hadde vist seg å fungere etter hensikten, og det var heller ikke tatt tilstrekkelig hensyn til ressursgrunnlaget. Hans statssekretær, Asbjørn Rasch jr., trekker frem salg av statsbedrifter generelt og eksportlovedringen spesielt som sentrale kursendringer:

Da Bjarne og jeg kom inn i Fiskeridepartementet i mai '86 var den første saken vi fikk Finotro. Og de gikk jo med et med dundrende underskudd. I Arbeiderpartiet foregikk da en generell gjennomtenking av hva man ville med industriutvikling i Norge. Vi hadde Koksverket på Mo i Rana, Kongsberg [Våpenfabrikk], Finotro og flere. Og vi så at man stadig, hvert andre-tredje år, måtte bevilge penger til gjeldssanering og ny egenkapital. Og da bestemte man seg for at nå skulle vi avvikle statlig drift. [...] Så vi innførte ... praktiserte de økonomiske realiteter.⁶⁶⁸

Av fiskerilovgivningen, prioriterte de å ta eksportloven først. Da arbeidet med å lage ny en eksportlov for fiskerinæringen startet, ble det klart at det var på høy tid å løse flere komplekse spørsmål som hang tett sammen.⁶⁶⁹ Trakk man i «eksport-tråden», flyttet man på et helt nett av reguleringer. Moxnes-utvalget fikk i oppgave å greie ut floker som hadde ligget på vent i mange år. I tillegg åpenbarte nye utfordringer seg mens utvalget arbeidet, og i tiden videre frem mot den endelige lovbehandlingen i 1992. Mørk-Eidem var også ministeren som erklærte stopp i torskefisket, slik at torskekrisa var et faktum 18. april 1989. De følgende kystfiskereguleringene fra 1990 fikk store konsekvenser.⁶⁷⁰ Det som var ment å være et strakstiltak for å håndtere en ressurskrise, kom til å vare. Etter hvert utviklet det seg et marked for kvotesalg. Kvotene var knyttet til båt, så både båt og kvote måtte omsettes sammen, men båtpriene gjenspeilte at selve *adgangen til å fiske* hadde fått økonomisk verdi i seg selv. Mulige konsekvenser av dette ble også diskutert da endringene i fiskerilovgivningen var ute på høring i 1991. Her uttrykte Norsk Sjømannsforbund stor bekymring for konsekvensene av omsettelige kvoter.⁶⁷¹

⁶⁶⁷ Informantintervju Bjarne Mørk-Eidem, 08.08.2013.

⁶⁶⁸ Informantintervju Asbjørn Rasch, 06.12.2013.

⁶⁶⁹ Jf. Moxnes 1990: 8, Ot.prp. nr. 90 (1988-89) og Ot.prp. nr. 3 (1989-90).

⁶⁷⁰ Finstad 2003b.

⁶⁷¹ FDARK 90/3485-45: Brev fra Norsk Sjømannsforbund til LO av 28.08.1991, brev fra Norsk Sjømannsforbund til Fiskeridept. av 06.09.1991. Dette peker fremover mot debatten anno 2015.

Det var nettopp på den tiden da statsminister Gro Harlem Brundtland besøkte partifellenes årsmøter i Troms og Finnmark, våren 1991. Manusene til hennes innledningstaler reflekterer en del av datidens honnørord. Her gjenspeiles ønsker om å oppnå både økologisk, sosial og økonomisk bærekraft: Det er tale om å «verne om den økologiske balanse», at «‘føre var’ prinsippet» er viktig, at målet er å «sikre hovedtrekkene i bosettingen i Nord-Norge», at man skal ta «hensyn til små og mellomstore bedrifter», det er samtidig et mål å være «konkurransedyktig» og «markedsrettet» og om å få til en «harmonisering av markedsordningen og konkurransereglene» i EØS-samarbeidet. Her nevner hun spesifikt at man også bør «se på ordninger for landing av fisk fra utenlandske fartøyer», hun tror at fordelene vil være større enn ulempene, og at dette vil «sikre bedre tilgang på råstoffer til vår egen fiskeindustri». Nødvendigheten av å ta «inn over seg det som har skjedd i Europa» understrekes. Brundtland hevder videre at felles konkurranseregler i EØS ikke vil hindre en «aktiv distriktpolitikk slik vi kjenner den i dag». Som Amdam og Bukve viser, ble den aktive distriktpolitikken som man den gang kjente til i liten grad videreført, heller ikke som sektorpolitikk.⁶⁷² Det trenger ikke skyldes EØS-avtalen. Det er mer riktig å si at det henger sammen med en større politisk bevegelse som også EØS-avtalen var del i, eller produkt av. Men det Brundtland viste til i 1991, var en tiltakspakke med kortsiktige tiltak for kyst-Norge, rene distriktpolitiske hjelpegrep løsrevet fra fiskerinæringen. Hun viste også til en kystmelding regjeringen nettopp hadde lagt frem – «kysten på rett kjøll» – og hevdet at en fornuftig ressurspolitikk måtte være grunnplanken for å sikre sysselsetting og bosetting på lang sikt i Nord-Norge og fiskeriavhengige kyststrøk generelt.⁶⁷³ Dette fremstår som et skoleeksempel på *den økologiske fornuft* som den nye bærer av moderniteten, og som ankerfeste for dagens og fremtidens fiskerinæring.⁶⁷⁴

5.4 Moxnes-utredningen: Mandat og saksgang

Når vi nå skal vi gå nærmere inn på den politiske prosessen som ledet til lovendringen i 1992, starter vi med Moxnes-utvalget, som ble oppnevnt i 1987. Daværende fylkesmann i Sør-Trøndelag Einar Moxnes, tidligere fiskeriminister for Senterpartiet i 1968-71 i regjeringen Borten, fikk i oppdrag å lede utredningen av fiskeindustriens organisering og rammevilkår.

⁶⁷² Amdam og Bukve 2004: 314-316, 329.

⁶⁷³ Manus til innledning på årsmøtet i Troms Arbeiderparti 16.03.1991 og Finnmark Arbeiderparti 06.04.1991. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/gro-harlem-brundtland/1991/innledning-pa-troms-arbeiderpartis-arsmote.pdf> [13.07.2016]

⁶⁷⁴ Jf. Johnsen 2004: 182.

Fiskeridepartementet var oppdragsgiver for dette utredningsarbeidet, og utvalgets mandat besto av fem punkter. Gjengitt i noe forkortet form, skulle utvalget

- 1) Foreslå organisasjonsmodeller som «bedre la til rette for faglig og økonomisk utvikling».
- 2) Vurdere fiskeindustriens rammebetingelser og foreslå tiltak som kunne fremme «økt utnytting av nye fiskeslag, nødvendig nyskapning innen produksjon og produktutvikling, utvikling av nye markeder [...] og samarbeid for å oppnå større og mer slagkraftige enheter».
- 3) Vurdere hvilke «muligheter og trusler» ombordproduksjon kunne bety for næringen.
- 4) Vurdere hvordan kapasiteten i fiskeindustrien kunne tilpasses bedre til ressursgrunnlaget.
- 5) Vurdere administrative og økonomiske konsekvenser, samt redusert ressursbruk innen statlige virkemidler overfor fiskeindustrien.

Oppdraget var altså å vurdere spørsmål tilknyttet organisering, muligheter for fornyelse, trusler mot næringen, ressursbruk og subsidie-kutt. De ulike punktene i mandatet gjenspeiler tydelig en del trender som var under utvikling på det tidspunktet; fokuset på effektivitet og lønnsomhet, fokuset på nyskapning/innovasjon, og fokuset på (mis)forholdet mellom ressursgrunnlag og produksjonskapasitet. Man hadde altså innsett at fangst- og produksjonskapasiteten var for stor. Samtidig ble det fortsatt lagt stor vekt på helårlig kontinuitet i produksjonen, viljen til å akseptere sesongvariasjoner var svært liten. Det var et uttalt mål å fremme rasjonalisering, bedre samordning mellom fangst, produksjon og markedsføring, og å oppnå lønnsom drift. Gryende skepsis mot statssubsidier, og mot gamle praksiser i regulering av omsetning og eksport kommer til uttrykk. Samtidig uttrykkes også skepsis til nye praksiser som ombordproduksjon, betraktet som en direkte trussel mot landindustrien. Her var det med andre ord tale om fiskeindustriens rammevilkår både i forhold til staten, og i forhold til konkurrenter i fiskekjøper/foredlingsmarkedet. Når det gjelder vektning av de økonomiske verdiområdene (jf. figur 3-2), er det en vektlegging av markeds- og ressurshensyn allerede i mandatet, noe som gir grunn for å forvente at disse også vektlegges i utredningen. Moxnes-utvalget var et partssammensatt utvalg. Det innebar at det var satt sammen av representanter for ulike interesser. Utvalget besto av følgende 13 medlemmer i tillegg til lederen:

- Nord-Norgesekretær **Per Alf Andersen** og advokat **Ivar Nes** fra LO
- Kontorsjef (senere soussjef) **Randi Alkem Andersen** fra Industribanken
- Direktør **Arne Eidsmo** fra Norsk Arbeidsgiverforening, erstattet av adm.dir. **Pål Krüger** fra Melbu fiskeindustri

- Disponent **Toril Fiskerstrand** og direktør **Hallvard Lerøy jr.** på vegne av Norges Ferskfiskomsetnings Landsforening/De Norske Klippfiskeeksportørers Landsforening/De Norske Saltfiskeeksportørers Landsforening/Sildeeksportørens Landsforening
- Adm.dir. **Kjell Hastad** fra Norges Råfisklag
- Direktør **Svein A. Krane** og adm.dir. **Petter Ludv. Fladmark** fra Fiskeindustriens Landsforening (FL)
- Formann **Einar Hepsø** og avd.leder **Vigdis Harsvik** fra Norges Fiskarlag
- Førstekonsulent **Marit Myklevold** fra Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Underdirektør (senere avd.dir.) **Magnor Nerheim** fra Fiskeridepartementet

Det oppsto to tydelige fraksjoner i utvalget. Representantene fra omsetningsleddet, fiskeindustrien og Industribanken talte tydelig *for* liberalisering/deregulering og *mot* avgifter.

Det gjaldt særlig representantene Alkem Andersen, Fiskerstrand, Lerøy og Fladmark, som oftest med støtte fra Krane. Denne fløyen kan kalles for *tilvirkersiden* eller

«*markedsfraksjonen*». De hadde ofte også støtte fra departementenes representanter

Myklevold og Nerheim og LOs ene representant Andersen – noen ganger også fra utvalgets leder Einar Moxnes, skjønt han ofte fremstår som nøytral, og enkelte andre ganger stemte med den andre fløyen, som kan kalles *fiskersiden* eller «*organisasjonsfraksjonen*».

Råfisklagets og Fiskarlagets representanter, Hastad, Hepsø og Harsvik samt LOs andre representant Nes, utgjorde mindretallet som i større grad forsvarte eksisterende ordninger.

Dette førte til at rapporten flere steder har passasjer som «Et flertall av komiteens medlemmer, [...] mener at [...]. Mindretallet, medlemmene [...] vil bemerke at [...]».⁶⁷⁵

Enkelte særuttalelser forekommer også.⁶⁷⁶ Informant Petter Ludvig Fladmark fra FL, som var blant tilvirkersidens representanter, sier i ettertid at det hadde stor betydning at

dette utvalget ble nedsatt og at der var rikelig representasjon fra tilvirkere og eksportører [...] Så var det jo kompakte grupper der som sto på hver sin side. Men de som satte ned utvalget hadde jo i grunnen avgjort hvor tyngden skulle ligge.⁶⁷⁷

Sammensetningen av utvalget fikk følger for hvilke problemstillinger som ble tillagt vekt, noe som ble påpekt av flere kritiske røster i den senere høringsrunden. Det kommer jeg tilbake til.

Moxnes-utvalgets arbeid munnet ut i en offentlig utredning, NOU 1990:24 *Fiskeindustriens organisering og rammevilkår*. Den omfatter to delutredninger fra utvalget, og dessuten to fagrapporter. Forskere ble engasjert til å se nærmere på to forhold som var av særlig interesse: organiseringen i fiskerinæringen og den samfunnsøkonomiske betydningen av ombordproduksjon. Delutredningene ble sendt på høring, og en god del av høringsuttalelsene

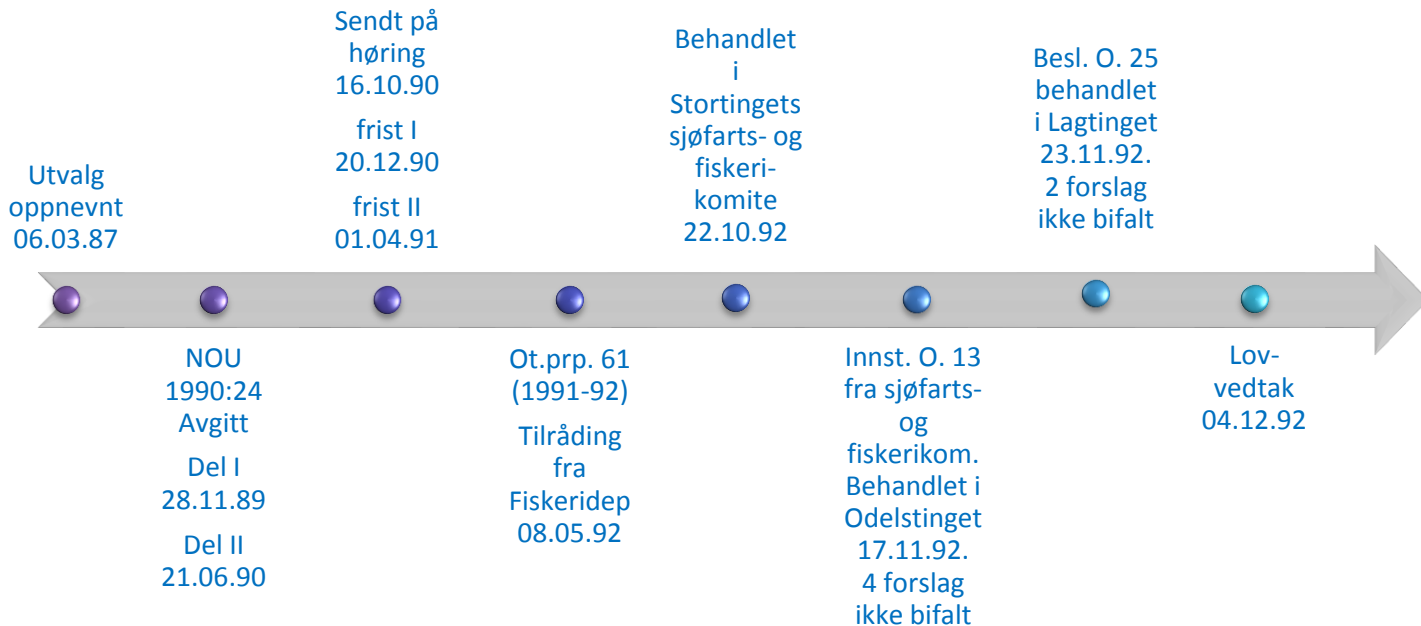
⁶⁷⁵ For eksempler, se Moxnes1990: 31-34, 36, 38.

⁶⁷⁶ For eksempler, se Moxnes1990: 51-52.

⁶⁷⁷ Informantintervju Petter Ludvig Fladmark 27.09.2013.

er gjengitt i odelstingsproposisjonen. Denne ble behandlet i odelsting og lagting, før det ble truffet endelig vedtak i saken. En oversikt over saksgangen, fra Moxnes-utvalget ble oppnevnt til lovendringen ble vedtatt, kan brukes som en tidslinje (fig. 5-1) for å plassere speilvendingssaken i en historisk kontekst.

FIGUR 5-1 SAKSGANGEN I SPEILVENDINGSSAKEN 1987-92



Problemstillingene Moxnes-utvalget jobbet med ble snart mer aktuelle enn noen gang før, aktualisert av torskekrisa. Som vi ser startet utredningsarbeidet før allmenningen ble lukket med fiskestoppen 18. april 1989 og de nye kvotereguleringene av 1990, men avsluttet etter disse merkepunktene i nyere norsk fiskerihistorie. Arbeidet startet også før Gorbatsjovs nordområdetale, og de omfattende reformene på russisk side. Sovjetunionen eksisterte fortsatt da høringsrunden var over, men ble oppløst 25. desember 1991, altså før selve lovbehandlingen. Videre kan vi merke oss at EFTA og EØS-forhandlingene løp parallelt med denne prosessen. Avtalen om fiskehandel under EFTA-avtalen ble signert i 1989. Stortingsdebatten om EØS-avtalen fant sted høsten 1992. I det samme tidsrommet pågikk forberedelser til en mulig norsk søknad om medlemskap i EU. Samlet innebar dette at fiskeindustriens rammebetingelser endret seg hurtig. Hele fire fiskeriministre hadde sakskomplekset i sine hender i løpet av disse turbulente årene: Bjarne Mørk-Eidem (Ap) oppnevnte Moxnes-utvalget, Svein Munkejord (H) sendte utvalgets utredning, NOU 1990:24,

ut på høring, Oddrun Pettersen (Ap) fikk Odelstingsproposisjon nr. 61 *Om endringer i fiskerilovgivningen* frem til stortingsbehandling og Jan Henry T. Olsen (Ap) satt i ministerstolen da endringsloven ble sanksjonert 4. desember 1992.

Som det fremgår av fig. 5-1, var Stortinget ikke samstemt i spørsmålet om endringer i fiskerigrenseloven. Mens noen partier mente at endringene gikk for langt i retning av deregulering, mente andre at den ikke gikk langt nok. Resultatet ble både reservasjoner og motforslag i Odelstinget og Lagtinget, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 5.8.

5.5 Den offentlige utredningen: Tekst som meningsskapende praksis

Når man bruker tekst på denne måten for å forstå en politisk prosess, innebærer det at teksten behandles mer som levning enn som beretning. Det er ikke bare interessant å se på hva som ble sagt og hvem som sa det, men også hvordan de formulerte seg. Slik kommer ulike idealer, posisjoner, verdisyn og virkelighetsoppfatninger til syne. Dette viser blant annet hva som skulle til for at et argument i den spesifikke konteksten skulle vinne politisk legitimitet. Der jeg bruker direkte sitater, er det for å vise dem frem som språklige avtrykk av prosessen.

Dessuten er det interessant å se nærmere på hvilken kunnskap Moxnes-utvalget baserte seg på. For det første hadde medlemmene selv med seg faglig og historisk erfaring fra ulike bransjer/instanser. For det andre ble forskere engasjert til å se nærmere på forhold som var av særlig interesse. For det tredje innhentet utvalget erfaringer med hvordan eldre lovgivning hadde fungert i praksis. Dokumentene inneholder drøftinger av flere eldre lover som ble berørt. I tillegg til fiskerigrenseloven gjaldt det fiskeeksportloven, lov om kvalitetskontroll, tilvirkerloven, deltakerloven og lov om konjunkturreguleringsfond for torskefiskeriene (det såkalte K-fondet, se egen drøfting i 5.6).⁶⁷⁸ I denne forbindelse gjengis lange sitater fra tidligere utredninger, høringsrunder og komiteuttalelser, i drøftingen av hvorvidt den eldre lovgivningen hadde virket etter de hensikter som der kom til uttrykk. Også i den vurderingen var det uenighet mellom fraksjonene, der fiskersiden i større grad enn tilvirkersiden mente at gjeldende lovverk hadde fungert etter hensikten.

⁶⁷⁸ Fiskerigrenseloven (lov 17. juni 1966 nr. 19), fiskeeksportloven (lov 30. juni 1955 nr. 10/lov 27. april 1990 nr. 9), kvalitetskontrollloven (lov 28. mai 1959 nr. 12), tilvirkerloven (lov 18. desember 1970 nr. 91), deltakerloven (lov 16. juni 1972 nr. 57) og lov om konjunkturreguleringsfond for torskefiskeriene (lov 10. juni 1977 nr. 62).

Moxnes-utvalget leverte to delutredninger til Fiskeridepartementet. Den første, *Delutredning I Om organisasjonsspørsmål* av 28. november 1989, beskriver hvordan rammebetingelsene endret seg for øynene på dem:

Da det har vist seg at forholdene når det gjelder fiskeindustriens og fiskeeksportens organisering er under rask endring, og forholdene for fiskerinæringen mer generelt, samtidig som Stortinget har til behandling et utkast til ny fiskeeksportlov, har utvalget funnet det nødvendig å legge fram denne delutredningen. [...] Råstoffsituasjonen er også vesentlig endret.⁶⁷⁹

Denne delutredningen tok kun for seg det første punktet i mandatet, og formålet var å få anledning til å kommentere den nye eksportloven før den ble vedtatt. Den pågående revisjonen av eksportlovgivningen ble ansett som en sentral endring for fiskeindustriens rammebetingelser. Utrederne opplevde det derfor som en «belastning» å ikke kunne stille seg fritt til eksportorganiseringen. Derfor kom de «i samråd med Fiskeridepartementet» til at det var hensiktsmessig å gi en delutredning der organiseringen i næringen ble satt i sammenheng med eksportlovgivningen. Utvalget anførte dessuten at flere høringsinstanser hadde gitt uttrykk for at det var nødvendig.⁶⁸⁰

Delutredning I viser til fagrapporten *Fiskeindustriens organisering*, levert av Abraham Hallenstvedt ved Norges fiskerihøgskole/Universitetet i Tromsø i mai 1988. Her beskriver Hallenstvedt et samfunn i endring, der omorganisering krevdes, og der fiskerinæringen lå etter andre næringer. Dette gjaldt blant annet i organiseringen av fiskeeksporten. Dette argumentet er sentralt, med tanke på at flere aktører hevdet at også landingsparagrafen var foreldet. Denne fagrapporten ga legitimitet også til deres argumenter, i og med at også fiskerigrenseloven var tilpasset eldre relasjoner i internasjonal handel enn 1980-årenes. Interessant nok skriver Hallenstvedt her at ulike former for organisering krever ulike begrunnelser for å få politisk legitimitet:

Bransjeorganiseringen i eksporten er i svært høy grad knyttet til historiske forhold. Eksportutvalgenes tilknytning til en krigsøkonomi hvor normale handelsstrukturer bryter sammen var engang tilstrekkelig begrunnelse for at de ble etablert. Etterkrigstidens bilaterale byttehandel undergitt statlig kontroll, begrunnet utvalgenes fortsatte virksomhet. I dag, etter tretti år med alminnelige handelsforbindelser mellom de langt fleste av våre handelspartnere, kreves en annen begrunnelse. [...] I 1980-årene befinner vi oss i en begynnende fase av reorganiseringer både i næringsliv og offentlig forvaltning.⁶⁸¹

⁶⁷⁹ Moxnes 1990: 7-8.

⁶⁸⁰ Samme sted.

⁶⁸¹ Moxnes 1990: 115-116.

Hallenstvedt har en tydelig anbefaling: De mange bransjevise eksportutvalgene burde fjernes, siden de vedlikeholdt en sterk sektor- og bransjedeling i næringen. En større grad av integrering ville gjøre næringen mer effektiv.⁶⁸² De samme holdningene gjenspeiles, som nevnt i kapittel 3, i den nye eksportloven og i nedleggelsen av elleve eldre eksportutvalg.⁶⁸³ Her ble det også argumentert for å opprette ett nytt eksportutvalg, i Tromsø, og nærheten til det fiskerifaglige miljøet der ble brukt som lokaliseringsargument.

I fagrapporten om organisering er det tydelig at ordet «organisering» hadde en dobbeltbetydning. Ordet kunne bety både arbeidsstruktur og fagorganisering, eller med Hallenstvedts formulering *økonomisk organisering* og *interesseorganisering*. I organisasjonsregimets/samvirkemodellens samfunnsforståelse, ble de to betydningene betraktet nærmest som to sider av samme sak. Det var naturlig i et styringssystem som Hallenstvedt kaller «en form for ‘korporativt demokrati’» der prinsippet om representasjon gjennom organisasjoner hadde allmenn oppslutning. Dette var et prinsipp Barents Company appellerte til når selskapet inntok en koordinatorrolle, som vist i kapittel 4. Hallenstvedt påpekte imidlertid at det var endringer på gang, og at det i andre bransjer (landbruket ble brukt som eksempel) fantes «et klart skille mellom økonomisk organisering og interesseorganisering»⁶⁸⁴ Denne rapporten argumenterer med andre ord også mot viktige trekk ved den korporative samvirkemodellen.

Speilvendingsaken behandles i utvalgets *Delutredning II Om rammebetingelser og om sjø/land* av 21. juni 1990. Dette ser ut til å ha vært et spørsmål der utvalgets medlemmer var relativt enige. Ingen prinsipiell uenighet mellom fraksjonene i utvalget kommer til uttrykk i omtalen av fiskerigrensespørsmålet.⁶⁸⁵ Dette står i kontrast til stortingsdebatten i 1988, der flere motforestillinger ble løftet frem: sikkerhetspolitiske hensyn, og motstand fra berørte aktører som Fiskarlaget, Råfisklaget og NNN.⁶⁸⁶ I årene da Moxnes-utvalget utredet fiskeindustriens organisering og rammevilkår og vurderte disse forholdene, ble problemet med råstoffmangel stadig mer sentralt. Denne passasjen oppsummerer godt hvordan Moxnes-utvalget mente myndighetene burde ta til følge at ressursituasjonen var endret:

⁶⁸² Moxnes 1990: 113-120.

⁶⁸³ Ot.prp. nr. 90 (1988-89), jf. kap. 3.

⁶⁸⁴ Moxnes 1990: 111.

⁶⁸⁵ Moxnes 1990: 54-61.

⁶⁸⁶ S.tid. 1987/88: 3558-3560 Em. 27.mai 1988).

Det er ikke lenger noen grunn til å beskytte norske fiskere mot leveranser fra utenlandske fartøyer. De aller fleste ressurser er kvoteregulert. *Det må være et overordnet mål å få ilandført i Norge mest mulig av andre lands kvoter.*⁶⁸⁷

Her er det tydelig at vektingen av argumentene er endret fra 1966, og gjenklagen av Aunes og Svendsgårds uttalelser fra 1988 er åpenbar.⁶⁸⁸ Argumentet om at mest mulig av fisken som ble tatt skulle gå til *norsk* foredling, ble en gjenganger, som vist i kapittel 4. Å sikre kontinuerlig tilgang på råstoff av god kvalitet var ansett som nøkkelen til en konkurransedyktig norsk fiskeindustri på land.⁶⁸⁹

Moxnes-utvalget drøftet direkteleveringer i norsk havn fra utenlandsk fiskefartøy som et eget punkt. I tillegg til landingsparagrafen § 8 i fiskerigrenselsen, behandlet de en paragraf i råfiskloven som satte forbud mot førstehåndsomsetning utenom salgslag, som også kunne gjøres gjeldende for råfisk fra utenlandske fartøyer.⁶⁹⁰ Utvalget av tekst fra tidligere lovarbeider er svært interessant, fordi det kan brukes til å underbygge utvalgets egne argumenter, når det kan demonstreres at visse spørsmål lenge har ventet på å bli løst. For det første kommer det frem at industrianleggenes råstoffmangel allerede i 1966 var et anerkjent problem, og at «mottaksapparatet» på denne tiden var «slik utbygget» at det i perioder av året var kapasitet til å ta imot utenlandskfanget råstoff uten at det skapte problemer for avtaket av norskfanget fisk.⁶⁹¹ På den tiden mente Fiskeridepartementet at det burde være en regulert adgang for utenlandske fiskere til å lande fangster i Norge, og da ble problemet med sesongbettinget råstoffmangel i norsk fiskeindustri trukket frem. Løsningen den gangen ble, som vi har sett, en regulert dispensasjonsadgang.

I forarbeidene til 1966-loven la Fiskeridepartementet ellers vekt på to hensyn: pris- og avsetningsforhold for fiskerne og de øvrige ledd i næringen, og beskatningen av fiskeforekomstene. Departementet hevdet her at dersom utenlandske fiskefartøyer skulle ha ubegrenset adgang til å lande i Norge, ville landingene i perioder bli så omfattende at markedsregulerende ordninger kunne bli motvirket. Eksempler på markedsregulerende tiltak, som var gjennomført i «fiskerinæringen og samfunnets interesse», var råfiskloven og fiskeeksportloven. Når det gjaldt hensynet til ressursene, ble det påpekt at «situasjonen som vi

⁶⁸⁷ Moxnes 1990: 57, deres kursivering.

⁶⁸⁸ Jf. FDARK 88/1012-1: Brev fra fylkesmann Aune til Fiskeridept. S.tid. 1987-88: 3559 Hans Svendsgård, 27.05.1988. Gjentas også i Ot.prp. nr. 61 (1991-92): 43.

⁶⁸⁹ Moxnes 1990: 30.

⁶⁹⁰ Råfisklovens § 2, annet ledd.

⁶⁹¹ Moxnes 1990: 56.

har med overbeskatning særlig av torske- og hysebestanden i nordlige farvann» tilsa at utenlandske fiskere ikke burde ha noen omfattende adgang til å lande disse fiskeslagene i Norge:

Det ligger i sakens natur at fiskefartøyer som får levere fangstene nær fiskefeltene i stedet for å måtte gå lang vei til hjemlandet for levering, vil få flere fiskedøgn på fangstfeltet og dermed økt fangstevne.⁶⁹²

Landingsforbudet var med andre ord tiltenkt både en ressursøkonomisk og en sosialøkonomisk funksjon: fisken i havet ble beskyttet mot utenlandske fiskere, og etter at fisken var fanget av norske fiskere, skulle den foredles på land og dermed komme lokalsamfunnet til gode. Dette var akseptable argumenter i en nasjonal kontekst.

Drøyt tjue år senere, ble denne realitetsforståelsen utfordret på begge punkter. For det første ga den nye internasjonale havretten nye redskaper for ressursforvaltning. Behovet for å hindre at utenlandske fiskere opprettet baser på norskekysten var ikke lenger tema etter at Norge etablerte 200-mils økonomiske soner (1977) og på den måten fikk kontroll over de viktigste fiskeressursene. Argumentet som gjensto i ilandføringsforbudets favør, var hensynet til stabile og gode pris- og avsetningsforhold i førstehåndsomsetning og eksport. Dette ble imidlertid satt opp mot nye hensyn som syntes mer påtrengende, hensyn som gjorde at fiskeindustriens forutsetninger for drift var i kraftig endring. Utvalget skrev også rett ut at de mente «det i sterkere grad enn tidligere må bli tatt hensyn til landanleggenes råstoffbehov».⁶⁹³

Utover dette, tok Moxnes-utvalget også med et sitat fra forarbeidene til 1966-loven som handlet om hvem som skulle konsulteres i behandlingen av søknader om dispensasjon fra landingsforbudet. Her ble det som nevnt ansett som så viktig å rådspørre salgslagene, at dette måtte tas inn i selve lovteksten. Videre ble det imidlertid påpekt at spørsmålet om å gi adgang til landing også angikk kjøpergruppene og arbeidstakerne i fiskeindustrien, og at disse også burde få uttale seg i forbindelse med dispensasjonsspørsmål «av prinsipiell eller generell karakter». Moxnes-utvalget mente at også Fiskeindustriens Landsforening burde konsulteres, i likhet med salgslagene.⁶⁹⁴ Når det gjaldt dagens praksis, på slutten av 1980-tallet, skrev Moxnes-utvalget at det vanlige var å konsultere salgslagene, men dersom søkeren selv var et salgslag, ble søknaden ikke forelagt noen. Deretter viser utvalget til praksis fra Finnmark, hvor også industrien og fylkesfiskarlaget ble rådspurt i slike saker. Som vist i kapittel 4, hadde

⁶⁹² Ot.prp. nr. 29 (1965-66)/Moxnes 1990: 56.

⁶⁹³ Moxnes 1990: 57.

⁶⁹⁴ Moxnes 1990: 55-56.

også dette sammenheng med utviklingen av russetorskhandelen, der industrien representert ved FL hadde solid innflytelse. Utvalgsmedlem Krane var selv en av endringsagentene bak utformingen av den nye praksisen.

Når det gjelder omfanget av direkteleveranser i 1988, ga Fiskeridepartementet fire dispensasjoner for større kvanta over lengre perioder. Vedtakene ble gjort i form av forskrifter. Det samme året ga departementet 54 enkeltdispensasjoner, og avslo 21 søknader, jf. tabell 4-1. De fleste dispensasjonene ble gitt til enkeltlandinger på rundt 200 tonn, og noen «mer betydelige kvanta» av fersk makrell og lodde.⁶⁹⁵ Det fremgår ikke av utredningen hvilke dispensasjoner som ble regnet med blant de fire større landingstillatelsene, men som vist i kapittel 4 fikk Barents Company tillatelse til å ta imot og fordele 2000 tonn russiskfanget torsk i perioden 31.10.88 – 15.01.89.⁶⁹⁶ Landingstillatelsene for britiskfanget makrell til pelagisk industri på Vestlandet vist i tabell 5-1, var også i den størrelsesorden.

Etter utvalgets oppfatning, var den eksisterende praksisen «betryggende». De mente likevel at saksbehandlingstiden til tider var for lang, og at det burde legges bedre til rette for langsiktige leveringsavtaler. I likhet med forarbeidene til 1966-loven, referert innledningsvis, mente Moxnes-utvalget at «Norges komparative fortrinn med landets nærhet til fiskefeltene» burde kunne «utnyttes bedre».⁶⁹⁷ Derfor burde det legges til rette for at fangster som utenlandske fartøy tok innenfor sine hjemlands kvoter kunne leveres til norske fiskeindustrilegg, og da ville det være nødvendig å kunne inngå langsiktige kontrakter. Etter utvalgets oppfatning, og helt i tråd med hva fylkesmannen i Finnmark hevdet i sitt brev til Fiskeridepartementet i april 1988, var det ikke tilstrekkelig rom for langtidsavtaler innenfor rammene av gjeldende lovverk. På den bakgrunn, mente utvalget at direktelanding fra utenlandske fartøy «som hovedregel skal være tillatt, men at det skal kunne settes forbud mot slik ilandføring på nærmere fastsatte vilkår».⁶⁹⁸

Dette var en motsatt, speilvendt, formulering av den gamle loven, der landing som hovedregel var forbudt, men der dispensasjonsadgangen var det vesentlige. Interessant nok, skriver Moxnes-utvalget at de også hadde vurdert å oppheve landingsforbudet helt, med kommet til at det ikke var ønskelig, fordi det var nødvendig å ha lovhjemler for å føre kontroll med

⁶⁹⁵ Moxnes 1990: 57.

⁶⁹⁶ FDARK 88/2529-17: Fax fra Fiskeridept til BC av 31.10.1988. Opprinnelig søknad 5000 tonn for perioden nov. 1988-mars 1989. Råfisklaget mente dette var for omfattende.

⁶⁹⁷ Moxnes 1990: 58.

⁶⁹⁸ Samme sted.

leveransene. Selv om det ikke var noen prinsipiell uenighet i utvalget om selve speilvendingen, valgte fiskersidens representanter Harsvik, Hastad, Hepsø og Nes å tilføye at utenlandske landinger ikke måtte komme til foretrekkelighet for norske fiskeres landinger, og at bestemmelser om minstepriser måtte være de samme for norske og utenlandske fartøyer.⁶⁹⁹

Utvalget så landingsspørsmålet i sammenheng med direkteleveranser fra norske fiskere i utenlandske havner og til utenlandske fartøyer, også behandlet som et eget tema. Her var leveranser til utenlandske fabrikkskip et sentralt – og mer omdiskutert – kapittel. Ikke overraskende, var posisjonene her motsatt. Mens fiskerne ønsket å få levere til utenlandske fabrikkskip innenfor fiskerigrensen, var den norske landbaserte fiskeindustrien skeptisk. Som nevnt i kapittel 4, fikk salg av norsk sei til sovjetiske fabrikkskip betydning for at Råfisklaget etterhvert stilte seg mer positivt til direktelevering fra sovjetiske skip.⁷⁰⁰ Moxnes-utvalget mente ellers at fisk burde eksporteres fra Norge i bearbeidet tilstand, og ikke som råfisk:

Arbeidsgruppen legger i denne sammenhengen til grunn som et overordnet prinsipp at Norge ikke skal bli råstoffleverandør til utenlandsk tilvirkingsindustri.⁷⁰¹

Også etter Moxnes-utvalgets mening burde det gjelde som en alt overveidende hovedregel at norskfanget fisk som skal videreproduseres, blir produsert av norske fiskeindustribedrifter [og] at fangster som norske fiskefartøyer fisker, som hovedregel bør landes i Norge.⁷⁰²

Hovedbegrunnelsen for dette standpunktet, var ønsket om å vedlikeholde og skape arbeidsplasser. Imidlertid mente utvalget også at

en restriktiv linje i forhold til direkte leveringer til utenlandske kjøpere vil kunne bli møtt med restriksjoner på råstofftilførsler fra utenlandske leverandører.⁷⁰³

Summen av dette, ble at utvalget gikk inn for at det som hovedregel burde være fri adgang til både landing av utenlandsk fisk i Norge, og norskfanget fisk i utlandet. Likevel burde leveranser til utenlandske fabrikkskip i norske havner begrenses, «av hensyn til norsk fiskeindustri, og til sysselsettingen, særlig i Nord-Norge».⁷⁰⁴ Her viste utvalget også til sin behandling av ombordproduksjon, der det ble fremholdt at det økende omfanget av ombordproduksjon innebar at «næringens problemer med overkapasitet ytterligere

⁶⁹⁹ Samme sted.

⁷⁰⁰ Informantintervju Kjell Hastad, 28.01.2014.

⁷⁰¹ Moxnes 1990: 59, viser til Foss-gruppens arbeid.

⁷⁰² Moxnes 1990: 61.

⁷⁰³ Samme sted.

⁷⁰⁴ Samme sted.

forsterkes». ⁷⁰⁵ Ombordproduksjon ble brukt som en forklaring på råstoffmangel hos fiskeindustrien i Finnmark, der endringsagentene arbeidet for å få råstoff via nye kanaler.

Den andre fagrapporten, *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ombordproduksjon*, av Jan Abel Olsen ved Fiskeriteknologisk Forskningsinstitutt, reflekteres i Moxnes II. ⁷⁰⁶ Også den ga argumenter til et oppgjør med tidligere idealer i norsk fiskeripolitikk. Konklusjonen var at ombordproduksjon var både mer *kostnadseffektiv* og mer lønnsom enn fiskeforedling på land. Når det likevel ikke var satset mer på ombordproduksjon, var det av politiske grunner: i «norsk fiskeri- og regionalpolitikk» hadde man vært «forbeholden med å realisere den påviste effektivitetsgevinsten». For det første dreide det seg om «fordeling mellom sjø og land, der man har preferanser for å opprettholde en landbasert fiskeindustri». Imidlertid hevdet Olsen her at *ressurseffektiviteten* kunne forventes å være bedre ved produksjon på land i tilfeller der «landindustrien, pga. råstoffknapphet, har sterkere incentiver til å oppnå høyt råstoffutbytte». Ombordprodusenten kunne velge å bruke mer tid på å fiske enn på å finskjære fisken. Det innebar at for ombordprodusenter med lav utnyttelsesprosent av råstoffet – «vil ‘overfiske’ fortone seg mer lønnsomt for fartøyet dess bedre fiske er». ⁷⁰⁷

Moxnes-utvalget konstaterte at de senere årenes teknologiske utvikling gjorde det mulig å installere fabrikklinjer også på mindre skip, og opphevingen av frysekonsesjonsloven under Listau i 1984, gjorde at slik produksjon også ble juridisk mulig. Ombordproduksjon kom i direkte konkurranse med landbasert produksjon. Skeptikerne mente at ombordproduksjon fratok den landbaserte industrien det komparative fortrinnet som det var om å gjøre å utnytte. Utvalget påpekte at så lenge «etablerte politiske målsettinger om bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret» sto ved lag, var det ikke ønskelig å utvide kapasiteten for ombordproduksjon, når både fangst- og foredlingskapasiteten allerede var for stor. ⁷⁰⁸

Ressurshensynet fremheves. Bestandene av «spesielt viktige» fiskeslag som torsk, sei, hyse, sild og lodde var «sterkt redusert», og ville trenge tid på å komme opp på tidligere nivå. Dette fikk utvalget til å ta følgende overordnede verdistandpunkt, der miljøhensynet gis forrang:

Fremtidige reguleringer må i sterkere grad fastsettes ut fra bestandkunnskap og i mindre grad ut fra sektorers og næringsgruppers ønsker og økonomiske situasjon. ⁷⁰⁹

⁷⁰⁵ Moxnes 1990: 65.

⁷⁰⁶ Moxnes 1990: 128 ff.

⁷⁰⁷ Moxnes 1990: 148.

⁷⁰⁸ Moxnes 1990: 74.

⁷⁰⁹ Moxnes 1990: 74.

I likhet med det Rice hevder, kan politikktøvelsen etterspørre at naturvitenskapen på et område er kommet lenger enn det som er tilfelle (jf. fig. 2-3).⁷¹⁰ Utvalget påpekte også at det var nødvendig med mer kunnskap om økologiske sammenhenger:

Flerbestandsmodellene ligger noe foran i tiden, men kan bli et meget viktig redskap for bedre å kunne tilpasse næringens kapasitet til økosystemet på en rasjonell måte.⁷¹¹

I sine undersøkelser om fremveksten av miljøsakene som eget politisk saksområde, utforsker Kristin Asdal innretninger, redskaper og teknologier som skaper det politiske handlingsrommet. Hennes ambisjon er å vise hvordan natur blir gjort til en del av politikken. «Hva skal til for at natur skal inngå i vedtaksfestet politikk?», spør hun.⁷¹² Her peker hun nettopp på den sakkyndige rapporten som et redskap, og at denne tekstens oppgave nettopp er å ramme inn, avgrense og definere hva selve saken handler om. Rapportens avbildende og nøytrale stil er utviklet og praktisert nettopp med den hensikt å skape en tekst som foregir en speiling av selve saken. Slik løftes «objektet» ut av en lokal og over i en nasjonal kontekst, den omformes fra å gjelde et lokalt problem til å bli tema for overordnet nasjonal regulering. Dette er en måte å gjøre saken håndterbar på. Å gi saken mening på det nasjonale nivået, var samtidig en måte å begrense rekkevidden av tiltak på.⁷¹³ På denne måten blir det mulig å veie unike, lokale hensyn opp mot andre, eventuelt mer overordnede hensyn. Et tydelig eksempel på dette, er det når Moxnes-utvalget på prinsipielt grunnlag uttaler at fremtidige reguleringer i sterkere grad måtte fastsettes ut fra bestandskunnskap (overordnet hensyn) og i mindre grad ut fra sektorers og næringsgruppers ønsker og økonomiske situasjon (lokale hensyn). Det bærer bud om en overgang til *ressursforvaltningsmodellen*, og underbygges ytterligere når utvalget etterspør kunnskap som gjør flerbestandsforvaltning mulig.

Moxnes-utvalgets oppskrift for fremtidens fiskeindustri kan oppsummeres med tre stikkord: *kontinuitet, kvalitet og kapasitet*. Mer utdypet, betyr det kontinuitet i råstoffleveransene, kvalitet i råstoffleveransene, og bedre kapasitetstilpasning til ressursgrunnlaget. I utvalgets oppsummering etter bolken om direktelevering, ombordproduksjon, råstoffmangel og overkapasitet, kommer en del av tidens andre honnørord til syne, og de tilhører i stor grad det markedsøkonomiske verdiområdet. Her konkluderte Moxnes-utvalget med at den landbaserte industrien først og fremst burde møte utfordringen fra ombordproduksjonen ved å bli mer *konkurransedyktig*. For å øke eksportverdien, måtte næringen bli mer *markedsorientert*.

⁷¹⁰ Rice 2011.

⁷¹¹ Moxnes 1990: 77.

⁷¹² Asdal 2011: 222.

⁷¹³ Asdal 2011: 53-58.

Innovasjon og omstilling i fiskerinæringen var nødvendig, og forutsetningen var en *livskraftig og økonomisk sterk* fiskeindustri. Imidlertid la utvalget vekt på stordriftsfordeler når de etterspurte *fleksibilitet og omstillingsevne*. Utvalgets flertall hevdet at strukturen med mange små bedrifter langs kysten ikke var gunstig, og at dersom fiskeindustrien skulle øke sin *produktivitet og inntjening*, ville det medføre en sterkere konsentrasjon om de sentrale fiskevær. Dermed ville det bli vanskelig i fremtiden å «bevare hovedtrekkene i bosettingen slik den er i dag». ⁷¹⁴ Fiskersidens representanter Harsvik, Hastad, Hepsø og Nes, var ikke enig i den konklusjonen. De la isteden vekt på smådriftsfordeler, og mente at med tilrettelegging ville nettopp mindre steder med lokal flåtetilhørighet bedre utnytte de mulighetene som dagfanget råstoff ga grunnlag for. ⁷¹⁵ Tilsvarende, når det gjaldt flåteleddet, ville Fiskerstrand, Fladmark og Lerøy satse på helårsdrevne, havgående fartøyer, mens Harsvik, Hastad, Hepsø og Krüger ønsket en «allsidig, differensiert fiskeflåte», der retten til å eie fiskefartøy skulle forbeholdes aktive fiskere. ⁷¹⁶ Ellers konkluderte utvalget med at dagens næringsstøtte til distriktene og til fiskerinæringen i mange tilfeller ikke fungerte etter hensikten om å sikre bosettingsmønsteret. De mente at virkemidlene isteden burde rettes mot en «omstilling til større verdiskapning av de tilgjengelige ressurser». ⁷¹⁷ Dette bar bud om en hjelp-til-selvhelp-tanke, som var godt i tråd med overgangen fra et regionalpolitisk fordelingsregime til et utviklingsregime, slik det beskrives hos Amdam og Bukve. ⁷¹⁸

I fiskeripolitikken foregikk overgangen fra organisasjonsregimet/samvirkemodellen til markedsregimet/privatiseringsmodellen gradvis. Men det ble også gjort enkelte klare veivalg som vitner om at sentrale aktører *ønsket* en slik overgang. Speilvendingsaken kan ses som ett slikt eksempel. ⁷¹⁹ De oppsummerende bemerkningene fra (flertallet i) Moxnes-utvalget likeså. Det samme gjenspeiles i Innst.O.nr. 13 (1992/93) fra Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite. Saksdokumentene er interessant lesning, siden de har med seg elementer av begge regimene. På den ene siden er det tydelig at nye idealer er på vei inn. Alle lovene som med dette ble foreslått endret eller opphevet hørte hjemme i det gamle organisasjonsregimet. Særlig tilvirkerrepresentantene oppfattet de gamle lovene som hindringer for internasjonal markedstilpasning. Kjell Hastad er i tillegg klar på at lover og lovparagrafer som bortfalt eller

⁷¹⁴ Moxnes 1990: 75.

⁷¹⁵ Moxnes 1990: 75-76.

⁷¹⁶ Moxnes 1990: 76.

⁷¹⁷ Samme sted.

⁷¹⁸ Amdam og Bukve 2004: 16-17, 311-313.

⁷¹⁹ Jf. Hersoug 2003: 16.

ble endret hadde sammenheng med EØS-avtalen.⁷²⁰ Samtidig er det tydelig at en del grunnleggende oppfatninger av samfunnsprosesser fortsatt hører hjemme i organisasjonsregimet, selv om dette gjelder fiskersiden mer enn tilvirkersiden. Den samme spenningen kommer til uttrykk gjennom høringsuttalelsene, som snart skal se

5.6 En mer «industriell» næring med strengere ressurskontroll

Moxnes-utredningen og et høringsnotat fra Fiskeridepartementet ble sendt ut til 47 organisasjoner/institusjoner og til berørte departementer høsten 1990.⁷²¹ Et nærmere blikk på materialet fra høringsrunden avdekker at det ikke var konsensus i speilvendingsaken der, og heller ikke i spørsmålet om hvorvidt det var ønskelig å bryte med organisasjonsregimet. Faktisk kom det til åpen debatt om videreføring av grunntrekk ved etterkrigstidens norske fiskeripolitikk. Da handler det straks om brudd eller kontinuitet, og her ble det reist viktige prinsipielle spørsmål som satte selve speilvendingsaken og landingsspørsmålet i skyggen. Asdal gjør et poeng utav å undersøke politiske styringsteknologier ikke bare som *kontroll*teknologier, men også se på hvorvidt disse brukes som teknologier for deltakelse og om de dermed får en demokratiserende funksjon. For å kunne si noe om dette, er det sentralt å undersøke møtepunktene som finnes i den politiske og administrative arkitektur, og da er det nærliggende å se på hva som skjer gjennom høringsinstitusjonen.⁷²² I så måte fikk Moxnes-utvalget kraftig kritikk i høringsrunden, det kommer jeg straks tilbake til.

La oss først se litt på den generelle stemningen, og hvilke økonomiske verdiområder det ble lagt vekt på. At ideene om markedstilpasning og deregulering – og nødvendigheten av å ta hensyn til ressursene – vant gehør i flere miljøer, kommer klart til syne i høringsuttalelsene, nesten overraskende eksplisitt. Disse to hensynene ble heller ikke presentert som noe motsetningspar, tvert imot. Representanter for fiskeindustrien, næringslivet for øvrig og departementene ga uttrykk for sammenfallende idealer, og fikk støtte fra enda flere hold, noe eksemplene under viser. Disse aktørene legger også tydelig opp til at staten skal skifte fokus fra fordelingspolitikk til ressursforvaltning, skille fiskeripolitikken fra distriktpolitikken, og i større grad overføre ansvaret for utviklingen til næringen selv. Dette innebærer et skifte i vektlegging, fra samfunnsargumentet til markedsargumentet og ressursargumentet jf. fig. 3-2.

⁷²⁰ Informantintervju Kjell Hastad, 28.01.2014.

⁷²¹ Ot.prp. nr. 61 (1991-92), Innst.O.nr. 13 (1992-93).

⁷²² Asdal 2011: 136-137.

Nestlé Norge, som eide filetfabrikken Findus i Hammerfest, skrev at «hovedmålsetningen for fiskerinæringen må være å bli mer 'industriell', mer kosteffektiv og konkurransedyktig», kapasitet på sjø og land måtte tilpasses ressursgrunnlaget, industrien måtte få «kontinuerlige leveranser av kvalitetsråstoff», og slik kunne man få «en livskraftig næring» med «stabile, trygge og miljøvennlige arbeidsplasser, der bruk av subsidier skulle være unødvendig». Nestlé var opptatt av det måtte tas hensyn til den landbaserte industriens behov «i sterkere grad enn tidligere», og var følgelig positiv til levering fra utenlandske skip.⁷²³ Næringsdepartementet mente at «Fiskerinæringens rammevilkår i størst mulig grad må søkes harmonisert med rammebetingelser annet næringsliv stilles overfor», dermed måtte reguleringer og konkurransevridning avverges.⁷²⁴ Eksportselskapet for frossenfisk Frionor skrev: «Vi deler Departementets oppfatning om betydningen av å få ilandført mest mulig fisk til foredling i Norge uansett fartøyenes nasjonalitet».⁷²⁵ Landsdelsutvalget (LU) mente også at næringen måtte bli mer konkurransedyktig, og støttet forslagene til endringer i lover og regelverk «som i sum representerer en deregulering og overføring av ansvar fra det offentlige til næringen selv».⁷²⁶ Mer ansvar til næringen, kunne i praksis bety mer lokalt ansvar. LU hadde heller ingen innvendinger til forslaget om endringer i sjøgrenseloven. Norges Eksportråd påpekte at fokus burde «rettes mot markedets behov og ønsker», og tilpasses «den markedsmessige utvikling som har funnet sted siden de ovennevnte lover ble introdusert». Eksportrådet støttet forslaget om å endre fiskerigrenseloven, av sysselsettingsmessige og markedsmessige årsaker. Eksportrådet sluttet seg til Moxnes-utvalgets konklusjon at det å la utenlandske fartøyer levere i Norge ville være en bedre utnyttelse av Norges komparative fortrinn med nærhet til fiskefeltene.⁷²⁷ Norsk Ferskfiskomsetnings Landsforening (NFL) var opptatt av å få et regelverk som hindret konkurransevridning. NFL stilte seg meget positiv til direktelevering av fisk: «tiden er inne for å endre Fiskerigrenselovens bestemmelser om forbud mot landinger fra utenlandske fartøyer».⁷²⁸ NHO/Fiskeindustriens Arbeidsgiverforening var «forbausende enig» i Fiskeridepartementets merknader i høringsnotatet. Etter deres syn «må statens oppgave være ressursforvaltning og kontroll» mens næringen selv «må ta den vesentlige del av ansvaret for sin egen utvikling».⁷²⁹ Sildeeksportørenes Landsforening skrev ganske enkelt at de ga sin

⁷²³ FDARK 90/3485-30: Høringsuttalelse fra Nestlé Norge av 01.03.1991.

⁷²⁴ FDARK 90/3485-29: Høringsuttalelse fra Næringsdept. av 01.03.1991. Ang. levering fra utenlandske fartøyer vises til høringsuttalelse av 25.02.1991.

⁷²⁵ FDARK 90/3485-28: Høringsuttalelse fra Frionor av 28.02.1991.

⁷²⁶ FDARK 90/3485-24: Høringsuttalelse fra LU av 28.02.1991.

⁷²⁷ FDARK 90/3485-25: Høringsuttalelse fra Norges Eksportråd av 28.02.1991.

⁷²⁸ FDARK 90/3485-27: Høringsuttalelse fra NFL av 27.02.1991.

⁷²⁹ FDARK 90/3485-26: Høringsuttalelse fra NHO/FA av 26.02.1991. Her kommenteres ikke fiskerigrenseloven.

tilslutning til foreslåtte endringer i regelverket om fiskeomsetningen og i fiskerigrenseloven.⁷³⁰ Fiskeindustriens Landsforening fremholdt selvsagt også at landinger fra utenlandske fartøyer i hovedregelen burde være tillatt av hensyn til tilstrekkelig og jevn råstofftilgang til industrien, og «understreker sterkt at lovverket for fiskerinæringen må tilpasses dagens situasjon».⁷³¹ Norges Tørrfiskeeksportørers landsforening (NTL) sa seg enig med Moxnes-utvalgets flertall (dvs. «kjøpersiden»), og ønsket å få opphevet tilvirkerloven og lov om konjunkturreguleringsavgift snarest mulig. De påpekte dessuten at fiskesalgslagenes prisregulering virket konkurransevridende: «Salgslagene fastsetter erfaringsmessig prisene ut fra norske forhold og tar ofte i liten grad hensyn til signaler fra eksportmarkedene».⁷³² Norges saltsildeeksportørers landsforening skrev omtrent det samme, og kom til følgende konklusjon for hva som nå burde gis prioritet: leveringskontrakter skulle gå foran avtaksreguleringer, mens reguleringer i fisket av ressurshensyn forrang.⁷³³

Flere ulike parter pekte altså på at næringen måtte bli mer lønnsom og få bedre regularitet. De fleste aktørene var nå innforstått med at både markedstilpasning og tilpasning til ressursgrunnlaget var nødvendig, men mens produsent/kjøpersiden pekte på import av råstoff som forutsetning, understreket for eksempel Sjømannsforbundet behovet for samarbeid.⁷³⁴ Argumentet at det å la utenlandske fartøyer levere i Norge ville være en bedre utnyttelse av Norges komparative fortrinn med nærhet til fiskefeltene, er verdt å notere. Dette representerer en videreføring av den gamle lovens siktemål, som vist i starten av dette kapitlet. At NHO sa seg «forbausende enig» i Fiskeridepartementets merknader i høringsnotatet, skulle tyde klart på at kjøpersiden denne gangen hadde fått større gjennomslag for sitt syn i saken hos departementet enn NHO var vant med. La oss ta et lite steg til siden, og se på en av de andre lovendringene, som tydeliggjør dette enda klarere enn selve speilvendingsaken.

Et særlig tydelig eksempel på hvordan hovedfokuset endres fra et samfunnsargumentet til markedsargumentet, jf. fig. 3-2, er drøftingen av konjunkturreguleringsfondet for torskefiskeriene, det såkalte K-fondet. Fondet ble opprettet felles for fersk-, frossen-, salt-

⁷³⁰ FDARK 90/3485-23: Høringsuttalelse fra Sildeeksportørernes Landsforening av 25.02.1991.

⁷³¹ FDARK 90/3485-19: Høringsuttalelse fra FL av 15.02.1991.

⁷³² FDARK 90/3485-07: Høringsuttalelse fra NTL av 03.12.1990. Ang. levering fra utenlandske fartøyer vises til høringsuttalelse av 06.11.1990.

⁷³³ FDARK 90/3485-10: Høringsuttalelse fra Unidos av 07.12.1990. Ang. levering fra utenlandske fartøyer vises også til høringsuttalelse av 03.12.1990.

⁷³⁴ FDARK 90/3485-11: Høringsuttalelse fra Norsk Sjømannsforbund av 13.12.1990. Her kommenteres ikke fiskerigrenseloven spesielt.

/klipp- og tørrfisknæring i januar 1976, som en midlertidig ordning for å motvirke problemer med dårlig lønnsomhet når markedet sviktet, og gjort permanent ved lov i 1977. Formålet var todelt. Gjennom en eksportavgift ble det lagt opp penger i et fond som kunne brukes til å «motvirke uheldige virkninger for fiskerinæringen som følge av konjunkturmessige svingninger».⁷³⁵ Fondet skulle administreres av et utvalg som også hadde en rådgivningsfunksjon når det gjaldt «tilpasning av produksjonen blant annet til råstoffressursene og markedsforholdene».⁷³⁶ Her fantes altså en tanke om at det måtte være samsvar mellom råstofftilgang, produksjon og marked – eller med andre ord mellom fangst-, tilvirker- og eksportledd. I St.meld. nr. 18 for 1977-78 *Om langtidsplan for norsk fiskerinæring* ble dette likevel fortsatt satt i en planøkonomisk sammenheng, der man taler om «planmessig utnyttelse av tilvirkerbedriftenes kapasitet», «støttetiltak for å sikre arbeidsplassene i næringen», «tilfredsstillende utjevning», «det antatt beste resultat både samfunnsøkonomisk og for næringen» og «en måte som best tar vare på næringens og samfunnets interesser».⁷³⁷ Dette var helt andre honnørord enn de som ble brukt drøyt ti år senere i Moxnes-rapporten og i høringsrunden, og dessuten i statsminister Brundtlands tale.

Høringsuttalelser, særlig fra eksportnæringens representanter, og det synet mindretallet i Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite ga uttrykk for, viser imidlertid at planøkonomien møtte økende motbør fra slutten av 1970-tallet. Selv om også disse røstene sluttet seg til K-fondet i 1977-78, ga de uttrykk for at næringen i større grad burde få frihet til å håndtere slike disponeringer selv.⁷³⁸ Da Willoch-regjeringen gjorde opp status i St.meld. nr. 93 for 1982-83 *Om retningslinjer for fiskeripolitikken*, fikk K-fondet ikke særlig gode skussmål. Der ble det reist tvil om fondet hadde løst sine langsiktige utjevningsoppgaver. Det ble også hevdet at «det med rette» kunne reises tvil om hvorvidt det var riktig å bruke ressurser på innkreving av avgift fra «en næring som årlig mottar betydelige beløp i offentlig støtte, særlig ettersom behovet for støtte øker med avgiftsbelastningen».⁷³⁹ Det ble videre påpekt at K-fondet harmonerte dårlig med EFTA-avtalen, og at den adgangen som i 1982 ble åpnet for aksjeselskaper til å sette av penger i egne konsolideringsfond var en bedre løsning. Dermed var hvert enkelt selskap sikret at egne avsetninger kom en selv til gode, det ble ingen

⁷³⁵ Lovens § 1, formål og virkeområde, gjengitt Moxnes 1990: 90-91.

⁷³⁶ Uttalelse fra flertallet, d.v.s. AP-representantene i Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite i Innst.S. nr. 295 (1977-78), gjengitt Moxnes 1990: 93.

⁷³⁷ St.meld. nr. 18 (1977-78): 120, gjengitt Moxnes 1990: 92.

⁷³⁸ Hhv. høringsuttalelser til St.meld. nr. 18 (1977-78) og uttalelse fra mindretallet i Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite i Innst. S. nr. 295 (1977-78), gjengitt Moxnes 1990: 93.

⁷³⁹ St.meld. nr. 93 (1982-83) om retningslinjer for fiskeripolitikken, gjengitt Moxnes 1990: 94.

omfordeling. De borgerlige partiene H, KrF og Sp var på dette tidspunkt i flertall i Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite, og de mente i likhet med Fiskeridepartementet at K-fondet burde legges ned. Mindretallet, Ap-representantene i komiteen, gikk imot dette. De mente at ordningen hadde vært «av avgjørende betydning for å hjelpe næringen gjennom en rekke vanskelige situasjoner».⁷⁴⁰ Et knapt tiår senere gikk flertallet i Moxnes-utvalget også inn for å legge ned K-fondet, og argumentasjonen gikk i hovedsak ut på at aktørene i markedet kunne regulere dette bedre på egen hånd. De mente at støtte fra K-fondet bidro til å «smentere et lavt prisnivå», til «ytterligere prisfall», «konkurransesvridning», til å «vedlikeholde dårlig betalende markeder», «indirekte stimulere til fangst av småfallen fisk» noe som var «lite heldig også ut fra et ressursynspunkt», og i praksis til at «noen eksportører subsidierer andre». Derfor var det bedre å la eksportørene etablere egne bransjevise fond, og «styrke bedriftenes egenkapital for å sette dem i stand til å møte svingninger i markedene» uten offentlige midler.⁷⁴¹ Mindretallet i Moxnes-utvalget mente på sin side at K-fondet fortsatt hadde en funksjon.⁷⁴² Mens forsvarerne av K-fondet hadde vært i flertall i 1977, hadde de blitt i mindretall i 1990. Dette er representativt for en generell gliding i norsk økonomisk politikk, uavhengig av gamle partiskiller, og som flertallet i Moxnes-utvalget var i takt med. Disse sitatene fra de eldre debattene som var referert i Moxnes-utredningen, bidro således til å legitimere en bevegelse i samme retning, med de endringer i verdisyn og ansvarsfordeling som dette innebar. For å foregripe senere begivenheter: Forslaget om å oppheve K-fondet var det eneste av Moxnes-utvalgets lovforslag som Stortinget vedtok uten innvendinger.⁷⁴³

En grunnleggende kritikk som ble rettet mot Moxnes-utvalget da utredningen deres var ute på høring i 1990/91, var at utvalget ikke representerte hele fiskerinæringen. Både sildesektoren og oppdrettssektoren hevdet at deres problemstillinger og løsningsforslag ikke kom med.⁷⁴⁴ Sildesalgslagene hadde som nevnt allerede gjort fremstøt for å begrense omfanget av direktelandinger. Norges Sildesalgslag var skeptisk til import av makrell, ønsket ikke en speilvending, og var skuffet over at de ikke hadde noen representant i Moxnes-utvalget. Kjell Hastad, Råfisklagets representant i utvalget, sier at man kan lese misnøyen ved å føle seg forbigått ut av den skarpe tonen i Sildesalgslagets høringsuttalelse.⁷⁴⁵ I tillegg kom det kritikk

⁷⁴⁰ Innst. S. nr. 165 (1983-84), gjengitt Moxnes 1990: 95.

⁷⁴¹ Moxnes 1990: 96-97.

⁷⁴² Moxnes 1990: 98.

⁷⁴³ O.tid. 1992/93: 188, 17.11.1992.

⁷⁴⁴ FDARK 90/3485-33: Høringsuttalelse fra Norges Sildesalgslag av 05.03.1991. FDARK 90/3485-37: Høringsuttalelse fra NFF av 11.03.1991. FDARK 90/3485-38: Høringsuttalelse fra FOS av 08.03.1991.

⁷⁴⁵ Informantintervju Kjell Hastad 28.01.2014.

mot geografisk skjevrepresentasjon. Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag påpekte at utvalget i stor utstrekning representerte torskesektoren i Nord-Norge, noe som påvirket både problemstillinger og konklusjoner: «Store og vesentlige deler av norsk fiskerinæring har ikke vært delaktig i utredningsarbeidet».⁷⁴⁶

I tillegg til at Moxnes-utvalgets representativitet ble kritisert, ble det også fremmet kritikk mot at departementets høringsbrev utelot momenter utvalget hadde behandlet, mot at viktige punkter i mandatet ikke var fulgt opp, og at myndighetene i hovedsak hadde konsentrert seg om det som flere kaller en «uthuling av Råfiskloven.» Vest-Norges Fiskesalslag hadde flere innvendinger mot hva Moxnes-utvalget hadde valgt å arbeide (eller ikke arbeide) med. De viste spesielt til det punktet i mandatet som etterspurte den virkelige innovasjonen: utnyttning av nye fiskeslag, nyskaping innen produksjon og produktutvikling, nye markeder mv. «Skuffende er det å konstatere at utredningen i den grad konsentreres om råfiskloven [...] Dette kan vanskelig oppfattes på annen måte enn at fiskeindustriens fremtidsmuligheter skal skapes på fiskernes bekostning».⁷⁴⁷ Her nevnes ikke endringen av landingsbestemmelsen spesielt, men det vises igjen til at ifølge frihandelsavtalen for fisk innen EFTA kan EFTA-landenes fiskere lande sin fangst i Norge på like vilkår med norske fiskere. Nesten ordrett den samme argumentasjon finnes i uttalelsen fra Skagerrakfisk.⁷⁴⁸ Oslofjordens Fiskerlag avviste alle de foreslåtte endringene, siden de «vil kunne føre til en uthuling av Råfiskloven».⁷⁴⁹ Tilsvarende kritikk kom fra Fylkesfiskarlaget Sør, som også påpekte at langsiktige leveringsavtaler kunne virke ekskluderende.⁷⁵⁰ Parallell kritikk mot at mandatet ikke var fylt og at råfiskloven fikk hovedfokus kommer også fra Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag, som i tillegg var kritisk til en speilvendning av Fiskerigrenselovens § 8 - på bakgrunn av at det var vanskelig å bedømme konsekvensene for omsetningen i forkant av landingene.⁷⁵¹

Endringen av fiskerigrenseloven kom i skyggen av det som representanter for fiskersiden og/eller organisasjonsregimet oppfattet som et angrep på «den fiskeripolitikk som er meislet

⁷⁴⁶ FDARK 90/3485-6: Høringsuttalelse fra Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag av 30.11.1990.

⁷⁴⁷ FDARK 90/3485-21: Høringsuttalelse fra Vest-Norges Fiskesalslag av 21.02.1991.

⁷⁴⁸ FDARK 90/3485-14: Høringsuttalelse fra Skagerrakfisk av 27.12.1990.

⁷⁴⁹ FDARK 90/3485-13: Høringsuttalelse fra Oslofjordens Fiskerlag av 30.11.1990. Her kommenteres ikke fiskerigrenseloven spesielt.

⁷⁵⁰ FDARK 90/3485-12: Høringsuttalelse fra Fiskarlaget Sør av 13.12.1990. Her kommenteres ikke fiskerigrenseloven spesielt.

⁷⁵¹ FDARK 90/3485-6: Høringsuttalelse fra Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag av 30.11.1990.

ut gjennom hele etterkrigstiden.»⁷⁵² Da ble landingsspørsmålet bare en liten brikke i det store puslespillet. Men konsensusen i speilvendingsaken kan kanskje også forklares med Moxnes-utvalgets sammensetning. Kan man tenke seg at landingsspørsmålet og speilvendingsaken ville blitt mer kontroversielle med for eksempel Sildesalgslaget til stede? Mye tyder på det. Sildesalgslagets uttalelse spesielt om speilvendingsaken, konkluderer med at «de argumenter som er anført for en lovendring ikke er holdbare, mens man på den annen side ikke har drøftet en hel del sentrale problemstillinger som taler mot en lovendring.»⁷⁵³

I så fall ville utvalget ikke hatt noe som de uansett kunne være enige om. Man får velge sine slag, sa Kjell Hastad, og fiskersidens representanter som fikk plass i utvalget, valgte stort sett å kjempe for råfiskloven.⁷⁵⁴ Det var Hastad som skrev høringsuttalelsen på vegne av Norges Råfisklag (NR) i 1991. Her går det frem at NR kontaktet den nye politiske ledelsen i Fiskeridepartementet, med spørsmål om hvorvidt hele høringsutkastet, basert på Moxnes-utvalgets delutredning II, kunne trekkes tilbake. Noe av bakgrunnen for ønsket om å få stanset dette finnes i mindretallets bemerkninger om at det ble lagt for mye vekt på å drøfte regelverk i førstehåndsomsetningen i forhold til mandatets innhold og utvalgets sammensetning.⁷⁵⁵ I dette omfattende notatet nevnes ikke endringen av landingsbestemmelsen spesielt, men det vises til ikke-diskrimineringen som lå i frihandelsavtalen for fisk innen EFTA.⁷⁵⁶ Norges Fiskarlag påpekte det samme, stilte seg kritisk til at departementets høringsbrev utelot forhold som Moxnes-utvalget hadde drøftet, og hevdet at den «bit for bit behandlingen det nå legges opp til vil ikke sikre at nødvendige helhetsvurderinger blir foretatt».⁷⁵⁷

5.7 I skyggen av råfiskloven

Flere høringsuttalelser nevner ikke landingsparagrafen med ett ord.⁷⁵⁸ Mye tyder på at debatten i og etter Moxnes-utredningen heller må tolkes som et slag om råfiskloven, omtalt som «fiskernes Grunnlov», og dermed om en del av fundamentet i norsk fiskeripolitikk og

⁷⁵² FDARK 90/3485-65: Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag av 04.09.1992. I dette brevet som omtaler «de mest alvorlige» endringene, nevnes ikke fiskerigrenseloven. FDARK 90/3485-56: Høringsuttalelse fra Fiskesalsalgens Samarbeidsråd av 26.05.1992. FDARK 90/3485-61: Høringsuttalelse fra Sunnmøre og Romsdal Fiskesalsalg av 27.07.1992.

⁷⁵³ FDARK 90/3485-33: Høringsuttalelse om fiskerigrenseloven fra Norges Sildesalgslag av 12.11.1990.

⁷⁵⁴ Informantintervju Kjell Hastad 28.01.2014.

⁷⁵⁵ Dette ble også stående som en reservasjon fra mindretallet i utvalget, medlemmene Harsvik, Hastad, Hepsø og Nes, i den ferdige utredningen, Moxnes 1990: 31.

⁷⁵⁶ FDARK 90/3485-20: Høringsuttalelse fra Norges Råfisklag av 18.02.1991.

⁷⁵⁷ FDARK 90/3485-17: Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag av 06.02.1991.

⁷⁵⁸ FDARK 90/3485 mappe I: Høringsuttalelser til Moxnes-utvalgets utredning.

lovgivning. Dels ble dette også en debatt om Arbeiderpartiets fiskeri- og kystpolitikk, og om EØS/EF-tilpasning. Det pågikk en tydelig tautrekking mellom aktører som i likhet med mindretallet i Moxnes-utvalget ønsket å bevare hovedtrekk av mellom- og etterkrigstidens fiskeripolitikk, og aktører som støttet utvalgsflertallet i å ønske nye løsninger og nye bestemmelser. Dette bekrefter informantene som satt i utvalget.⁷⁵⁹ Det fremgår også av departementets høringsbrev og Ot.prp.nr. 61 (1991-92) *Om endringer i fiskerilovgivningen*, som var Fiskeridepartementets fremlegg for Stortinget. Her innledes flere drøftingstema med at flertallet i Moxnes-utvalget påpekte at mye var endret siden råfiskloven ble vedtatt og at det var på tide å oppdatere den, mens mindretallet forsvarte gjeldende regelverk.

Forslaget til en endringslov, Ot.prp. nr. 61, berørte følgende eldre lover:

- Lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk (endres)
- Lov av 17. juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. innenfor fiskerigrensen (endres)
- Lov av 18. desember 1971 nr. 91 om omsetning av fisk fra tilvirker (oppheves)
- Lov av 10. juni 1977 nr. 62 om konjunkturreguleringsfond for torskefiskeriene (oppheves)

Som nevnt ble mye av høringsuttaalelsene gjengitt i proposisjonen. Det var likevel ikke alle aktørene som fikk gjenklang for sitt syn når selve forslaget om endringer i fiskerilovgivningen forelå. Fra flere hold ble spørsmålet stilt om hvorfor det var slik at når fiskeindustrien skulle bli mer lønnsom så måtte det gå på fiskernes bekostning. Imidlertid ser det ut til at argumentet «nå er det på tide at industrien blir hørt» hadde vunnet solid gjenklang i Fiskeridepartementet – det var jo tross alt også denne industriens eksistens som sto på spill. Fiskeindustriens Landsforening (FL) lyktes med sitt innspill på at ikke bare «vedkommende salgslag av fiskere» men også «interesseorganisasjon for produksjon/foredling» skulle rådspørres i saker som gjaldt ilandføring fra utenlandske fartøy.⁷⁶⁰ Departementet foreslo i sin merknad i proposisjonen at «også andre enn fiskernes salgsorganisasjoner skal ha adgang til å uttale seg». Dette ble sammenfattet og tatt inn i forslaget til lovtekst som «berørte organisasjoner».⁷⁶¹ For øvrig har det vært trukket frem at Oddrun Pettersen var mer lydhør for fiskeindustriens synspunkter enn forgjengerne.⁷⁶² Hennes statssekretær Per Alf Andersen, med bakgrunn fra NNN og LO, hadde også førstehånds kunnskap om fiskeindustriarbeidernes

⁷⁵⁹ Informantintervjuer Petter L. Fladmark 27.09.2013, Kjell Hastad 28.01.2014, Svein A. Krane 15.04.2016.

⁷⁶⁰ Ot.prp. n. 61 (1991-92): 55.

⁷⁶¹ Ot.prp. n. 61 (1991-92): 58-59.

⁷⁶² Haaland 2003: 165. Finstad 2014b: 228.

posisjon. Andersen var medlem av Moxnes-utvalget inntil han ble statssekretær høsten 1990, etter at utvalget hadde levert sine utredninger. Han var den av LOs representanter i utvalget som oftest sluttet seg til flertallet, bortsett fra i spørsmålet om K-fondet. Da stemte han med mindretallet, mot å legge ned konjunkturreguleringsfond for torskefiskeriene.⁷⁶³

La oss se litt nærmere på hvordan, og i hvilken grad, speilvendingsaken falt inn i denne utvidede debatten. For aktører som forsvarte gjeldende regelverk, var det kort vei til å tolke endringene som EF-tilpasning. Nå er det vitterlig riktig at samtidig med behandlingen av Ot.prp. nr. 61, ble råfiskloven justert i retning av EØS-forvaltningsrett.⁷⁶⁴ Og likebehandling mellom norske og EFTA-skip, og likeledes alle fartøy i EØS-sonen, var vedtatt. Likevel fastholdt Fiskeridepartementet at endringene som ble gjort bare i liten grad var betinget av tilpasning til EF/EU, EFTA eller EØS. Slike svar ble lett oppfattet som provokasjoner, og bidro neppe til å minske motstanden i kyst-Norge forut for EU-avstemningen i 1994.

I 1992 fikk Fiskeridepartementet en rekke høringsuttalelser til odelstingsproposisjonen fra lokalpolitikere som ikke kunne se at lovendringsforslagene ville komme kystbefolkningen til gode. Smøla kommune skrev til kystkommunene fra Møre til Finnmark og ba om at flest mulig av dem støttet opp om en uttalelse til Ot.prp. nr. 61 der det settes frem «et ufravikelig krav» om at «våre myndigheter gjør ei grundig vurdering av hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene kan medføre», da dette er «helt avgjørende for typiske kystkommuner der fiskeriene er sjølv grunnpilaren for bosetting og næringsaktivitet».⁷⁶⁵ Ordføreren i Smøla skrev til sine kolleger at proposisjonen hadde «skapt mye uro/usikkerhet blant kystbefolkninga generelt og fiskerne spesielt m.h.t. virkningen for kyst-Norge». Han hevdet her at det han kalte angrepet på bl.a. råfiskloven var et klart utslag av EF-tilpasning. Formålet med oppropet var å gi «våre myndigheter og sentrale politikere klar beskjed om at vi akter å 'slå ring om' fiskerinæringa».⁷⁶⁶

Noen lokale stemmer klaget over at de ikke engang var høringsinstans i prosessen, som Frøya kommune. Frøya fiskerinemnd beklaget de foreslåtte endringene i fiskerilovgivningen. Frykten var at lovendringene ville få alvorlige negative konsekvenser for kommunen. Her ble den mer liberale praktiseringen av fiskerigrenseloven brukt for å illustrere dette:

⁷⁶³ Moxnes 1990: 31-34.

⁷⁶⁴ Kgl.res. nr. 12, 04.12.1992, Stortingets vedtak 23.11.1992 om lov om endringer i råfiskloven, Ot.prp. nr. 96 (1991-92), Innst. O. nr. 12 (1992-93).

⁷⁶⁵ FDARK 90/3485-59: Utskrift av møtebok Smøla kommune 09.06.1992.

⁷⁶⁶ FDARK 90/3485-59: Brev fra Smøla kommune v/ordfører av 09.06.1992.

Vi kan i den forbindelse bare vise til de store problemer det har skapt for deler av næringa med liberaliseringa av utenlandske landinger som er blitt praktisert den senere tid. Dette har allerede ført til stor fortrenghet av norskfanget råstoff og skapt problemer både for flåte og deler av industrien.⁷⁶⁷

Styret i Sør-Trøndelag Fiskarlag var av samme oppfatning. De kunne ikke se at det gamle regelverket hindret norsk fiskeindustri i å skaffe seg suppleringsråstoff fra utenlandske fartøyer der det var nasjonal råstoffknapphet. Tvert imot mente de at lovverket ble praktisert «så vidt liberalt at det i flere sammenhenger kan sidestilles med fri landingsrett.»⁷⁶⁸ De hevdet å ha sett flere eksempler på at utenlandske landinger fylte opp norske mottakeranlegg og skapte leveranseproblemer for norske fiskere, samt at det hadde vært kvalitetsproblemer med utenlandsk råstoff. Tilsvarende argumenter mot speilvending kom også fra Fiskerisjefen i Trøndelag.⁷⁶⁹ Her ser vi den samme konfliktlinjen som ble behandlet i kapittel 4, spørsmålet om hvilke fiskere som var hovedleverandører, og hva som var supplerende leveranser.

Fiskerisjefen i Møre og Romsdal var nøkternt positiv, eller kanskje er uttalelsen like mye et uttrykk for resignasjon. Råstoff fra utenlandske landinger (og import) hadde hatt «stadig meir å seie for fiskeindustrien i Noreg dei siste åra», men med den økningen som var forespeilet for norske fiskeres nøkkelressurser i kommende år, kunne de utenlandske landingene «på kort sikt virke prisdrivande i negativ lei for norske fiskarar». På lengre sikt var fiskerinæringen likevel trolig avhengig av utenlandske landinger for å opprettholde aktiviteten og sysselsettingen.⁷⁷⁰ I saksfremlegget som følger, heter det at man ikke ser bort fra at lovendringen kan medføre dårligere pris- eller omsetningsforhold for norske fiskere i gitte situasjoner. Fiskeristyret i Møre og Romsdal hadde tidligere gått mot den speilvendingen av regelverket som Fiskeridepartementet la opp til. Det var begrunnet med manglende konsekvensanalyse, noe de fortsatt savnet: «Sjølv om [...] ein har fått meir erfaring med utanlandske leveringar kan det vanskelige seiast at det ligg føre noko som lignar på ei konsekvensutgreiing».⁷⁷¹

Nordland fylkeskommune mente at Fiskerigrenseloven måtte opprettholdes for å sikre norske fiskere leveringsmuligheter.⁷⁷² Nordland Fylkes Fiskarlag skrev at en eventuell speilvending var urovekkende, idet de fryktet for at «leveringsvanskelighetene norske fiskere i år har blitt

⁷⁶⁷ FDARK 90/3485: Vedtak i Frøya fiskerinemnd av 29.09.1992, utskrift av Frøya kommunes møtebok.

⁷⁶⁸ FDARK 90/3485: Brev fra Sør-Trøndelag Fiskarlag av 18.08.1992.

⁷⁶⁹ FDARK 90/3485-69: Høringsuttalelse fra Fiskerisjefen i Trøndelag av 22.09.1992.

⁷⁷⁰ FDARK 90/3485-70: Høringsuttalelse fra Fiskerisjefen i Møre og Romsdal av 29.09.1992.

⁷⁷¹ FDARK 90/3485-70: Saksfremlegg fra Fiskerisjefen i Møre og Romsdal av 15-16.09.1992, sak 38-91.

⁷⁷² FDARK 90/3485-64: Høringsuttalelse fra Nordland fylkeskommune av 20.08.1992.

møtt med, spesielt i Finnmark, skal bli forsterket som følge av forslaget». Her hevdet fylkeslagets styre at norske fiskere var utkonkurrert av langsiktige russiske leveringsavtaler til norske anlegg. Styret var enig i at russiske fartøyer kunne levere råstoff til norske anlegg som et supplement til det norske fiskere leverer, men situasjonen måtte ikke «være som de siste par årene at det er de norske fiskerne som utgjør supplementet.»⁷⁷³

På den andre siden, hevdet tilvirker- og eksportsidens talsmenn at rivningene i Moxnes-utvalget dreide seg om «Råfisklagets behov for å styre». Disse aktørene mente at organisasjonsregimet hadde gått for langt, at det var unaturlig å skulle «søke og få tillatelse for alt mulig, tilvirke eller eksportere», og man var på vei inn i en «statsdirigert» orden som «ville fått næringen til å stagnere», slik FLs representant Fladmark uttrykker det. Derfor mente han og meningsfellene at det var høy tid med den omleggingen som kom:

Så ble dette som en liten snu, da, en tilbakeføring av mer forretningsmessige forhold med tilbud og etterspørsel og litt mer avbalansert det hele. Så det var jo en veldig overgang vil jeg si, men jeg tror det var nyttig for utviklingen.⁷⁷⁴

Ikke alle parter var tilhengere av en tilbakeføring av mer forretningsmessige forhold. På dette tidspunktet var Arbeiderpartiets kystpolitikk under kritikk. Korrespondansen mellom regjeringen og lokalpolitikere for Arbeiderpartiet Mariette Korsrud fra Reine, kan illustrere ordskiftet og de ulike ståstedene: Korsrud stilte spørsmål til statsminister Gro Harlem Brundtland på Landskvinnekonferansen om hva regjeringen forventet skulle bli konsekvensene for flåtesiden av lovendringsforslagene som var ment å skulle bedre fiskeindustriens rammebetingelser. I svaret hun fikk fra Statsministerens kontor, heter det at hovedhensikten var at industrien skulle settes i stand til å representere stabile og lønnsomme arbeidsplasser og dermed bidra til å opprettholde bosettingen – noe som ikke nødvendigvis strider mot fiskernes interesser.⁷⁷⁵ Korsrud var ikke fornøyd med svaret – hun mente det forholdt seg til hvordan ting så ut i teorien, ikke hvordan de virket i praksis. Så skrev Korsrud tilbake, med spørsmål om hvorfor «sprellfersk» norskfanget fisk ble dårligere betalt enn «flere døgn gammel» russisk. Hun var kritisk til styrkeforholdet mellom fraksjonene i Moxnes-utvalget, beklaget sterkt at Det norske Arbeiderparti så ut til å ville «gjeninnføre nessekongeveldet», og at det ikke så ut til at «man i det hele tatt har brydd seg med å vurdere konsekvensene for flåtesiden». Her er det tydelig at fiskere og kjøpere settes opp mot

⁷⁷³ FDARK 90/3485-63: Høringsuttaalelse fra Nordland Fylkes Fiskarlag av 18.08.1992.

⁷⁷⁴ Informantintervju Petter Ludvig Fladmark 27.09.2013.

⁷⁷⁵ FDARK 90/3485-74: Brev fra statsministerens kontor til Fiskeridept av 11.11.1992, m/vedlegg: «Notat med bidrag til svar til Mariette Korsrud» datert 19.10.1992, «satt opp i samråd med Otto Gregussen» og korrespondanse mellom Fiskeridept og statsministerens kontor.

hverandre. Korsrud harselerer også med produksjonslinjetankegangens utilstrekkelighet i forhold til et sesongfiskeri:

Kontinuitet i råstoffleveransene. Et alltid tilbakevendende problem for fiskeindustrien forståelig nok ettersom fisken til dags dato ikke har forstått at den må være så vennlig å være tilgjengelig mellom kl. 08.00 og 15.00 hver dag året rundt langs hele kysten.⁷⁷⁶

Som svar på tiltale fikk hun et personlig brev fra fiskeriminister Jan Henry T. Olsen, der han konstaterer at de har «ulikt syn på hvilke virkemidler som er nødvendige for å få en positiv utvikling i kystdistriktene i Norge».⁷⁷⁷

Karlsøy Arbeiderparti gikk i strupen på moderpartiet, og hevdet at den politikken Arbeiderpartiet sentralt la opp til «vil ødelegge grunnlaget for DNA i kyst-Norge og vil gjøre det umulig å føre en seriøs argumentasjon i valgkampen til neste år». Derfor ba de om at «DNA sentralt tar opp sin kyst- og distriktspolitikk til ny vurdering.»⁷⁷⁸ For å understreke sitt syn, vedla partilaget en kommentarartikkel fra Fiskeribladet som hevdet at Oddrun Pettersen fiskeriproposisjon var godt i takt med Munkejords og Høyres fiskeripolitiske program.⁷⁷⁹

Også andre aktører hadde vondt for å tro at Arbeiderpartiet var på vei bort fra organisasjonsregimet. Da Moxnes-utvalgets utredning kom ut på høring bemerket Fiskeprodusentenes Fellessalg (FF) at «Høringsnotatet er utformet under den tidligere statsråd og antas på flere punkter ikke å være representativ for nåværende departement», det stilles spørsmål ved «de forutsetninger som legges til grunn», og det hevdes at «de skisserte hovedproblemer og målsettinger [...] synes unyanserte og lite reflekterte». Det stilles spørsmål ved forståelsen av hva «kontinuitet» og «verdiskapning» innebærer, og det pekes på at det nå rokkes ved perspektiver som til da hadde vært «et fundament for fiskeripolitikken».⁷⁸⁰ Her stilles det altså spørsmål ved utvalgets definisjonsmakt, og det tales til forsvar for tankegodset i organisasjonsregimet. I dette omfattende notatet nevnes ikke endringen av landingsbestemmelsen spesielt, men det interessante her er at FF selv var en tydelig del av det gamle paradigmet som nå kom under press. I sin uttalelse krevde Unidos (Norsk klippfisk- og saltfisknærings fellesorganisasjon) en begrunnelse dersom FF skulle

⁷⁷⁶ FDARK 90/3485-74: Brev fra Mariette Korsrud (Ap) til statsministerens kontor av 26.10.1992.

⁷⁷⁷ FDARK 90/3485-75: Brev fra fiskeriminister Jan Henry T. Olsen til Mariette Korsrud (Ap) av 01.12.1992.

⁷⁷⁸ FDARK 90/3485-58: Uttalelse fra Karlsøy AP til Arbeiderpartiet sentralt av 05.06.1992, oversendt Fiskeridepartementets ledelse 01.07.1992.

⁷⁷⁹ Fiskeribladet 14.05.1992: 6.

⁷⁸⁰ FDARK 90/3485-18: Høringsuttalelse fra Fiskeprodusentenes Fellessalg av 11.02.1991.

oppretholdes som lovbeskyttet lag etter den nye eksportloven.⁷⁸¹ Norges Tørrfiskeeksportørers landsforening gikk enda lenger, og sa at FF ikke lenger dekket noe reelt behov – tvert imot.⁷⁸² En av tilvirkersidens representanter i Moxnes-utvalget ser imidlertid ikke utvalget som noen pådriver i sakens anledning:

Moxnes-utvalget kom nok heller litt sent inn i utviklingen for å rydde opp i de juridiske, lovmessige sidene av saken og slippe det litt mer løs fra disse tvangsgrupperingene, sånn som jeg ser det.⁷⁸³

Som eksempel på det han kaller «tvangsgrupperinger» nevner han nettopp FF.

Dette skjedde i takt med det som foregikk i mange andre bransjer – også internasjonalt – i den samme tidsperioden. For fiskerinæringens del er det vanlig å omtale dette som at den beveget seg fra en korporativ til en markedsorientert fase. På overordnet plan er det sentrale momentet her er at synet på statens rolle i samfunnet kom i spill. For mange var det overraskende at Arbeiderpartiet beveget seg vekk fra grunnleggende premisser i den sosialdemokratiske æra, der aktiv bransjeorganisering hadde vært selvsagt del av fundamentet for den økonomiske politikken. Den nye glidningen i retning av markedsorientering innebar at staten inntok en annen rolle vis-a-vis næringslivet. Dersom staten skulle *blande seg inn* her, for eksempel i form av å pålegge tilvirkere og eksportører medlemskap i et fellessalgslag som FF, i form av sentralisert eksport, eller i form av at levering fra utenlandske fartøyer trengte dispensasjon, måtte dette nå legitimeres i sterkere grad enn det som hadde vært tilfellet i de første tiårene etter 1945.. Det som skjedde i disse bestemte sakene, passer altså inn i et større mønster. På denne måten kan historien om speilvendingsaken og de samtidige lovendringene betraktes som en liten fortelling i en svært stor fortelling.

5.8 Stortingsbehandlingen og departementets slutføring

Siden utredningen av speilvendingsaken bar preg av konsensus i Moxnes-utvalget, er det særlig interessant å se på hva kritikerne på Stortinget la vekt på. Som vist, kom de argeste motforestillingene i høringsrunden fra EF-motstandere som knyttet speilvendingsaken og de øvrige lovendringsforslagene til EØS-tilpasning. Slik gikk det også i stortingsdebatten. Her inntok representantene fra SV og Senterpartiet posisjonen som de gamle lovenes forsvarere.

⁷⁸¹ FDARK 90/3485-29: Høringsuttalelse fra Næringsdept. av 01.03.1991. Unidos er positiv til direkteleveranser fra utenlandske skip, ang. dette vises til høringsuttalelse av 25.02.1991.

⁷⁸² FDARK 90/3485-07: Høringsuttalelse fra NTL av 03.12.1990.

⁷⁸³ Informantintervju Petter Ludvig Fladmark 27.09.2013.

Av odelstingsproposisjonen med forslag til lovendringer som kom fra Moxnes-utredningen går det frem at myndighetene ville ta stilling til EØS-avtalen først.⁷⁸⁴ Samtidig presiserte både Oddrun Pettersen og Jan Henry T. Olsen at det her var tale om en oppdatering av regelverket, og at det ville være misvisende å si at eventuelle sammenhenger mellom lovforslagene og EØS-avtalen *skyldtes* EØS-avtalen.⁷⁸⁵ Slike forsikringer kunne likevel falle på stengrunn hos kritikerne, når andre saker som sto på samme dagsorden som speilvendingsaken handlet om nettopp EØS-tilpasning.⁷⁸⁶

Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite tok Ot.prp. nr. 61 til behandling høsten 1992. Som forberedelse hadde komiteens medlemmer besøkt og rådført seg med bedrifter og organisasjoner i fiskerinæringen, samt representanter for kommuner, fylkeskommuner og regionale råd.⁷⁸⁷ På grunnlag av NOUen, odelstingsproposisjonen og egne undersøkelser, utarbeidet komiteen en innstilling til Odelstinget, Innst.O. nr. 13 (1992-93), datert 22. oktober 1992. Det komiteen tok som sitt utgangspunkt, var at departementet gikk inn for å videreføre dagens ordning i førstehåndsomsetningen, der fiskernes organisasjoner hadde en lovhjemlet funksjon. Salgslagene skulle også fortsette å fastsatte minstepriser, men det ble presisert at prisene måtte tilpasses markedet. Målene for fiskeindustrien, som nå var strukturert ned, og følgelig bedre tilpasset ressursgrunnlaget enn tidligere, var at den skulle være lønnsom, markedstilpasset og konkurransedyktig, og bidra til verdiskaping og bosetting. Salgslagenes oppgaver i forbindelse med ressursforvaltning og ressurskontroll burde bli mer fremtredende. «Den økende internasjonaliseringen» gjorde det nødvendig å ha et aktivt apparat for ressursforvaltning og -kontroll. Og, «i henhold til avtaler regelverk som Norge er forpliktet av» måtte fiskerilovgivningen ikke virke konkurransevridende.⁷⁸⁸

Her kommer tydelige motsetninger mellom partiene til uttrykk. Komiteens innstilling var følgelig ikke enstemmig. Både Fremskrittspartiet (Frp), Høyre, Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV) hadde forslag til alternative lovformuleringer. Disse gjaldt henholdsvis speilvendingsaken, og spørsmålet om kjøpergodkjenning, som Høyre ville ha bort av hensyn til kjøpersiden, men som SV og Sp så i nær sammenheng med speilvendingsaken. Komitemedlemmene fra SV og Sp mente at dersom salgslagenes

⁷⁸⁴ Ot.prp. nr. 61 (1991-92). Jf. Grytås 2013, kap. 7.

⁷⁸⁵ O.tid. 1992/93: hhv 175 og 180: Pettersen (gjengitt av Angelsen), Olsen i odelstingsdebatten 17.11.1992.

⁷⁸⁶ For denne møteorden gjaldt det Innst. O. nr. 12 om EØS-tilpasning i råfiskloven, Innst. O. nr. 25 om EØS-tilpasninger i sjøtransporten og Inst. O. nr.23 om EØS-tilpasning i lover på Finansdepartementets område.

⁷⁸⁷ S.tid. 1992/93, Innst.O. nr. 13 (1992-93): 4. Jf. O.tid. 1991/92: 484, 15. mai 1992: Forhandlinger i Odelstinget: Endringer i fiskerilovgivningen oversendt sjøfarts- og fiskerikomiteen.

⁷⁸⁸ S.tid. 1992/93, Innst.O. nr. 13 (1992-93): 1-2.

anledning til å godkjenne fiskekjøpere ble opphevet, samtidig med at utenlandske fiskere fikk landingsrett i Norge, ville dette i ly av EØS-avtalen føre til full transitt av fiskeråstoff, slik at Norge ville bli en råvareleverandør i enda større grad enn før. Derfor satte de frem et eget forslag om å beholde kjøpergodkjenningen i råfiskloven, mens Høyre på sin side ville ha ytterligere lempelser i den samme paragrafen, slik at fiskekjøperne ikke skulle ha noen lovpålagt forpliktelse til å overholde salgsorganisasjonenes bestemmelser. I forlengelsen av dette, mente SV og Sp's representanter at det var «uheldig» at Moxnes-utredningen hadde konsentrert seg mer om førstehåndsomsetningen og råfiskloven enn det mandatet deres tilsa, siden dette kunne oppfattes som om at det var førstehåndsomsetningens organisering som var hovedårsaken til fiskeindustriens problemer. Her ble det vist til at Moxnes-utvalgets mindretall hadde påpekt det samme.

Representantene fra SV og Sp stilte seg også kritiske til at departementet så ut til å sette tilpasning til ressursene og til markedet (ressursforvaltning og markedstilpasning) i sammenheng. Ifølge SVs og Sp's representanter er det «ingen entydig sammenheng mellom hvordan markedsforholdene til enhver tid er og ei forsvarlig ressursforvaltning».⁷⁸⁹ Dette poenget ble synliggjort gjennom at Fremskrittspartiets medlem i komiteen ønsket å fjerne spesifiseringer i landingsreservasjonen i fiskerigrenselovens § 8. Frp foreslo rett og slett å fjerne 2. ledd med følgende formulering: «Kongen kan nekte slike landinger av fisk fra fiskebestand av felles interesse med andre stater som ikke er gjenstand for omforent bestandsregulering eller som er underlagt norsk regulering.»⁷⁹⁰ Da disse forslagene kom til behandling i Odelstinget, fikk Frp svar på tiltale fra fiskeriminister Jan Henry T. Olsen. Han påpekte at Norge hadde vært en pådriver i forvaltningen av fiskebestandene, blant annet for å få kontroll på torskefisket i det såkalte Smutthullet i Barentshavet. Dersom Frp's forslag gikk igjennom, ville det bli akseptabelt å lande torsk som var fanget ulovlig i Smutthullet i norske havner, konkluderte Olsen.⁷⁹¹

⁷⁸⁹ S.tid. 1992/93, Innst.O. nr. 13 (1992-93): 5. I det siste punktet henvises til Ot.prp. nr. 61 s. 17.

⁷⁹⁰ S.tid. 1992/93, Innst.O. nr. 13 (1992-93): 7.

⁷⁹¹ O.tid. 1992/93: 181, Olsen, 17.11.1992: Forhandlinger i Odelstinget om Innst. O. nr. 12 og 13 mv. *Smutthullet* var betegnelsen på et 67.100 kvm stort havområde i Barentshavet, omgitt av Norges økonomiske sone, fiskevernsonen ved Svalbard og Russlands økonomiske sone. I 2010 undertegnet Norge og Russland en avtale om den maritime avgrensningen i Barentshavet og Polhavet. Som kyststater har landene i samarbeid ansvar for forsvarlig forvaltning av levende ressurser i disse havområdene, i samsvar med folkeretten. Mer om dette, se Christensen 2014c: 84-97. Avtalen trådte i kraft i 2011, og innebar en videreføring av det norsk-russiske fiskerisamarbeidet. Sannsynligvis ble den inngått i et historisk heldig utenrikspolitisk klima.

Ellers ble argumentet om å sikre at mest mulig fisk skulle leveres til *norske* anlegg, når den nå engang kom til å bli fisket uansett, og til slutt ville handel på det samme markedet som norske fiskeprodukter, gjentatt også i denne sammenheng.⁷⁹² Debatten i Odelstinget for øvrig, kan litt spissformulert oppsummeres slik: mens Arbeiderpartiet, Høyre og Frp konkurrerte om hvem som hadde best evne til å iverksette markedstilpasning, advarte SV og Sp sterkt mot manglende handlingsrom som følge av EØS-tilpasning. I denne saken opptrådte Ap som et mer borgerlig parti enn Sp. De to leirenes virkelighetsoppfatninger var så forskjellige, at dette ble et tema i seg selv. Mens Frp og Høyre mente at lovendringene ville føre til forenkling, mente SV og Sp at de tvert imot førte til mer byråkrati. Mens særlig Høyre og til dels Arbeiderpartiet mente at lovendringene var ledd i en oppdatering og en fremtidsrettet politikk, fryktet SV og Sp å bli satt langt tilbake i tid, til mellomkrigstiden og tiden før råfiskloven. Sittende fiskeriminister Jan Henry T. Olsen snakket isteden om en helhetspolitikk i endring, men der den lovbeskyttede førstehåndsomsetningen fortsatt var en bærebjelke. Her sluttet Kristelig Folkeparti seg stort sett til Aps konklusjoner, mens SV og Sp også sto klart imot Jan Henry T. Olsens oppfatning av å være i takt med næringen og med kyst-Norge. De viste til alle de negative høringsuttalelsene, og konstaterte at den aktøren som hadde vunnet frem med sitt syn hos departementet – var FL. Situasjonen i Finnmark og russetorskens viktige bidrag til industrien der, var det konkrete eksempelet som ble vist til av flest representanter, fra alle partiene. Men mens flertallet mente at en speilvendning av sjøgrenseloven ville bidra til å sikre den norske landindustrien råstoff, mente representantene Reidar Johansen fra SV og Peter Angelsen fra Sp at utviklingen ville komme til å gå i retning av mer tilvirking ved utenlandske foredlingsanlegg, til lands eller vanns.⁷⁹³ På sett og vis var det altså disse skeptikerne som i størst grad forutså utviklingen med frysehoteller og tilvirking i lavkostland. En annen interessant observasjon: mens Høyre – Svein Ludvigsen var særlig aktiv her – beskyldte Arbeiderpartiet for å ha kopiert deres politikk, kritiserte Arbeiderpartiet Høyre for manglende evne til å sette denne politikken ut i livet. Dette kan imidlertid handle om andre forhold enn partiets styringsevne. Det kan også forklares med at det i mellomtiden hadde vært et generasjonsskifte i Fiskeridepartementets administrative stab.

Innstillingen om å speilvende landingsparagrafen ble vedtatt i Odelstinget med 67 mot 24 stemmer. Representantene fra SV og Sp hadde på forhånd gjort kjent at de ville stemme mot

⁷⁹² O.tid. 1992/93: 177, 180, 17. nov. 1992.

⁷⁹³ O.tid. 1992/93:, 167-189, 17. nov. 1992.

innstillingen. Komiteens innstilling fikk til slutt flertall på alle punkter. Ingen av de enkelte partienes forslag til endringer ble bifalt. Ett av disse forslagene som falt, gjaldt fiskerigrenselovens § 8, og det var justeringen fra Fremskrittspartiet.⁷⁹⁴ For øvrig, når det gjaldt kjøpergodkjenningen som SV og Sp var så opptatt av å beholde, så gikk både fiskeriministeren og stortingsflertallet inn for å vente med å oppheve denne.

Den 23. november 1992 la landbruksminister Gunhild Øyangen forslaget om å endre fiskerilovgivningen frem for Lagtinget. Her gjentok Fremskrittspartiet sitt forslag fra Odelstinget om å fjerne 2. ledd i landingsparagrafen, men dette ble nedstemt med 23 mot 4 stemmer.⁷⁹⁵ Med dette ble Odelstingets vedtak stående, og landingsparagrafen i fiskerigrenseloven ble dermed speilvendt. Ny hovedregel ble at utenlandske landinger i utgangspunktet er lovlig, og ordlyden i § 8 ble endret slik at den nå handlet om *unntakene* da det likevel *ikke* var tillatt med utenlandske landinger, altså motsatt av den tidligere lovteksten:

§ 8. Kongen kan forby ilandføring fra fangstfeltet av fisk, krepsdyr og bløtdyr eller deler og produkter av disse fiske- og dyreslag fanget med fartøy som ikke er norsk jf. § 2, eller med fartøy som ikke er disponert av norsk statsborger eller noen som er likestilt med norsk statsborger jf. § 2, når ilandføring antas å ville motvirke stabile og gode pris- og avsetningsforhold ved førstehåndsomsetningen og den videre omsetning og eksport.

Kongen kan nekte slike landinger av fisk fra fiskebestand av felles interesse med andre stater som ikke er gjenstand for omforent bestandsregulering eller som er underlagt norsk regulering.

Før forbud fastsettes i medhold av første og andre ledd, skal berørte organisasjoner så vidt mulig være rådspurt.⁷⁹⁶

Med denne fremstillingen av speilvendingsaken kan det se ut som at hovedelementet var å sikre at mest mulig av den truede torsk skulle leveres til *norske* anlegg, når den nå engang kom til å bli fisket uansett. Fult så enkelt var det likevel ikke. Det er riktig at leveransene av russetorsk til det krisetruede Finnmark fikk stor retorisk tyngde, og at praksisen som her ble etablert ble gitt presedens. Arbeidet for å etablere denne veiledende praksisen ble også et minste felles multiplum for en nedenfra-og-opp-prosess og en ovenfra-og-ned-prosess der ellers sprikende interesser kunne finne sammen i enighet om at det var på tide å endre landingsparagrafen. Men som vi nå har sett, var slett ikke alle enige i at det var rett løsning.

⁷⁹⁴ O.tid. 1992/93: 167-189, 17.11.1992. For ordens skyld: Representantene fra SV og Sp støttet heller ikke Frps forslag. Jf. Endring i fiskerilovgivningen Innst. O. nr. 13 (1992/93).

⁷⁹⁵ L.tid. 1992/93: 9, 23.11.1992: Forhandlinger i Lagtinget om Besl. O. 25 (1992/93).

⁷⁹⁶ Lov nr. 124 om endringer i fiskerilovgivningen av 04.12.1992.

Som vist, kom det en hel del kritikk mot Moxnes-utvalgets arbeid sett i forhold til mandatet de fikk. Hvordan vurderte så Fiskeridepartementet arbeidet Moxnes-utvalget hadde levert? Et notat til statsråden som behandler et planlagt industriseminar for fiskerinæringen og resultatet av Moxnes-utvalget under ett, gir en god statusrapport. Når det gjelder Moxnes-utvalgets arbeid, og hvorvidt mandatet var oppfylt, oppsummeres det slik:

1. Fiskeindustriens organisatoriske struktur. Utvalget har avgitt sin tilråding i saken, og etableringen av FNL kom som en følge av utvalgets tilråding.
2. Fiskeindustriens rammebetingelser. Utvalget har gitt sine tilrådninger når det gjelder de juridiske virkemidler. Vi har fått ny eksportlov og etablering av eksportutvalget for fisk i Tromsø. Tilvirkerloven, Konjunkturreguleringsfondet for torskefiskeriene vil bli opphevet, fiskerigrenseloven er endret. Utvalget har ikke avsluttet sitt arbeide vedrørende de økonomiske virkemidler.
3. Spørsmål knyttet til produksjon om bord. Utvalget er ferdig med denne delen av mandatet.
4. Kapasiteten i fiskeindustrien. Utvalget er delvis ferdig med dette.⁷⁹⁷

Moxnes-utvalget hadde egentlig mer å fremføre. Utvalget skrev om flere av forholdene de behandlet at de ville komme tilbake til dette i sin sluttrapport.⁷⁹⁸ Denne ble imidlertid aldri skrevet. Departementet på sin side lot til å være fornøyd med endringene som var blitt arbeidet frem og vedtatt når det gjaldt de juridiske virkemidlene. Grunnen til at utvalget ikke hadde avsluttet sitt arbeid vedrørende de økonomiske virkemidlene, var at utvalget mente det var nødvendig å få avklart EØS-forhandlingene først. Ellers er det betegnende nok at Fiskeridepartementet nå formelt ville avvikle Moxnes-utvalget og selv videreføre de delene av arbeidet som utvalget ikke rakk, nemlig å se nærmere på de økonomiske virkemidlene. Dette ville departementet gjøre på bakgrunn av de konklusjonene som fremkom på et planlagt industriseminar i februar 1993. I alt 22 representanter fra LO, FNL, Unidos, DU, Norges Bank, Fiskeridirektoratet, Næringsdepartementet, Fiskeriforskning, Eksportutvalget for fisk, Nordconserv og Rolf Domstein var invitert for å drøfte fiskeindustriens muligheter og begrensninger for omstilling lønnsomhet og verdiskapning. Spørsmål som skulle stilles, var om norsk fiskeindustri hadde dårligere rammebetingelser enn fiskeindustrien i EF, hvordan man skulle få til langsiktig markedsføring av norsk fisk, og kontrolltiltak mot salg av «svart» fisk. Spørsmål som *ikke* skulle stilles, var vedrørende råfiskloven eller markedet, noe som ble begrunnet med at «dette pr. dato er rammebetingelser som industrien i begrenset grad har

⁷⁹⁷ FDARK 90/3485: Notat av februar 1993.

⁷⁹⁸ Moxnes 1990: 75-76.

innflytelse på». ⁷⁹⁹ Det ble understreket at det nå var viktig å løfte blikket fra dagens vanskelige situasjon, og se fremover.

5.9 Kapittelkonklusjon: Bevegelsen ovenfra oppsummert

Historien om bevegelsen ovenfra handler om posisjoner heller enn tydelige enkeltaktører. Her gikk konfliktlinjer mellom fiskersiden/sjøsiden og kjøpersiden/landsiden, mellom EØS-tilhengere og EØS-motstandere, og det kom eksplisitt til uttrykk at representantene for de ulike posisjonene hadde svært ulik oppfatning av virkeligheten. Gjennom høringsrunden skapes også et inntrykk av at det avtegnet seg en konfliktlinje mellom kapitalsterke og mindre kapitalsterke aktører. Verken fiskersiden eller kjøpersiden talte unisont, og det var særlig de små aktørene som ønsket å videreføre hovedtrekk ved den etablerte fiskeripolitikken, basert på samvirkemodellen. I partipolitikken gjorde Høyre og Fremskrittspartiet seg til talsmenn for ekspansive aktører i næringen, mens Senterpartiet og SV ble distriktenes og småbedriftenes forsvarere. Arbeiderpartiet delte seg. Mange ledende politikere gikk inn for markedslinjen, og det møtte kraftig motstand i lokallag langs kysten.

Skal vi peke på noen endringsagenter i denne sammenheng (underproblemstilling 2), så viser stortingsaktiviteten og lovforslagene fra Høyre-representantene Eriksen, Golten, Svendsgård og Ludvigsen at de var pådrivere for speilvending av landingsparagrafen. Politisk ledelse i Fiskeridepartementet ser også ut til å ha vært gjennomgående positivt innstilt til speilvending. Personlig kontakt mellom nordnorske endringsagenter og Mørk-Eidem, Rasch, Pettersen og Andersen virket inn på både utformingen av den nye dispensasjonspraksisen, og måten speilvendingssaken ble lagt frem på i departementets odelstingsproposisjon.

Det å nedsette et utvalg for å få skrevet en offentlig utredning, er i seg selv en måte å mobilisere kunnskapsmessige ressurser på (underproblemstilling 3). Det samme gjelder fagrapporter, der standpunktene i særlig grad kan gis vitenskapelig belegg. Abraham Hallenstvedt problematiserte samvirkemodellen i sin rapport, og Jan Abel Olsen påpekte i sin at favoriseringen av landbasert fiskeforedling i Norge i stor grad var politisk motivert. Kunnskap blir en politisk ressurs, når kunnskapen brukes til å underbygge politiske argumenter. Kunnskap om overkapasitet, resulterte i at verken flåte eller industri var fredet. Dette innebar samtidig at selv om speilvendingssaken var ment å gi den landbaserte industrien bedre tilgang på råstoff, så var denne industriens politiske kapital betydelig svekket. Det er

⁷⁹⁹ FDARK 90/3485: Notat av februar 1993.

ellers åpenbart at representantene som utgjorde flertallet i Moxnes-utvalget var tilhengere av en industrimodell, og at de samtidig ville vekk fra samvirkemodellen. Det samme gjaldt sentrale aktører i Fiskeridepartementet, og samtidig for politikere fra både Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet. De ønsket en mer industriell næring som også var mer markedsorientert. Slik var speilvendingsaken en del av bruddet med en eldre orden.

Vel kan det sies at medlemmene i Moxnes-utvalget fikk innflytelse i speilvendingsaken, siden deres synspunkter reflekteres i odelstingsproposisjonen og i den nye lovteksten. Representantene fra Fiskeindustriens Landsforening lyktes i så måte godt med å skaffe seg definisjonsmakt på næringens vegne. På den annen side kan det sies at aktørene i Fiskeridepartementet som oppnevnte utvalget øvde innflytelse på utfallet i saken gjennom å velge hvem som skulle sitte i utvalget – og hvem som ikke skulle være med. Med den sammensetningen utvalget hadde, ble speilvendingsaken en relativt ukontroversiell sak for utvalget, selv om den var omdiskutert andre steder. Det var nok godt for samarbeidsklimaet i utvalget at det ikke var like steile fronter på alle områder. Med andre aktører til stede, for eksempel fra salgslag i pelagisk sektor, kunne også speilvendingsaken ha blitt et stridstema.

Her er det imidlertid nødvendig å minne om at av endringer i internasjonale premisser med relevans for forløpet i saken, er den tettere tilknytningen til EFTA og EØS viktig (underproblemstilling 4). Likebehandlingsavtalen under EØS fikk særlig betydning for landings-spørsmålet i pelagisk sektor, og det er tvilsomt at et landingsforbud kunne opprettholdes etter dette. Kapittel 5 viser hvordan EØS-avtalen i praksis overprøvde landingsforbudet når det gjaldt pelagisk sektor. Landingsadgang for sovjetrussiske skip var imidlertid ikke like åpenbart. Her er det et sentralt punkt at en ny praksis etablert nedenfra foregrep en lovendring som egentlig var resultat av politiske endringer initiert på høyere hold, over nasjonalt nivå.

Det er hevet over tvil at norsk fiskeripolitikk ble influert av internasjonale strømninger på områdene for økonomi og ressursforvaltning som også bidro til å omforme hovedtrekk i det norske Arbeiderpartiets politikk. Hvilke enkeltpersoner som initierte dette, fremgår ikke. Bevegelsen virker massiv, uunngåelig og nærmest selvoppfyllende. Et hovedinntrykk av Moxnes-utvalgets utredning, er at hovedfokuset dreies fra samfunnsargumentet til markedsargumentet, men der man også var tvunget til å ta hensyn til ressursargumentet i større grad enn før. Moxnes-utvalget skrev at de aller fleste ressurser var kvoteregulert, og uthevet med kursiv at det *må være et overordnet mål å få ilandført i Norge mest mulig av andre lands kvoter*. Implisitt ble det lagt til grunn at ressursforvaltningen var ivaretatt

gjennom kvoteregimet, et regime som samtidig forårsaker råstoffmangel for industrien når kvotene er lave – noe de var på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet – og dermed forsterker sesongvariasjonsproblemet. Det er interessant å notere at fiskerilovgivningen betraktes som et redskap både til å påvirke andre nasjoners uttak av fisk i nære farvann – og når det gjaldt Norges adgang til å nyte godt av slik aktivitet, ved å få ilandført i Norge «mest mulig av andre lands kvoter». Legg merke til at Moxnes-utvalget mente at det å la utenlandske fartøy levere fisk – som de hadde tatt innenfor sine hjemlands kvoter – til norske fiskeindustrianlegg var en variant av å utnytte Norges komparative fortrinn med landets nærhet til fiskefeltene. Dette representerer i såfall en videreføring av hensikten med den gamle fiskerigrenseloven, men med speilvendt konklusjon i landingsspørsmålet!

Typisk nok kom kritikken mot en eventuell speilvending av fiskerigrenselovens landingssparagraf fra annet hold enn torskesektoren i Finnmark. Da Moxnes-utvalgets utredning og lovforslaget i odelstingsproposisjonen (Ot.prp.nr. 61) var ute på høring, kom det kritikk både mot utvalgets sammensetning, og mot arbeidet som var gjort – eller ikke gjort. Også i denne diskusjonen kom en motsetning mellom fiskersiden og kjøpersiden, eller organisasjonsregimet og markedsregimet, til syne. Disse dikotomiene var heller ikke helt synonyme eller representert ved nøyaktig de samme stemmene, så dette var en konflikt med mer enn to klare parter. Dertil kom en motsetning mellom sildesektoren og torskesektoren. Alt dette fremgår av høringsuttalelser og annen korrespondanse. Imidlertid vitner også disse kildene om at landingsspørsmålet ikke var det mest omdiskuterte spørsmålet, og at debatten om endringer i fiskerilovgivningen i stor grad ble en debatt om hvorvidt samvirkemodellens fiskeripolitikk skulle videreføres eller ikke. Slik sett ble dette i manges oppfatning et symbolsk slag om råfiskloven, og speilvendingssaken kom i skyggen av dette.

Høringsuttalelsene i bakkant av Moxnes-utvalgets arbeid uttrykker eksplisitt hvilke idealer de ulike aktørene hadde for den videre utviklingen i norsk fiskerinæring, og hvilke realiteter de mente det var nødvendig å forholde seg til. Noen parter tar opp prinsipielle (paradigmatiske) spørsmål, mens andre har en mer praktisk/pragmatisk tilnærming innenfor sitt paradigme. En del grunnsetninger som tilhører markedsparadigmet ser ut til å ha vunnet innpass, hensynet til internasjonale (markeds)forhold og konkurransekraftidealet er to av disse. Samtidig er ressurs-hensynet udiskutabelt, og statens forvaltningsansvar likeså. Mer grunnleggende vitner selve dette å sette hensynet til ulike interessegrupper (eller deres rettigheter/privilegier) opp mot hverandre om at en konkurransetanke – ikke samvirketanke – legges til grunn. Motsatsen måtte være et forhandlingsklima som la til grunn at det er mulig å ta flere hensyn på én gang.

En parallell polarisering gjenfinnes i andre problemstillinger som var tidstypisk for 1990-tallet, der «hensynet til arbeidsplassene» (samfunnsargumentet) ble satt opp mot «hensynet til miljøet» (ressursargumentet). Dette vitner om en konkurranse om hvorvidt samfunnsargumentet eller det ressursargumentet skulle tillegges mest vekt av disse to, mens argumenter som tilhørte det markedsøkonomiske (og konkurranseorienterte) verdiområdet var i sterk fremgang uansett. Det kommer også klart til uttrykk i stortingsdebatten, der honnørord som handlet om konkurransekraft og markedstilpasning ble brukt i stort monn. Det var også tydelig at representanter fra alle stortingspartier utenom Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mente at dette var en naturlig og riktig bevegelsesretning. Samtidig finnes tydelige eksempler på at den økologiske fornuften fikk forrang, som når Moxnes-utvalget uttalte at fremtidige reguleringer i sterkere grad måtte fastsettes ut fra bestandskunnskap (overordnet hensyn) og i mindre grad ut fra sektorers og næringsgruppers ønsker og økonomiske situasjon (lokale hensyn). Likeledes når statsminister Gro Harlem Brundtland hevdet at en fornuftig ressurspolitikk måtte være grunnplanken for å sikre sysselsetting og bosetting på lang sikt i Nord-Norge og fiskeriavhengige kyststrøk generelt. I neste kapittel skal vi se på hvordan og i hvilken grad slike verdivalg bidro til veivalg, brudd og/eller kontinuitet i fiskeripolitikken.

6. ... at fremelske denne Næringsgren ved vel affattede Love

Fiskeriene i Norge udgjør udentvivel en af Statens vigtigste Næringskilder, og med Hensyn til den uudtømmelige Kilde hvorfra dette Erhverv udskyder [...] Det maa altsaa være av den yderste Vigtighed – at fremelske denne Næringsgren, – end og ved vel affattede og rigtig anvendte Love.

Stortingets Næringskomite, 1816

Alternativet er en kystnær hvitfiskindustri der vi systematisk satser på våre fortrinn, i langt større grad enn det som er tilfellet i dag.

Noodt & Reiding, Alta, 21. januar 2015

Hvordan kan fiskerinæringen fremelskes gjennom lovgivningen? Hvor finnes nøkkelen til å utnytte Norges fortrinn i fiskeriene, som åpenbart ligger i nærheten til fiskefeltet? Dette har vært diskutert i 200 år. Uanfektet av skiftende politiske regimer, har torsken stadig vendt tilbake til norskekysten, og latt seg behandle på ulikt vis – av fiskere, filetjenter, forskere og folkevalgte. Det er verdt å merke seg at Stortingets næringskomité i 1816 betraktet fiskeressursene som utømmelige, og anså lovgivningen som et viktig verktøy for å styrke og styre utviklingen i næringen. Oppfatningen av hvorvidt fiskeressursene er utømmelige eller ikke, er grunnleggende for hvordan lovgivningen utformes og håndheves. Komiteen la også stor vekt på fiskerienes evne til å skaffe friske inntekter.⁸⁰⁰ For en kapitalfattig stat som nylig hadde lagt nødsår bak seg, og som nettopp hadde sikret seg en mer selvstendig stilling etter at unionen med Danmark ble oppløst, var den nasjonale råderetten over ressursen svært viktig. Da som nå var fiskerinæringen en av landets tre viktigste eksportnæringer, en arbeidsplass med stor betydning for både nasjonalhusholdningen og mange private husholdninger. 200 år senere vet vi at ressursen ikke er utømmelig, men den er fornybar – og sjømatnæringen tillegges økende vekt i en situasjon der den ikke-fornybare oljenæringen er i nedgang. Det ble fremhevet i høringsrunden etter sjømatutredningen i 2015, som det andre sitatet her er hentet fra. For det nordnorske analysebyrået Noodt & Reiding var nøkkelen å satse på kvalitetsutgaver av fiskevarer som skiller norske produsenter fra konkurrentlandene: ferskfisk, saltfisk, klippfisk, tørrfisk og boknafisk.

Som vi skal se av kapittel 6, hadde *idealet om den lønnsomme filetindustrien* lenge en nøkkelrolle i norsk fiskeripolitikk. I motsetning til det som loves i avhandlingens tittel, tar jeg her utgangspunkt i en gammel og seiglivet ide når jeg drøfter om speilvendingsaken representerte brudd eller kontinuitet i norsk fiskeripolitikk i et større perspektiv

⁸⁰⁰ S.tid: Stortingsforhandlinger 1816, april s. 314.

(delproblemstilling 5). Først skal vi se at filet-idealet overskred skillet mellom de to regimene som er omtalt her, *organisasjonsregimet* og *markedsregimet*, noe som innebærer at de også må ha en del sentrale fellestrekk. Vi skal se hvordan systemkritikk og maktforskyvning likevel har endret filetindustriens rolle i norsk fiskeripolitikk (6.1). Vi skal se på betydningen av praksis som veiviser når gamle løsninger kommer under press, og at bare noen former for praksis får anledning til å vise vei (6.2). Deretter gis et kort resyme av hvordan det gikk med filetindustrien og med råfiskhandelen etter at landingsforbudet var opphevet (6.3). For å synliggjøre hvilke elementer som har falt ut av fiskeripolitikken og hvilke som er videreført, har jeg sett på noen av samfunnets grunnfortellinger som har virket bestemmende for det politiske handlingsrommet (6.4). I samme øyemed har jeg sammenliknet lovparagrafer som regulerte landingsadgang for fisk fra fangstfeltet (pr. 1966, 1992 og 2008) samt filetindustriens rolle i fiskeripolitikken, slik det fremgår av utredninger fra 1965, 1990 og 2014⁸⁰¹, målt med trippel bunnlinje-målestokk (6.5).

6.1 Systemkritikk, maktforskyvning og politisk kursendring

Et kjennetegn ved den fiskeripolitiske debatten rundt 1990, var nettopp at den handlet om brudd eller kontinuitet. Skulle man forlate eller videreføre fiskeripolitikken slik den var «meislet ut gjennom hele etterkrigstiden»?⁸⁰² Debatten oppsto da eksisterende fiskeripolitikk, som var tuftet på en samvirketanke og i stor grad forankret i samfunnsargumentet, ble utfordret av ressurspørsmål og markedsspørsmål. En annen del av debatten handlet mer direkte om filetindustriens rolle i fiskeripolitikken. Som nevnt i kapittel 5.8, hadde også stortingsrepresentantene så ulike virkelighetsoppfatninger, at det ble et tema i seg selv.⁸⁰³ Situasjonen hadde klare trekk av det Kuhn ville beskrevet som en paradigmatisk krise.⁸⁰⁴ I denne studien har jeg analysert politiske dokumenter som er levninger fra brytningstiden rundt 1990. Jeg har funnet tallrike eksempler på retorikk og begrepsbruk som reiser tvil om gyldigheten til eldre løsninger. Samvirkemodellen, eldre forvaltningsperspektiver og det distriktpolitiske fordelingsregimet kom under angrep. På et overordnet plan, er dette en studie av sammenbrudd i etablerte samfunnsstrukturer. Den kan vise hvordan strukturer bygges, vedlikeholdes og oppgis – og hvordan endringsprosesser gjenspeiles i normer og

⁸⁰¹ I tillegg til dokumentene fra Moxnes-utredningen gjelder det Ot.prp. nr.29 (1965-66), O.tid. 1965-66, L.tid. 1965-66, Tveterås 2014, St.mld. nr.10 (2015-16).

⁸⁰² Formulering hentet fra høringsuttalelser 1992: FDARK 90/3485-65: Norges Fiskarlag 04.09.1992, FDARK 90/3485-56: Fiskesalsalgenes Samarbeidsråd 26.05.1992, FDARK 90/3485-61: Sunnmøre og Romsdal Fiskesalsalg 27.07.1992.

⁸⁰³ O.tid. 1992/93: 167-189, 17.11.1992.

⁸⁰⁴ Kuhn, 2012 [1962]: kap. 7.

lovverk. Strukturene kan være materielle (infrastruktur, organisasjoner) og immaterielle (rutiner, normer, fortellinger), og deres varighet i tid ser ut til å henge nøye sammen med i hvor stor grad de kan justeres til endrede rammebetingelser.

Med utgangspunkt i endringsteorien presentert i kapittel 1.5 og 2.5 er det mulig å slå fast at en bedrift, en organisasjon eller et samfunn bare kan håndtere en viss mengde utfordringer av gangen. Det samme kan sies om et politisk paradigme, og de idealer, løsningsmodeller og institusjoner som hører hjemme der. På et punkt nås en grense, der kapasiteten innenfor det bestående rammeverket er tømt. Da blir det et avgjørende spørsmål om rammeverket kan endres. Dersom utfordringene vedblir, passeres til slutt en grense der det ikke lenger handler om evnen til tilpasning av det bestående, men om evnen til å skape noe helt nytt isteden. Vekst gjennom krise kan altså innebære at det gamle fornyes, eller at noe nytt erstatter det gamle. I en overgangsfase kan det oppstå interessemotsetning mellom dem som vil bevare og dem som vil erstatte det gamle. Det er heller ingen garanti for at krise leder til vekst, men det er det mest optimistiske scenariet. Resultatet av en krise kan også bli tap, nederlag, eller som man fryktet i denne sammenheng: konkurs og fraflytting. Idet endringskapasiteten strekkes utover tålegrensen, kan valget falle på kortsiktige løsninger som har utilsiktede konsekvenser. Med utgangspunkt i en slik prosessforståelse kan ulike sider ved komplekse forhold analyseres. Dersom endringsperspektivene som er skissert over anvendes på utviklingen i næringen i etterkrigstiden slik den vanligvis fremstilles i litteraturen, eller nærmere bestemt på *hegemoniske politiske ideers innflytelse på torskefiskeriene i Norge*, og endringer på ulike plan tas i betraktning selv om fremstillingen sentreres rundt den nordnorske filetindustrien som case, får man et scenario som skisseres under, i en forenklet form der elementer med betydning for denne saken er vektlagt. Det blir *fortellingen om etterkrigstidens fiskeripolitikk*.

Når ulike politiske regimer skal sammenliknes slik, kan det være nyttig å stille noen karakteristiske trekk ved disse opp mot hverandre. I denne sammenheng har jeg lagt til grunn at *organisasjonsregimet* og *markedsregimet* representerer ulike regimer i fiskeripolitikken. Denne fremstillingen bygger på at de representerer konkurrerende løsningsmodeller, tuftet på ulike *ideal*er ulik situasjonsforståelse og ulik dominant logikk. Idealene kan også betraktes som regimets eller løsningsmodellens *kjerneideer*. Som vist, er de rådende idealer tids- og kontekstavhengige, og ikke minst avhengige av majoritetens historiske erfaring. Imidlertid er det slik at kjerneideene støttes av et sett grunnleggende antakelser, og av institusjoner som er tuftet på de samme ideene og antakelsene. Gitt at etablerte normer, rutiner og «sannheter» ikke uten videre forkastes, vil institusjonell motstand mot endring – treghet – og

fortellinger/narrativer bidra til å vedlikeholde etablerte kjerneideer. En slik sammenlikning tjener til å vise hva regimene hadde til felles, og hva som skiller dem.

Da etterkrigstidens fiskeripolitikk ble meislet ut, var ressursvernet ikke så sentralt. Snarere handlet det om å beherske naturen.⁸⁰⁵ Det kan se ut til at utømmelige fiskeressurser var en grunnforutsetning for lønnsomhet i en etter hvert godt utbygd flåte og foredlingsindustri, inkludert den statseide filetindustrien. Her var det et overordnet fokus på kvantitativ kapasitetsutnyttelse. Et *produktivitetsideal* representerer en lang kontinuitetslinje i norsk politikk. Det tilsier at landet skal ha en produktiv privat sektor, som er konkurranseorientert mot utlandet, og som finansierer offentlig og privat velstand. For at det skal bli mulig, er det avgjørende å kunne flytte bevegelige ressurser – det vil si arbeidskraft, arbeid og kapital – til de mest produktive sektorene. Som vist i kapittel 2, mente statens representanter allerede på 1800-tallet at fiskerisektoren var lavproduktiv, og kunne forventes å avgi arbeidskraft til andre sektorer, ved at den samme masse fisk kunne fanges av et mindre antall fiskere.⁸⁰⁶ Det samme kommer til uttrykk i *Innstiling om fiskerienes lønnsomhet* av 1937 og i statsbudsjettet for 1947. Både Johnsen, Sande, Henriksen og Lie legger vekt på at produktivitetsidealet var et kjennetegn ved gjenreisningspolitikken etter 2. verdenskrig.⁸⁰⁷ *Produktivitetsevangeliet* – med Lies uttrykk – hadde preget de tradisjonelle kapitalistene, og ble overtatt av Arbeiderpartiet i etterkrigstiden, i tilknytning til Marshallhjelpen fra USA og inngangen i Nato.⁸⁰⁸ Herfra, gjennom OEEC, kom en angloamerikansk innflytelse på nasjonaløkonomisk tenkning i store deler av Europa i etterkrigstiden. Med denne oppskriften ble det lagt stor vekt på finansøkonomi, mens realøkonomien ble «behandlet ytterst summarisk», ifølge den norske økonomen Odd Aukrust, som deltok i dette utredningsarbeidet. Ifølge Aukrust hadde Europa trengt en annen oppskrift i den gjenreisningsfasen landene befant seg i, men her var det tydelig at den angloamerikanske skolen satt med definisjonsmakten. På den annen side manglet det heller ikke på norske ambisjoner. Investeringsprogrammet statsråd Brofoss utarbeidet for Marshallhjelpen i Norge var så omfattende at de amerikanske partnerne fryktet for manglende realisme.⁸⁰⁹

⁸⁰⁵ Sitat fra finansminister Erik Brofoss (Ap) i debatten rundt nasjonalbudsjettet i 1947, gjengitt i Lie 2012: 90.

⁸⁰⁶ Holand 2011: 37.

⁸⁰⁷ Johnsen 2004: 146-147, legger vekt på at Lønnsomhetsutvalget i 1937 formulerte et ideologisk grunnlag for etterkrigstidens fiskeripolitikk, utfra et modernitets- og rasjonalitetsideal. Sande 2013: 54 ser produktivitet og lønnsomhet i fiskerisektoren som målet for utredningsarbeid som ble gjort i 1945-50. Om statsbudsjettet 1947 og om flytting av arbeidskraft fra primærnæringene, se Lie 2012: 90-91, 102-105, Henriksen 2009: 13.

⁸⁰⁸ Lie 2012: 102.

⁸⁰⁹ Aukrust 1993: 19, Erichsen og Halvorsen 1998: 5, 17.

Etter okkupasjon og unntakstilstand, kan perioden 1945-52 regnes som en struktureringsfase, der «den sosialdemokratiske orden» fant sin form. Arbeiderpartiets grunnide om industrien som ryggrad i gjenreisningen av landet, ledet til et politisk motivert moderniseringsarbeid. I fiskerisektoren ble ideen materialisert i form av det statseide konsernet Finotro. Slik representerte filetindustrien den sosialdemokratiske statens idé om at industriutbygging sikret bosetting og sysselsetting. Lie viser samtidig hvordan «overføringen» av arbeidskraft fra primærnæringene ble bremsset av Arbeiderpartiets aktive distriktpolitikk på 1950- og 60-tallet, ikke minst av partiets stortingsgruppe med stor representasjon fra distriktene. Summen av dette ble at det var lettere å vinne frem med tiltak rettet mot arbeidsplasser i jordbruk og fiskeri enn industri og tjenesteyting.⁸¹⁰ I et kald-krigs-scenario, ga bosetting i distriktene dessuten et viktig argument for suverenitetshevdelse. For øvrig har ønsket om nasjonal kontroll over fiskeressursen vært sentralt helt siden sjøgrenseloven ble innstiftet i 1812 (jf. kapittel 3.1), og hensynet til kystbefolkningen har vært et kronargument i den sammenheng.

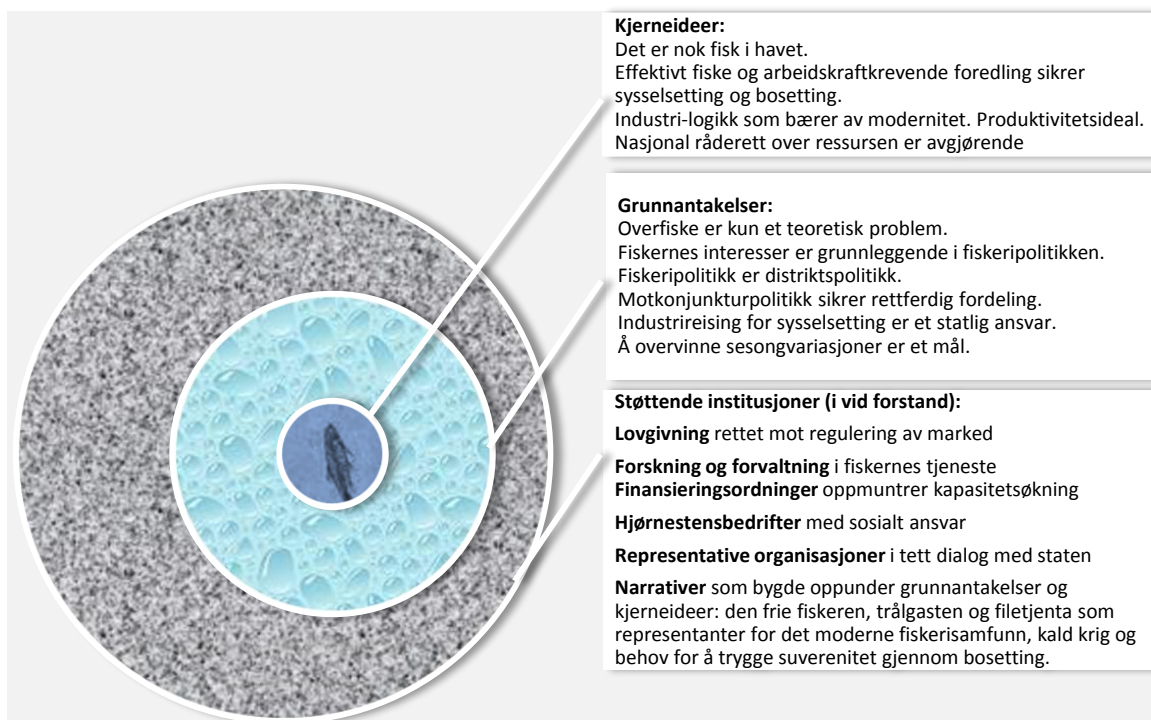
I 1950-årene og frem mot 1965, da Arbeiderpartiet hadde stortingsflertallet og i beskjeden grad ble utfordret fra høyresiden i politikken, var både filetindustrien i Nord-Norge og organisasjonsregimets fiskeripolitikk i en vekstfase, med god tilgang på økonomisk og politisk kapital. Som omtalt, var statlige subsidier et legitimt virkemiddel. Organisasjonsregimets fiskeripolitikk ble også institusjonalisert gjennom at Norges Råfisklag og Norges Fiskarlag ble tildelt fordelings- og reguleringsoppgaver. Masseprodusert fisk i det mer «moderne formatet» frossenfilet, representerte samtidig konkurranse for etablerte aktører i fiskerinæringen, produsenter av «konvensjonelle» produkter: tørrfisk, klippfisk og saltfisk. Basert på denne oppsummeringen, og på karakteristiske trekk omtalt tidligere i avhandlingen, kan et stilisert portrett av organisasjonsregimet se ut som illustrert i fig. 6-1.

Styringsstaten, med sin aktive industri- og distriktpolitikk hadde sine beste år på 1950- og 60-tallet, mens endrede økonomiske og politiske rammebetingelser på 1970-tallet ledet til dens sammenbrudd.⁸¹¹

⁸¹⁰ Lie 2012: 103-104, 119.

⁸¹¹ Lie 2012: 100.

FIGUR 6-1 KJERNEIDEER, GRUNNANTAKELSER OG INSTITUSJONER I ORGANISASJONSREGIMET



1970-og 80-tallet representerer en ny omstrukturingsfase. Som nevnt, ble industri- og organisasjonsregimet utfordret på to fronter, fra miljøbevegelsen på venstresiden på 1970-tallet og fra dereguleringsbevegelsen på høyresiden på 1980-tallet. Fryseindustrien ble også utfordret på både ressurs- og markedsområdet. Etter hvert som den ble bygget ut, og ressursene ble bundet opp, viste det seg at den var for lite fleksibel i forhold til både råstofftilførselen og markedet. Arbeiderpartiets industrisatsing var ingen forretningsmessig suksess, industrien var avhengig av subsidier, og lyktes ikke med å beherske verken naturens eller økonomiens konjunkturer. Altså møtte både selve industrien (hjørnestensbedrifter med sosialt ansvar), og ideen bakom den (at arbeidskraftkrevende foredling sikrer sysselsetting og bosetting), økende kritikk. Industrien ble rammet av krise i form av ressursmangel, samtidig med at den selv ble beskyldt for å være medvirkende årsak til ressursmangelen (ved at troen på de utømmelige ressursene koblet til et produktivitetsideal leder til overfiske). Politikken som legitimerte den statseide industrien ble særlig utfordret «fra høyre» med det nyliberale skiftet, med økende kritikk av sosialdemokratisk styringsviser og krav om større markedsfrihet. Parallelt med organisasjonsregimets nedgangstid, befant den konkurrerende økonomiske orienteringen – markedsregimet – seg nå i en vekstfase. Med regjeringen Willoch i 1981 kom

gjennomslaget for en mer markedsorientert økonomisk politikk, som senere Arbeiderpartiregjeringer videreførte grunntrekkene av.⁸¹²

Den statlige fiskeindustrien ble solgt i 1986, som omtalt i kapittel 4 og 5. Det var i seg selv omstridt. Mange av kritikerne til Arbeiderpartiets nye kystpolitikk ønsket ikke å bryte med samvirketanken, som var sterkt forankret i samfunnsargumentet. Selv om Arbeiderpartiets industrilinje også var under kritikk, og ikke representativ for alle tilvirkernes posisjon, representerte dette ikke i samme grad et brudd med industrimodellen. Det må presiseres at når statsdrift ble avvirket og markedsmekanismene fikk råde, slik at fiskerinæringen i større grad enn før ble en næring blant andre næringer, ble det tale om en privatisert utgave av industrimodellen. Det ble nødvendig å lansere nye løsningsmodeller for både industripolitikken og distriktpolitikken når organisasjonsregimet kom under press. For den industrialiserte fiskerinæringen ble *vertikal integrering* den nye oppskriften (jf. kapittel 5.2). Dette nevnes hos Moxnes-utvalget, i form av at mangel på integrering mellom leddene i næringen gir mindre fleksibilitet og omstillingsevne.⁸¹³ Muligens drevet av et behov for å legitimere sin egen rolle i et nytt distriktpolitisk klima, lanserte Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) i 1994 et offensivt innovasjonsideal, der vertikal integrering var løsningsordet, i tillegg til innretting etter supermarkedenes satsing på egne merkevarer. Her tok SND til orde for å endre lovverket for fiskerisektoren, det vil si deltakerloven og råfiskloven, slik at industrien fikk anledning til å eie fartøy og/eller inngå langsiktige leveringsavtaler, og slik kunne sikres mer stabil råstofftilgang.⁸¹⁴ Slike råd var tidstypiske, og kom også frem i andre konsulentrapporter, som både Finnmark fylkeskommune og SNDs forløper Distriktenes utbyggingsfond (DU) kunne hente inspirasjon fra.⁸¹⁵ I en analyse fra Norsk institutt for by- og regionforskning avdeling Nord-Norge fra 1986 heter det at det var nødvendig med et fokusskifte, der markedets, det ville si kundenes, skiftende behov måtte tilbakeføres helt til fiskebåten.⁸¹⁶ Vertikal integrering fra tilvirker til konsummarked er lite verdt med mindre man har kontroll på råvaretilførselen, og får inn fisk i de rette størrelsene jf.

⁸¹² Grytås 2013: 174, 185, 240.

⁸¹³ Moxnes 1990: 75.

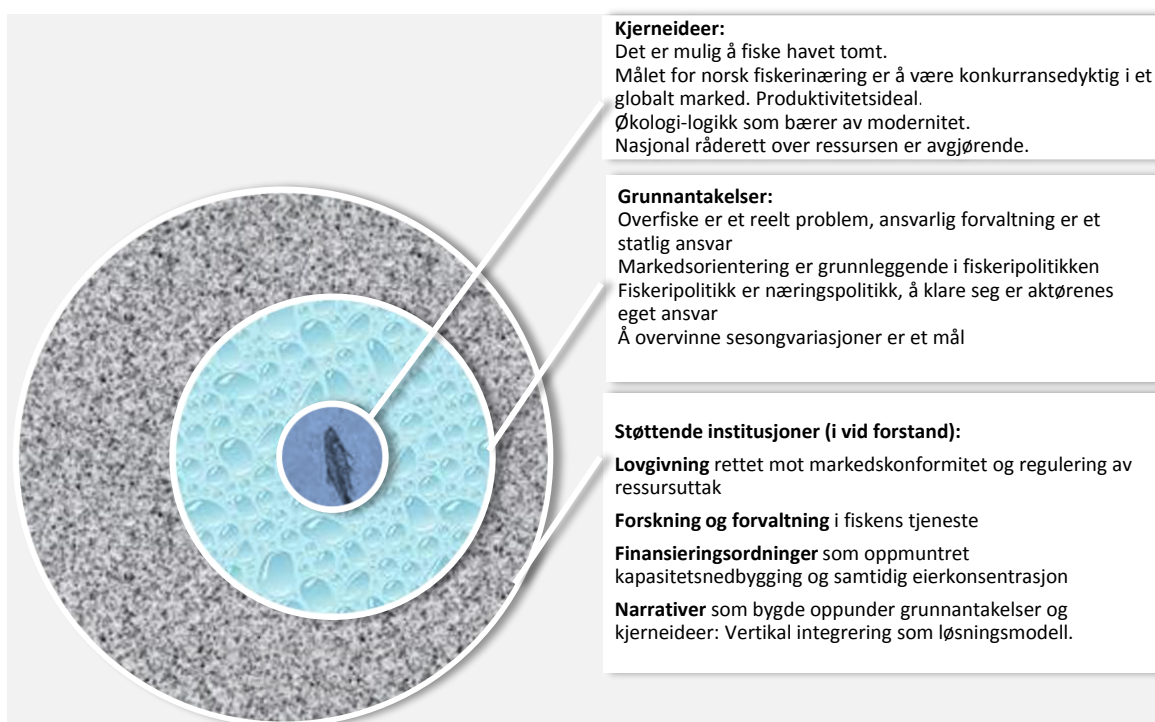
⁸¹⁴ SND 1994: 24, 30, 53.

⁸¹⁵ FFKARK-us: Utbyggingsetaten 1988-1997: Fiskerinæring: Fiskeri generelt: Temamappe internasjonalisering. Inneholder: Notat om prosjekialternativer, brev fra Scancenter til FFK av 22.09.88, fax fra næringsdept. til Scancenter av 17.03.88, brev fra Oslo Consulting Group til DU av 21.09.88 Ny giv for fiskeindustrien i Finnmark (omtaler utvikling med dagligvarekjeder og "private brands"), kursmaterieell "Hvordan lykkes i internasjonalisering".

⁸¹⁶ FFKARK-fm: 1982-1988. Fiskerisaker: Brev fra Norsk institutt for by- og regionforskning avd. Nord-Norge til FFK av 22.08.86 ang. forskningsoppgaver omkring fiskerinæringens markedstilpasning.

tilbakemeldingene fra pelagisk sektor, omtalt i kapittel 5.2. Ifølge Finnmark fylkeskommunes oppsummering av fiskerinæringens rammebetingelser fra 1991, måtte «markedsstrategien» utvikles i sammenheng med «ressursstrategien», siden tilbudet av fiskeprodukter er en funksjon av tilgangen på råstoff.⁸¹⁷ Spørsmål om eventuelle ressurskonsekvenser av supermarkedkjedenes krav om helårsleveranser av villfanget fisk i standardiserte størrelser, ble typisk ikke drøftet i slike sammenhenger. I en rapport fra Fiskeriforskning ble det slått fast at slike anbefalinger hadde sammenheng med rådgiverens ståsted.⁸¹⁸ Basert på denne oppsummeringen, kan en forenklet karakteristikk av markedsregimet tegnes som i fig. 6-2:

FIGUR 6-2 KJERNEIDEER, GRUNNANTAKELSER OG INSTITUSJONER I MARKEDSREGIMET



Systemkritikken mot samvirkemodellen, der fiskersiden hadde hatt stor innflytelse, fikk betydning for lovgivningen, som vi har sett, men også for det gamle regimets institusjoner. De som hadde fordel av at det gamle systemet besto ble kritisert: nemlig fiskerorganisasjonene (i økende grad betraktet som representanter for særgruppeinteresser og innehavere av privilegier) og fiskeribyråkratiet (som representerte det gjennomregulerte men likevel

⁸¹⁷ FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: Brev fra FFK/fylkesrådmann til utbyggingsetaten av 12.04.91 om rammebetingelser for fiskerinæringa på bakgrunn av fylkestingssamling 12.-13.03.91.

⁸¹⁸ Dreyer m.fl. 1998b: 5-6. De viser her at råd om vertikal integrering ble gitt fra SND og Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), mens NORUT Samfunnsforskning stilte seg mer tvilende til om vertikal integrering var en god løsning for fiskerinæringen.

ineffektive regimet).⁸¹⁹ Når rammevilkår og politiske målsettinger endres, måtte argumentene endres, og aktører som hadde tilpasset seg de gamle rammevilkårene ble nødt til å re-legitimere seg for å videreføre sin virksomhet i den nye situasjonen. Et eksempel på dette, er Fiskeprodusentenes Fellessalg (FF) omtalt i kapittel 5.7 – og det gjaldt flere organisasjoner.⁸²⁰

Råfisklaget valgte en strategi der organisasjonen ble omformet i tråd med en tilpasning til ressursargumentet og markedsargumentet. Salgslaget ble tildelt nye forvaltningsoppgaver i og med at de fikk ansvar for å drive ressurskontroll i 1980, og ble omdannet til konsern i 1983. I 1993 skrev Hastad til Stortinget, Fiskeridepartementet og en rekke næringsaktører at Råfisklagets styre på bakgrunn av endringene i de nasjonale og internasjonale fiskeripolitiske rammebetingelsene måtte foreta et betydelig kursskifte, «fra samfunnsbygger til en reint forretningsmessig organisasjon».⁸²¹ Etter femti år som distriktpolitisk verktøy for myndighetene, ville laget i fremtiden være fiskernes økonomiske organisasjon. Dette var en form for EU-tilpasning. Dersom Norge «uheldigvis» skulle bli medlem i unionen, måtte Råfisklaget omformes til en produsentorganisasjon (såkalt PO) som er vanlig i EU-land.⁸²²

Informant Magnor Nerheim, Fiskeridepartementets representant i Moxnes-utvalget, oppfattet det dithen at fiskeindustriens representanter var opptatt av å få til en maktforskyvning – der de selv fikk større innflytelse og fiskernes organisasjoner mindre. Tilvirkerrepresentanter var ikke nødvendigvis opptatt av omstilling på egne vegne, men av å få bedre markedsvilkår. Ifølge Nerheim foregikk også en gradvis holdningsendring i Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. I Listaus tid som fiskeriminister var departementet lite lydhørt for reformer, fordi det politiske sekretariatet ennå var «gjennomsyret av korporativ ånd», men i årene under og etter regjeringen Willoch skjedde gradvis endring. Etter hvert ble en ny type fagøkonomer tilsatt, som inntok en faglig rolle, og ikke bare gjorde som Fiskarlaget sa.⁸²³ Flere informanter trekker dessuten særlig Oddrun Pettersen frem som en statsråd som var lydhør for fiskeindustriens behov.⁸²⁴ Dette er et viktig poeng, fordi det også bidro til at

⁸¹⁹ Et eksempel var at Høyres representant Anders Talleraas i odelstingsdebatten om fiskerilovgivningen pekte på at det norske fiskeribyråkratiet hadde 1000% flere ansatte enn det islandske. 17. nov. 1992: Forhandlinger i Odelstinget om Innst. O. nr. 12 og 13 mv. (O.tid. 1992/93: 181). Jf. Hernes 1999: 14-16.

⁸²⁰ Om omforming i Norges Råfisklag, se Grytås 2013, og mforming i Norges Fiskarlag, se Grytås 2014a: 281.

⁸²¹ FFKARK-us: Utbyggings- og samferdselsetaten 1988-1997: Norges Råfisklag: Brev av 08.12.1993 fra Råfisklaget til en rekke adressater, vedr. EF-forhandlingene og regjeringens andre posisjonspapirer for fisk.

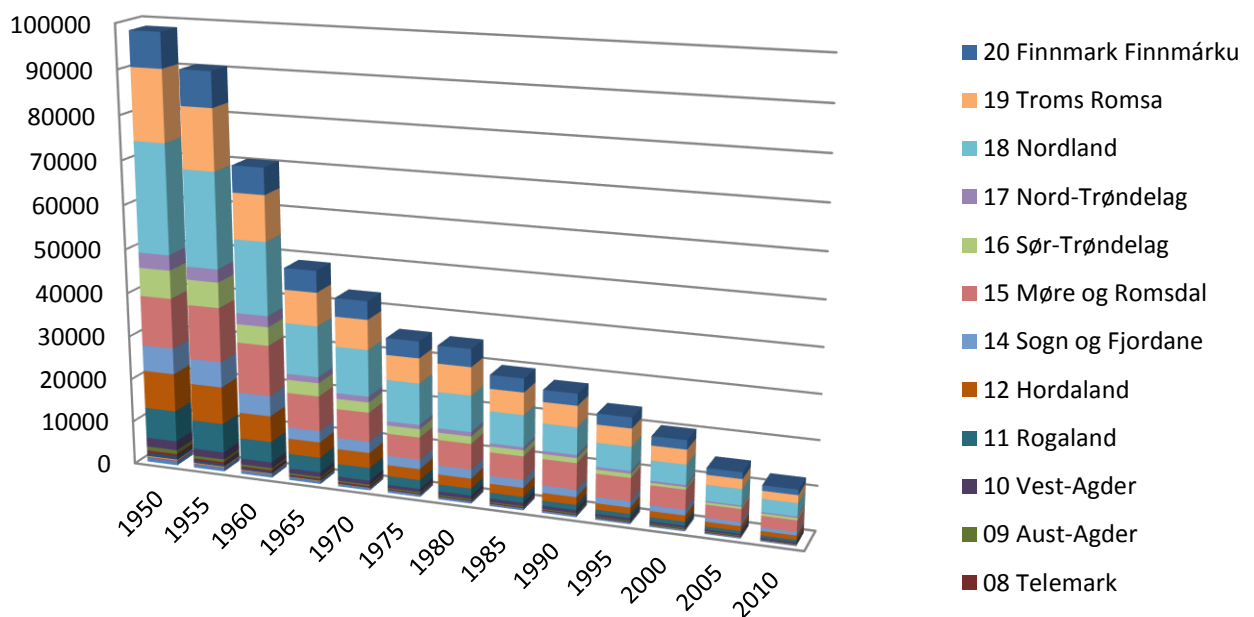
⁸²² Formuleringen «uheldigvis»: Samme sted. Øvrig informasjon: Informantintervju Kjell Hastad, 28.01.2014.

⁸²³ Informantintervju Magnor Nerheim 09.05.2014. Jf Finstad 2014b: 220.

⁸²⁴ Kjell Olaf Larsen 21.01.2014, Thor Robertsen 27.01.2014, Rune Rautio 29.01.2014, Magnor Nerheim 09.05.2014.

fiskersidens definisjonsmakt i norsk fiskeripolitikk ble svekket. Maktforskyvning mellom fiskersiden og kjøpersiden kan også kobles til en markant nedgang i antall yrkesfiskere. Fig. 6-3 viser utviklingen fra 1950 og fremover (fisker som både hoved- og biyrke er inkludert).⁸²⁵ Figuren viser at avskallingen ble dempet i perioden da Fiskeriavtalen mellom staten og Norges Fiskarlag var aktiv, og økte i senere år da kvotekonsentrasjon (såkalt strukturering) ble vanlig. Fiskeriavtalen av 1964 besto til Stortinget i 2004 vedtok å si den opp med virkning fra 1. januar 2005.⁸²⁶ Bortfallet av subsidier førte til at også Fiskarlaget kom inn i en omformingsfase. Fra å ha vært subsidiefordeler, tok organisasjonen med tiden rollen som kvotefordeler – men i de årene omorganiseringen foregikk, var Fiskarlagets posisjon midlertidig svekket. Samtidig fikk kjøpersiden med sin nystartede interesseorganisasjon Fiskerinæringens Landsforening (FNL) – etablert etter Moxnes-utvalget tilråding – et midlertidig oppsving. Dette sammenfallet bidro ytterligere til å forsterke inntrykket av at kjøpersiden hadde vunnet terreng på fiskersidens bekostning.

FIGUR 6-3 FISKERE I ALT 1950-2010, ETTER FYLKE (KILDE: STATISTIKKBANKEN, SSB.NO)



Nedbyggingen av fiskeristøtten har sammenheng med både markedsspørsmål og ressurs spørsmål. På det markedsøkonomiske området opplevdes en dreining da handlingsrommet for bruk av økonomiske virkemidler ble sterkt begrenset i forhold til før.

⁸²⁵ <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/201152604058535205323Fiskarar> [26.05.2011].

⁸²⁶ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fkd/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/de_viktigste_ordningene_under_fiskeriavt.html?id=252387 [01.06.2011]

«Proteksjonisme» og «konkurransesvridning» ble retoriske merkelapper på tiltak som ikke lenger var politisk legitime, noe som påvirket både distriktspolitikk og handelspolitikk. Utviklingen var blant annet ledd i den internasjonale overenskomsten om å fase ut statlige subsidier i avtalen om fiskehandel under EFTA-avtalen, signert i 1989. Alt dette bidro til å tømme hovedavtalen mellom Norges Fiskarlag og staten for virkemidler.⁸²⁷ På det ressursøkonomiske området, hadde uheldige sider ved fiskeristøtten skapt kortsiktighet og økt press mot fiskebestandene. Subsidiene bidro til å holde ved lag overkapasitet i både flåte og foredlingsindustri, og oppmuntret staten til å være optimistisk med tanke på kommende års fangst- og inntektsmuligheter, oppsummerer Gullestad m. fl. Målet i subsidier som prosent av total førstehåndsverdi, kulminerte fiskeristøtten i 1981, da subsidiene utgjorde 1/3 av omsetningsverdien. Bortsett fra en midlertidig økning rundt 1990, som følge av torskekrise, ble statsstøtten gradvis faset ut.⁸²⁸ Et annet brudd med implikasjoner, var det at fiskerinæringen på denne tiden ble omdefinert fra å være en næring med særlig betydning for sysselsetting og bosetting, til å bli en næring på linje med andre næringer. Her har det siden vært kontinuitet, og da Fiskeridepartementet ble underlagt Næringsdepartementet i 2013, var det helt i tråd med en slik linje.

Det mest markante bruddet i etterkrigstidens fiskeripolitikk, er bruddet med troen på fisken som utømmelig ressurs. Når stor fangst- og foredlingskapasitet gikk fra å være et uttrykk for modernitet og styrke til et problem som medførte overfiske, mistet et grunnpremiss ved etterkrigstidens fiskeripolitikk legitimitet. Systemkritikken, mot uheldige konsekvenser av fiskeripolitikken slik den var blitt utøvd i etterkrigstiden, var fundamental. Som omtalt i kapittel 5.3, kan det nye havrettsregimet med 200 mils økonomisk sone betraktes som en motreaksjon mot et industrielt fjernfiske som ikke var økologisk bærekraftig. Som omtalt i kapittel 3.1, stadfestet den nye havretten kyststatenes økonomiske rettigheter – og deres ressursforvaltningsansvar. Dette innebar samtidig en nasjonalisering av ressursene, som gjorde landingsspørsmålet mindre problematisk. Med det nye havrettsregimet, kunne landingsforbudet vært opphevet allerede i 1977, men det skjedde ikke. Først ti år senere ble spørsmålet aktualisert – båret frem av filetindustriens problemer – og da som en *redningsaksjon* for den samme industrien, som vist i kapittel 4 og 5. Som nevnt, mente Moxnes-utvalget at det å la utenlandske fartøy levere fisk – som de hadde tatt innenfor sine hjemlands kvoter – til norske fiskeindustrianlegg var en variant av å utnytte Norges

⁸²⁷ Henriksen 2009: 1.

⁸²⁸ Gullestad m. fl. 2013: 3. Jf. deres figur 3 samme sted.

komparative fortrinn med landets nærhet til fiskefeltene, og fikk støtte i dette resonnementet fra Eksportrådet.⁸²⁹ Dette representerte en videreføring av hensikten med den gamle fiskerigrenseloven, men med speilvendt konklusjon i landingsspørsmålet!

6.2 Praksis foran og loven etter?

Speilvendingssaken var et skoleeksempel på at praksis gikk foran og viste vei for lovendring. Norsk fiskeripolitikk har flere eksempler på at det har skjedd, men noe slikt er likevel bare mulig under gitte forutsetninger. I utgangspunktet argumenterer jussen for å vedlikeholde innarbeidet orden, og de vante kriteriene å basere avgjørelser på, for å sikre forutsigbarhet. Jussen er dermed konservativ i sitt vesen. Men når eksisterende løsninger åpenbart feiler, kommer også lovverket under press. Og det er nettopp da at det er lettest å få anledning til å etablere en ny veiledende praksis. Slik kan det oppleves som naturlig at praksis går foran og jussen følger etter, slik at nye lover kan baseres på erfart kunnskap om mer hensiktsmessige løsninger. Fiskerinæringen er dessuten en spesialisert næring. Det kan bidra til å forklare en del eldre eksempler på at praksis måtte vise vei, da lovgiverne manglet kunnskap om de faktiske forhold, sammenhenger og mulige konsekvenser.⁸³⁰ Da blir den praktiske erfaringen stedet der «bevegelsen ovenfra» og «bevegelsen nedenfra» kan møtes.

I speilvendingssaken fant aktører «nedenfra» og «ovenfra» sammen i et felles ønske om å redde filetindustrien. På det samlede fylkestinget for de tre nordligste fylkene i regi av Landsdelsutvalget i 1989 var det bred partipolitisk enighet om at dette var den rette løsningen.⁸³¹ Stortingets Sjøfarts- og fiskerikomité viste også til at regjeringen hadde åpnet for «en mer liberal praksis» med regelmessig import fra utenlandske fiskefartøy, og gikk ut fra at både Moxnes-utvalget og regjeringen ville ta dette med i betraktningen.⁸³² Det gjorde de, både utvalgets utredning og Ot.prp.nr. 90 (1988-89) henviser til praksis flere steder.⁸³³ Informant Jørn Sørvig, som på den tiden arbeidet i Nordland fylkeskommune, fremhever også betydningen av å la praksis vise vei:

Landingstillatelsen ble et krisetiltak som ikke kunne reverseres. Det er vanlig at det er slik. Det er langt mellom den politikken som er nyskapende – og *så* kommer implementeringa. Ofte så skjer jo tilpasninga – og *så* kommer strukturelle endringer.

⁸²⁹ Moxnes 1990: 58, FDARK 90/3485-25: Høringsuttalelse fra Norges Eksportråd av 28.02.1991.

⁸³⁰ For omtale av eldre eksempler, se Fossen 1979, Vea 2004 og 2007, Solhaug 1983.

⁸³¹ Informantintervju Edgar Henriksen 25.01.2013. Statsarkivet i Tromsø: Referat fra felles fylkesting 03.11.1989, s. 461-462.

⁸³² Innst. S. nr. 23 (1987-88) og Innst O. nr. 20 (1988-89) referert i Moxnes 1990: 40-41.

⁸³³ Moxnes 1990: 55-58, Ot.prp. nr. 90 (1988-89):8, 10, 18, 20-22, 23, 30.

Det har [sammenheng] med – iallfall i Norge – at det må være *forståelse* for politikken i befolkninga. [...] Og man så jo at det hjalp, det ga iallfall en utsettelse.⁸³⁴

Det var ingen automatikk i at det ville gå slik. Statssekretær i Fiskeridepartementet 1986-89, Asbjørn Rasch jr., sammenlikner saken med dispensasjoner fra deltakerloven som begrenset fiskeindustriens adgang til å eie fiskefartøy. Prinsipielle endringer her vant ikke tilsvarende politisk legitimitet, og ble derfor *ikke* bekreftet gjennom lovendring.⁸³⁵ Deltakerloven kom isteden under debatt da sjømatindustriens rammebetingelser ble utredet igjen, nesten tretti år senere. Jeg kommer tilbake til det. Det finnes også en annen variant av at praksis ikke virker veiledende. Til forskjell fra speilvendingsaken, var forslaget til ny eksportlov en reform som kom ovenfra-og-ned, med formål å omforme en eksisterende praksis (jf. kapittel 3.3).

Hvis praksis skal være veiledende, hvem avgjør *hvilken* praksis som skal vise vei? Dette blir også et spørsmål om definisjonsmakt. Det kom til uttrykk ved at Moxnes-utvalget delte seg i to fraksjoner, og at det i høringsrunden ble spurt om fiskeindustriens fremtidsmuligheter skulle skapes på fiskernes bekostning.⁸³⁶ Gjennom hele næringskjeden, fra fiskeren til markedet, finnes konkurrerende aktører med motstridende interesser. Ofte er det slik at en praksis som innebærer økt frihet for én part, innebærer begrensninger for en annen. Lover kan innskjerpes overfor noen former for praksis, mens de åpner for at andre former for praksis blir tillatt. Moxnes-utvalget gikk inn for at fiskere kunne levere fangstene til foredling *på land* i andre nasjoner enn de selv tilhørte. Samtidig uttrykte utvalget skepsis til *ombordproduksjon*. Alt foregikk i praksis mens utvalget var i arbeid: Utenlandske fiskere leverte fangster i norske havner, norske fiskere leverte fisk til utenlandske kjøperskip, og ombordproduksjon foregikk på både norske og utenlandske skip. Utvalget mente at det som hovedregel burde være fri adgang til landing av utenlandsk fisk i Norge, og fri adgang for norske fiskere til å levere i utlandet, men at leveranser til utenlandske fabrikkskip i norske havner burde begrenses, «av hensyn til norsk fiskeindustri, og til sysselsettingen, særlig i Nord-Norge».⁸³⁷ Begge deler kan leses som uttrykk for at tilvirkerrepresentantene vant frem i utvalget med sitt syn; de ønsket direktelevering, mens ombordproduksjon representerte en trussel mot deres interesser.

Samtidig var det sider ved bevegelsen «nedenfra», det vil si fra *lokal- og regionalpolitikken*, der praksis ikke fikk tilsvarende anledning til å vise vei. I likhet med Asdal har jeg, ved å

⁸³⁴ Informantintervju Jørn Sørvig 11.11.2013.

⁸³⁵ Informantintervju Asbjørn Rasch 06.12.2013.

⁸³⁶ FDARK 90/3485-21: Høringsuttalelse fra Vest-Norges Fiskesalslag av 21.02.1991.

⁸³⁷ Moxnes 1990: 61.

følge en sak som handler om naturbruk og politikk over tid, fått anledning til å observere at deler av sakskomplekset skalles av underveis, og *ikke* får politisk innpass.⁸³⁸ I min studie er det påfallende at ønsket om adgang til å lande fisk fra utenlandske fartøyer, som var i samklang med ønsker på høyere politiske hold, ble omsatt i praksis og siden i lovs form, mens andre sider ved argumentasjonen «nedenfra» ikke ble tatt med videre. Forslag om økt regional råderett over ressursene vant ikke frem, selv om det var sentralt for flere av endringsagentene i bevegelsen nedenfra. Dette kunne vært et alternativt tiltak mot statsavhengighet som kunne gjort savnet etter subsidier mindre, så hvorfor hadde ikke slike forslag gjennomslagskraft?

Regionalisering lot ikke til å være i samklang med 1980-årenes politikk. Under regjeringen Willoch deltok Kjell Hastad i utredningsarbeidet bak *NOU 1982: 5 Råstoffutjevning i fiskeindustrien*. Her fremmet han sammen med Nordland Fylkes Fiskarlags representant Johan O. Skjelstad et mindretallsforslag om å lage «samfunnsmessig styrte regionale trålerrederier» eid av fiskesalgslag, bedrifter og fylkesmyndigheter i samarbeid.⁸³⁹ Dette forslaget nådde ikke opp, og heller ikke det øvrige arbeidet fikk særlig effekt på politikken. Ifølge Hastad, ble utredningen «lagt i en skuff» og glemt.⁸⁴⁰

I sine brev om forslag til endring av fiskerigrenseloven foreslo fylkesmann Anders Aune ikke bare å speilvende fiskerigrenseloven, men at myndigheten til å samtykke i ilandføring i Finnmark ble overført til et regionalt utvalg.⁸⁴¹ Landsdelsutvalget og fylkeskommunene jobbet også for økt lokal makt, og for å fremme prinsippet om regional ressurskontroll. I 1991 ble følgende delmål lansert for de fire nordligste fylkene:

Modernisere lov- og regelverk, redusere organisasjonsbyråkratiet og i sterkere grad ansvarliggjøre aktørene i næringa.

Øke fylkeskommunenes og Sametingets innflytelse på fiskeripolitikken og utformingen av nasjonale virkemidler som har betydning for næringsutviklingen i vedkommende fylke.

Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark skal betraktes som en fiskeripolitisk region. Ressursene fordeles regionalt etter historiske andeler.⁸⁴²

⁸³⁸ Asdal 2004: 295 ff., 2011: 19-21, 63-64.

⁸³⁹ Nylund 1982: 209.

⁸⁴⁰ Informantintervju Kjell Hastad, 28.01.2014.

⁸⁴¹ FDARK 88/1012-4: Brev fra fylkesmannen i Finnmark til Fiskeridept. av 20.07.1988. FDARK 88/1012-8: Brev fra fylkesmannen i Finnmark til Fiskeridept. av 19.10.1988.

⁸⁴² FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: Brev fra FFK/fylkesrådmann til utbyggingsetaten av 12.04.91 om rammebetingelser for fiskerinæringa på bakgrunn av fylkestingssamling 12.-13.03.91.

Nordland fylkeskommune mente at fiskerigrenselsen måtte opprettholdes for å sikre norske fiskeres leveringsmuligheter, men også her kom tanken om regional forvaltning inn. Fylkesutvalget mente dessuten at midlene fra konjunkturreguleringsfondet skulle forvaltes regionalt etter retningslinjer gitt av departementet.⁸⁴³

Da Edgar Henriksen utredet de nye distriktpolitiske signalene for Finnmark fylkeskommune (FFK) i 1988, tok han utgangspunkt i prinsippmeldingen for distriktpolitikk som skulle legges frem for Stortinget våren 1989. Både nærings- og distriktpolitikken i kommende år ville bære preg av en generell motreaksjon mot 70-tallets motkonjunkturpolitikk. Henriksens råd var å samordne innsatsen og synliggjøre de regionale konsekvensene av sektorpolitikken. Samordningen ville være mest effektiv på regionalt nivå, noe som ville kreve at sektorene i større grad overlot ansvar og myndighet til fylkeskommuner og kommuner.⁸⁴⁴ Slik ble det i liten grad. Som Amdam og Bukve påpekte, har innspill nedenfra fått begrenset innflytelse på den regionale utviklingen, slik at staten ikke oppfattes som en forhandlings- og dialogorientert samarbeidspartner for regionene.⁸⁴⁵ Dette kan forklares med et gjennomgående sentraliserings- og produktivitetsideal i norsk politikk, uansett sektor, der formålet stadig har vært (og er) å skape større og mer robuste eller konkurransekraftige enheter. Informant Edgar Henriksen, i dag forsker hos Nofima, poengterer at fiskerinæringen over tid blir mindre egnet som distriktpolitisk virkemiddel når et sentraliserings- og produktivitetsideal ligger i bunnen, fordi den da sysselsetter stadig færre mennesker. Samtidig kreves det mobilitet for å kunne flytte bevegelige ressurser – som arbeidskraft – til de mest produktive sektorene. Dersom desentraliserte sektorer og småsamfunn ikke er produktive nok, ligger det implisitt en forventning om at de skal avgi befolkning – noe distriktpolitikken ønsket å bremse, men som det etter hvert var liten politisk vilje til i Norge.⁸⁴⁶ Snarere ble mobiliteten i arbeidsmarkedet sett som fordelaktig, på tross av politiske hjelpepakker og tiltakssoner. På 1990- og 2000-tallet var det stor etterspørsel etter arbeidskraft i Norge, og den politiske viljen til å tilføre produktive sektorer arbeidskraft var sterkest. Befolknings- og sysselsettingsutviklingen i senere år levner ingen tvil om det. Lokalsentralisering rundt vekstsentra er en realitet.⁸⁴⁷

⁸⁴³ FDARK 90/3485-64: Høringsuttalelse fra Nordland fylkeskommune av 20.08.1992. Se drøfting av K-fondet i kapittel 5.

⁸⁴⁴ FFKARK-frm: Fiske og fangst. 1989-92: Fiskerinæringa FT-sak 1989: Vedlegg 3 til Finnmark Fylkesting sak nr 33/88, saksfremlegg 05.12.1988.

⁸⁴⁵ Amdam og Bukve 2004: 314-316, 329.

⁸⁴⁶ Informantintervju Edgar Henriksen 25.01.2013, Henriksen 2009: 13.

⁸⁴⁷ Amdam og Bukve 2004: 16-17, 311-313, Aarsæther og Nyseth 2011: 58, Holand 2013: 56-57, Aalbu 2004, Barlindhaug 2004, Holand 2014: 68.

Begrensingen av subsidiepolitikken ga staten færre virkemidler til å kompensere for tapt sysselsetting regionalt og lokalt, og det ble legitimt å gi næringen friere hender til å finne løsninger selv. Det kan tjene til å forklare (eventuelt til å legitimere) at nedenfra-initiativet for direktelanding vant frem, mens ønsket om større regional påvirkning ikke gjorde det. Selv om subsidiekritikken umuliggjør noen typer økonomiske virkemidler, gir den ikke i seg selv grunnlag for å begrense det regionalpolitiske nivåets politiske makt. Her ser det ut til å ha vært begrenset vilje fra statens side til å gi fra seg kontroll, både når det gjaldt utenrikspolitikk og når det gjaldt ressursstyring. Innrømmelsene som ble gjort i forbindelse med Finnmark fylkeskommunes samarbeid med Murmansk Oblast i Barents-samarbeidet utgjør en interessant motvekt til speilvendingsaken i så måte. Når det gjaldt regional ressurskontroll, ble utbyttet magrere. I Barentssamarbeidet ble de mest følsomme områdene, olje- og fiskeripolitikk, løftet ut. I forbindelse med russetorskhandelen var den nye praksisen godt i tråd med internasjonale bevegelser i retning av friere flyt av varer, og den innebar at *næringens* (og samtidig distriktenes) aktører fant løsninger selv, et ønsket alternativ til statlige subsidier. Alt endringsagentene i realiteten ba staten om, var handlefrihet. Det kunne de få, uavhengig av det regionalpolitiske nivået.

6.3 Slutten på eventyret

Arbo og Hersoug la vekt på at det kombinerte trykket fra ressursvikt i egne områder og omveltninger i Russland sammen ledet til en stadig mer liberal håndhevelse av det norske landingsforbudet, og til slutt lovendring. Da de skrev sin artikkel i 1994, representerte russetorsken ny sysselsetting og ny optimisme på landsiden, særlig i Øst-Finnmark. Samtidig innebar denne strategien for å åpne en ny råstoffkanal kontinuitet heller enn et brudd med fortiden. Et annet viktig poeng hos dem, er at utenforliggende faktorer, som lokale aktører ikke rådde over, var avgjørende for hvilke handlingsalternativer som forelå.⁸⁴⁸ Sett i ettertid ga russetorsken, som en stund fortonte seg som redningen for den nordnorske filetindustrien, bare en midlertidig utsettelse fra en nedskalering som likevel kom. Det bærende prinsippet, at førstehåndsomsetningen i Norge skal gå gjennom salgslag, ble videreført. Likevel har viktige sider ved førstehåndsomsetningen endret karakter etter speilvendingen. Når ressurskontrollen ble skjerpet, ble også konkurransen om fiskefangstene skjerpet. Fra 1990 og fremover har det skjedd store endringer i markedene for hvitfisk, der hovedtrekket er globalisering.

⁸⁴⁸ Arbo og Hersoug 1994: 134, 138, 150, 154-56, 166.

Speilvendingssaken kan også betraktes som et vendepunkt i *historien om filetindustriens vekst og fall*. I løpet av de siste tiårene er fiskerinæringen omdefinert fra å være ryggraden i bosetting og sysselsetting i kystdistrikter, til å bli en næring på linje med andre næringer. Samtidig tyder mye på at *filetindustrien* var den ryggraden i etterkrigstidens fiskeripolitikk, som nå brakk. Å tildele filetindustrien rollen som ryggrad i den statlige distrikts- og fiskeripolitikken for Nord-Norge i etterkrigstiden, innebar en favorisering av denne typen industri fremfor andre tilvirkere. Frem til midten av 1970-tallet ble det satset på den sentraliserte arbeidskraft- og kapitalkrevende filetindustrien, mens mindre foredlingsbedrifter, som for eksempel produserte saltfisk, ble bygd ned. I dokumentene som følger speilvendingssaken omtales saltfisk, klippfisk og tørrfisk som «konvensjonelle» produkter, implisitt i et motsetningsforhold til den mer «moderne» frossenfileten. Striden mellom ulike typer tilvirkere for å få tak i russisk torsk (omtalt i 4.6 og 4.7) vitner om at noen aktører opplevde at det hadde foregått en langvarig favorisering av filetindustrien. For å belyse det, skal vi igjen se på konflikten rundt saltfiskprodusenten Jangaard Export i Gjesvær fra kapittel 4.7, men nå fra motsatt posisjon.

Som vist i kapittel 4.6 var det en forutsetning i planen Fiskeindustriens Landsforening lagde for russetorskhandelen i 1988 at den arbeidskraftkrevende filetindustrien, som sysselsatte mange, skulle prioriteres. Denne tankegangen kom også til uttrykk da Båtsfjord Arbeiderparti skrev til statsminister Jan P. Syse (H) i 1989 og gjentok kravet om at «all fisk fanget i Barentshavet ilandføres i Finnmark og foredles på land». Her ble det spesifisert at fisken måtte «kanaliseres til filetindustrien på grunn av at dette gir den største sysselsettingseffekt». ⁸⁴⁹ Her var det nettopp et poeng at industrien var arbeidskraftkrevende, og kunne skape arbeid til mange. Rester av filetindustriens politiske kapital bidro til at de tilvirkerne som vant frem med sitt syn i speilvendingssaken i første rekke var de som talte filetindustriens sak. De fikk stor innflytelse i utformingen av russetorskhandelen, og den mer liberale landingspraksisen. Etter at russetorskhandelen hadde pågått et års tid, ble hensynet til filetbedriftene moderert. På møtet i Tromsø i januar 1990 (også omtalt i kapittel 4.6), ble Fiskeridepartementet, Norges Råfisklag, Fiskeindustriens Landsforening (FL), Barents Company (BC) og berørte industribedrifter enige om at når BC fortsatt skulle distribuere russetorsken, måtte landingene fordeles på flere. Bedrifter i Troms og konvensjonelle anlegg

⁸⁴⁹ FFKARK-fm: Fiske og fangst. 1989-92: Brev fra Båtsfjord Ap til statsminister Jan P. Syse av 19.10.89 om fiskerikrisa og Finnmarks situasjon. Her foreslås at «all fisk fanget i Barentshavet ilandføres i Finnmark og foredles på land» og «positive virkemidler tas i bruk for å medvirke til import av råstoff fra andre land».

måtte også få råstoff. Deretter henviste Fiskeridepartementet landingssøknader også fra konvensjonelle anlegg til BC. Men Jangaard Export fikk fortsatt ikke noe russiskfanget torsk. I mars 1990 søkte bedriften departementet om egen importlisens, fordi de ennå ikke mottok råstoff via BC, og heller ikke så hvordan det kunne la seg gjøre «med dagens organisasjonsstruktur». Nå hadde de selv opprettet kontakt «østover», som det heter i søknaden, fordi de mente at bedriften ble tilsidesatt: «Det er ikke tvil om at Landsforeningens oppnevnte ‘trojka’ har en viss aversjon mot oss som produsenter av saltfisk».⁸⁵⁰

I Fiskeridepartementet ble det fremdeles stilt spørsmål om hvorvidt «konvensjonelle anlegg også skulle få råstoff».⁸⁵¹ Råfisklaget stilte seg denne gangen positiv til at Jangaard burde få egen dispensasjon, såfremt Barents Company ikke klarte å levere.⁸⁵² Notatet om Jangaard-saken sirkulerte i Fiskeridepartementet i mars 1990 – ulike datoer og signaturer tyder på det. Her ble det påpekt at Råfisklagets råd innebar en holdningsendring, siden salgslaget hadde pleid å mene at utenlandsk råstoff burde fordeles via kun én operatør, Barents Company. I mars 1990 var det imidlertid brudd i prisforhandlingene mellom BC og de sovjetiske leverandørene, dermed kom det ingen råstoffleveranser den veien. Da ble det vanskelig også for departementet å be søkere om å henvende seg dit. Poenget med dette eksempelet, er uansett å vise at det ikke bare var spørsmål om maktfordeling mellom fiskere og kjøpere – men også tilvirkerne imellom. Striden om definisjonsmakten handlet i dette tilfelle om hvem som fikk anledning til å representere posisjonen «fiskeindustrien».

Til tross for at frossenfileten representerte modernitet, klarte de såkalt konvensjonelle bedriftene seg bedre. Dermed kan satsingen på frossenfilet fortone seg nokså paradoksal, sett i ettertid. Den høye sysselsettingsgraden var et pluss i henhold til samfunnsargumentet, men det var et bedriftsøkonomisk minus, noe som viser seg når vi sammenlikner med utviklingen blant de konvensjonelle bedriftene. Det sistnevnte var basert på en bransjekunnskap tilpasset sesongvariasjoner, krevde mindre arbeidskraft, hadde større grad av fleksibilitet i sin organisasjonsstruktur og dermed bedre evne til å tåle konjunktursvingninger, særlig hvis vi sammenlikner med Finotro, og arvtakeren Frionor Polar Group. Også Finstad, Henriksen og Holm problematiserer satsingen på fryseindustrien, sett i lys av at tørrfisk- og

⁸⁵⁰ FDARK 89/4417-7: Fax fra Jangaard til Fiskeridept av 10.03.1990, søknad om disposisjon for å motta inntil 250 tonn torsk. Følger FDARK 89/577: notat fra utredningsavdelingen til statssekretæren av 19.03.1990. «Trojka»: Som omtalt i kapittel 4, fikk tre av FLs distriktsformenn rådgivende funksjon når de utenlandske fangstene skulle fordeles.

⁸⁵¹ FDARK 89/577: Notat fra utredningsavdelingen til statssekretæren av 19.03.1990.

⁸⁵² FDARK 89/4417-9: Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 15.03.1990.

saltfiskindustrien gjennomgående har vist seg mer levedyktig.⁸⁵³ Eksportverdien av torskefilet var på sitt høyeste i 1970, så vidt i overkant av 50 prosent av alle torskeprodukter som gikk til eksport. Ellers har saltfisk, klippfisk og tørrfisk utgjort majoriteten i alle andre år. Henriksen viser at produksjonen etter 1985, og i enda større grad etter 2000, har beveget seg bort fra frossen filet. Dels tilbake til saltfisk, klippfisk og tørrfisk, dels til en ny vekst i eksporten av rund og ubearbeidet torsk, og etter hvert fersk filet. Fileteksporten utgjorde 20 prosent av eksportverdien i 2010, og langt fra alt av den var produsert på land. En betydelig andel av den eksporterte fileten (43 prosent i 2011) var ombordprodusert.⁸⁵⁴ Filetindustrien, som var den viktigste sysselsettingsbæreren, ble sterkt redusert. Hensynet til «anleggenes sysselsettings- og foredlingsgrad» i FLs skisse for russetorskhandel (jf. kapittel 4.6) innebar at den mest arbeidskraftkrevende industrien skulle ha prioritet i fordeling av råstoffet. Men i årene etter speilvendingen gikk utviklingen i retning av mindre arbeidskraftintensiv produksjon, eksport av uforedlet fisk og av konvensjonelle produkter. De gjenværende filetbedriftene baserte seg på hovedsakelig fersk filet.⁸⁵⁵

Ombordproduksjon var en annen en mer kostnadseffektiv og lønnsom foredlingsform, som dessuten var enda nærmere fiskefeltet, og dermed overskred landindustriens komparative fortrinn. Som vist i kapittel 5.5, ble den pålagt begrensninger av hensyn til filetindustrien på land, av politiske grunner – noe som fremkom i fagrapporten som fulgte Moxnes-utvalgets utredning.⁸⁵⁶ Også det innebar kritikk mot gamle løsningsmodeller.

Det neste spørsmålet som er verdt å stille, det er om *opphevelsen av landingsforbudet i 1992 representerte en trussel for noe eller noen*. Som omtalt, var faren for utenlandske baser på norskekysten mindre aktuell etter at det nye havrettsregimet var på plass. Det gjenværende hovedargumentet mot direktelanding fra utenlandske skip, var at leveranser fra norske fiskere kunne bli fortrent i perioder når det var rikelig med råstoff. Som vist i kapittel 3, 4 og 5, var dette et hensyn som ble berørt i debatten, men som var lite truende når kvotene var lave. Denne trusselen ville dessuten i første rekke gjelde ferskt råstoff og i høysesongen. Det ble ikke noe stort problem, for som Grytås, Finstad, Henriksen og Holm viser, gikk russerne relativt raskt over til å levere frossen fisk (jf. også kapittel 2.2).⁸⁵⁷ Et svar på speilvendingen av fiskerigrenseloven, var opprettelsen av de nøytrale fryseterminalene. Bekymringen fra

⁸⁵³ Finstad m.fl. 2012: 38, 42, 44.

⁸⁵⁴ Henriksen 2013.

⁸⁵⁵ Henriksen 2009: 9-11.

⁸⁵⁶ Moxnes 1990: 148.

⁸⁵⁷ Finstad m.fl. 2012: 48. Se også Grytås 2013 og Finstad 2014b: 232-233.

Måsøy, om at råstoffet som ble landet ble lastet på trailere og fraktet vekk (jf. kap. 4.7), var altså kun en liten forsmak på det som skulle komme. Som resultat av denne utviklingen mistet landindustrien i Finnmark sitt komparative fortrinn i å ligge nær fiskefeltet, det fortrinnet som skulle utnyttes best mulig. Scarus' representanter kunne med rette si at de nordnorske bedriftene konkurrerte om det russiske råstoffet på et internasjonalt marked (jf. kap. 4.4). Mens de nordnorske aktørene orienterte seg spesifikt mot nordvestrussiske aktører, fikk russerne mange mulige avtalepartnere da Sovjet/Russland åpnet seg mot Vesten, og en rekke land åpnet seg for dem. I den nordvest-russiske fiskeflåten ble ferskfisktrålere faset ut til fordel for fabrikktrålere eller fartøy som fryser fangsten om bord. Selv om fisken landes i Norge, fraktes den nå ofte til foredling andre steder. Fra midten av 1990-tallet begynte importen av ferskfisk å skrumpe inn og ble gradvis erstattet av rundfrost fisk i transitt via fryseterminalene til aktører som driver engroshandel med fisk.⁸⁵⁸ Russland ble dessuten et stort marked for nye eller brukte vestlige fiskebåter.⁸⁵⁹ Mye av flåtefornyelsen ble betalt med russisk fisk. Som vist, gikk russeleveransene ikke bare til norsk fiskeindustri, men i betydelig omfang til industrien ellers i Europa, en industri som også ble stadig mer avhengig av importert råstoff.⁸⁶⁰

Dersom norske anlegg hadde hatt større kjøpekraft, kunne det kanskje vært mer aktuelt for russerne å levere mer ferskt råstoff i Nord-Norge. På den annen side fikk de en global handelsvare straks de begynte å fryse inn fisken. Omleggingen til frossent råstoff kan altså være en viktig grunn til at det knapt har vært aktuelt å bruke adgangen til å stoppe utenlandske leveranser i Norge.⁸⁶¹ Dette viser at filetindustrien, som hadde stor politisk kapital og definisjonsmakt, likevel kom dårlig ut. Var det fordi bedriftene kun tok sikte på å overleve, det vil si opprettholde status quo? Ved langsomme endringer i konkurransen om råstoff, kan det ta tid før industrien oppdager at fortrinn forvitrer. Problemene som fulgte filetindustrien, handlet etter hvert mer om svak evne til å konkurrere på det internasjonale råstoffmarkedet, enn om ressursmangel. Frosne hvitfiskprodukter fra Nord-Øst-Atlanteren møtte konkurranse fra nye arter som Alaska pollock. Samtidig bidro Kinas offensive strategi som lavkost-konsumvareprodusent utover 1990-tallet til prispress, også når det gjaldt frosne konsumvarer av fisk. En medvirkende grunn til at dette har vært lønnsomt, er at transportkostnadene har vært lave, både i økonomisk og politisk forstand. Dermed opplevde fiskeindustrien i

⁸⁵⁸ Henriksen 2009: 9-11, Finstad m.fl. 2012: 4-6.

⁸⁵⁹ Mer om dette, se Bendiksen og Nilssen 2001: kap. 3, Nilssen 2003: 5; Jørgensen og Hønneland 2015: 34-36.

⁸⁶⁰ Bendiksen og Nilssen 2001: 1-2, 15.

⁸⁶¹ Informantintervju Trygve Myrvang 02.05.2013.

Finnmark dårlig lønnsomhet utover 90-tallet til tross for god råstofftilgang. Markedene for torsk produsert til tørrfisk, saltfisk og klippfisk ga bedre avkastning, slik at denne delen av fiskeindustrien ble mer konkurransedyktig om råstoffet (for ikke å snakke om den produksjonen som foregikk i såkalte lavkostland).⁸⁶²

Samtidig manglet det ikke på råd om omstilling. Flere bedrifter foretok dyre investeringer for å konkurrere om frosset råstoff med lavkostland og konvensjonelle produsenter. Mange filetbedrifter i Finnmark, understøttet av SNDs strategi fra 1994, var offensive og eksponerte seg for stor risiko for konkurs.⁸⁶³ Det viste seg da at bedrifter med en offensiv investeringsatferd i mange tilfeller kom dårligere ut enn bedrifter som holdt seg til sine velprøvde strategier.⁸⁶⁴ En del bedrifter forsøkte å drive innovasjon som krevde en større omstillingsevne enn de var i besittelse av. Flere informanter har kommentert dette at norsk industri ikke innoverte for lite, men for mye – mer enn den kunne bære. Flere nevner Svartnes-anlegget i Vardø som eksempel på overinvestering, og Båtsfjordbruket som eksempel på en bedrift som fulgte en trygg og måteholden strategi. Mens Svartnes-anlegget var konkurs før det kom i drift, var Båtsfjordbruket den eneste av filetbedriftene i Finnmark som ikke gjennomgikk konkurs og refinansiering. Blant informantene representerer Kjell Olaf Larsen fra nettopp Båtsfjordbruket en strategi basert på samfunnsansvar, sosial bærekraft og inkrementell innovasjon, et karaktertrekk ved fiskerimiljøet der, som beskrevet i Fløysands studie.⁸⁶⁵ En aktiv agent for russetorskhandelen, Hagbart Nilsen fra det nå nedlagte firmaet Nils H. Nilsen, kan på den annen side representere en mer offensiv strategi, men som ikke ble fulgt av suksess. I ettertid sier begge at det er bedre å ta små skritt og klare seg, enn å ta store sprang og forstrekke seg.⁸⁶⁶ Vellykket innovasjon er altså også et spørsmål om å vurdere endringskapasiteten riktig. Som omtalt i kapittel 4.9, er innovasjon en tøff læreprosess, der de som lærer av sine feil og har ressurser til å korrigere, har best sjanse for å overleve. På den annen side, ble vilkårene bedre for bedriftene som ble igjen når konkurrentene gikk konkurs.

En annen trend har vært oppkjøp og økt eierkonsentrasjon, der fiskeindustriens fartøykvoter var mer lukrative enn selve produksjonsanleggene. På midten av 1980-tallet var det tre selskap i Finnmark som eide fiskeindustri og trålere: Aarsæther, Finotro og Findus. I 2005 var

⁸⁶² Henriksen 2009: 9-11.

⁸⁶³ Samme sted.

⁸⁶⁴ Henriksen 2009: 9-11.

⁸⁶⁵ Fløysand 2004: 109-117.

⁸⁶⁶ Informantintervju Kjell Olaf Larsen 21.01.2014, Hagbart Nilsen 07.03.2014.

Kjell Inge Røkkes konsern Aker Seafoods dominerende aktør i Finnmark, der kontrollen med trålflåten var nesten total. I Troms drev det da lokalt eide Nergård-konsernet liknende oppkjøp, og totalt hadde disse to selskapene kontroll over bortimot 50 prosent av all norsk trålfanget fisk.⁸⁶⁷ Etter oppkjøpet av Findus, videreførte Aker Seafoods «Findus-linja» med industrieide trålere, og dermed vertikal integrering. Hvordan det gikk kommer jeg tilbake til, når dagens lovverk og idealer drøftes i neste avsnitt.

6.4 Lover og utredninger – brudd eller kontinuitet?

For å kunne vurdere hvorvidt speilvendingsaken og Moxnes-utredningen representerer brudd eller kontinuitet i norsk fiskeripolitikk, har jeg sammenliknet med andre lovtekster og utredninger som behandler tilgrensende tema. Her er jeg særlig ute etter å se på hvilke hensyn som vektlegges mest. I kapittel 3.1 tok jeg for meg sjøgrenseproblematikken i et lengre perspektiv. Her viste jeg at den nasjonale kontrollen over ressursen er et kontinuitetstrekk, og at hensynet til kystbosetningen – altså samfunnsargumentet – stadig ble brukt for å legitimere den nasjonale ressurskontrollen. I senere år ble ressursargumentet, hensynet til fiskebestanden, brukt i økende grad, noe som reflekteres i soneloven og havressurslova. Lovtekster er en interessant type kilde, siden dette er *normative* tekster, som sier noe om hvordan noe *bør/skal* være, definert ut fra et sett normer/eller verdier. Dermed gjenspeiler de både hvordan noe har vært (eller kan ha vært), hvordan det er, hvordan det ideelt sett bør/skal være, og hvilken virkelighetsforståelse som legges til grunn. For å belyse hvorvidt speilvendingsaken innebærer brudd eller kontinuitet i norsk fiskerilovgivning, er det også nødvendig å se på hva som har skjedd med dette regelverket i ettertid, og hvilke verdivurderinger som da er gjort.

I kapittel 5.1 ble landingskomiteens utredning i 1960-65 behandlet. Landingskomiteens dokumenter ble skrevet i et politisk klima der perspektiver fra samvirkemodellen og Arbeiderpartiets industrimodell lå implisitt, nokså sementert, og samfunnsargumentet var tillagt stor vekt, mens ressursargumentet var på vei inn i sterkere grad enn tidligere. Gjennomgangen viser også at det ble lagt vekt på å lage juridiske skranker for å begrense utenlandsk fiskeaktivitet i norske farvann. Da Moxnes-utvalget var i arbeid, var dette momentet ivaretatt av soneloven, noe som gjorde at selve speilvendingsaken da ble lite kontroversiell.

⁸⁶⁷ Grytås 2014: 310.

Moxnes-utredningen bærer helt klart preg av å foregå i en brytningstid, der både samvirkemodellen og Arbeiderpartiets industrimodell ble utfordret av privatiseringsmodellen og ressursforvaltningsmodellen. Særlig diskusjonen rundt K-fondet, drøftet i kapittel 5.6, viser denne brytningen. Markedsargumentet og ressursargumentet vinner frem, og vektlegges nå sterkere enn samfunnsargumentet. Riktignok var det ikke politisk mulig å se helt bort fra samfunnsargumentet, som fortsatt hadde sterke talsmenn. Likevel er svært tydelig at i den fiskeripolitiske diskursen på slutten av 1980-tallet foregikk samme skifte som Amdam og Bukve påviser for den regionalpolitiske diskursen: *Innovasjon og konkurransevne erstattet fordeling og modernisering* som de sentrale honnørordene.⁸⁶⁸

Formålene som sjøgrense/fiskerigrenselovgivningingen hadde dekket nå av fiskeriforbudsloven, territorialfarvannsloven, soneloven og havressurslova. I 2003 ble territorialfarvannet utvidet fra fire til tolv nautiske mil målt fra grunnlinjene.⁸⁶⁹ Dermed var det ikke lenger bruk for en egen fiskerigrense, men det var fortsatt ønskelig å opprettholde et fiskeforbud for utlendinger i norske farvann. Fiskerigrenselovens tittel ble da endret til fiskeriforbudsloven.⁸⁷⁰ I praksis reguleres utenlandsk fiske ved hjelp av soneloven, mens fiske med norske fartøy reguleres etter havressurslova som også gjelder i den økonomiske sonen.⁸⁷¹ Paragrafen om ilandføringsforbudet, slik den nå ser ut, finnes i § 50 i *lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)*, i kapittel 8, *tiltak mot ulovleg, urapportert og uregulert fiske* (UUU-fiske). Den sier at departementet kan forby ilandføring av viltlevende marine ressurser som er fanget med fartøy som ikke er norsk, dersom fangsten er fra en fiskebestand som ikke er forvaltet felles, eller dersom den er tatt i strid med ønsket beskatningsmønster, eller i strid med internasjonale avtaler. Det å avverge «overfiske av forsvarlege totalkvotar» er et eksplisitt uttrykt formål med ilandføringsforbudet.⁸⁷² Legg merke til at reservasjonene som anføres her, er en videreføring av de reservasjonene som Fremskrittspartiet foreslo å fjerne ved revisjonen av fiskerigrenseloven i 1992 (jf. kapittel 5.8).

⁸⁶⁸ Amdam og Bukve 2004: 327-328.

⁸⁶⁹ Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven).

⁸⁷⁰ Lov om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann (fiskeriforbudsloven).

⁸⁷¹ I forbindelse med at havressurslova ble vedtatt, gikk Fiskeri- og kystdepartementet gjennom fiskeriforbudsloven, for å vurdere om det fortsatt var bruk for den. Noen bestemmelser ble opphevet fordi de ble ansett som utdatert. Andre ble flyttet til deltakerloven eller havressursloven, og noen bestemmelser ble foreslått videreført i fiskeriforbudsloven, jf. *Prop. 59 L (2012–2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.* pkt. 4.2 [Tilråding fra Fiskeri- og kystdept. 01.02.2013, godkjent i statsråd samme dag.] I denne revisjonen i 2013 ble landingsparagrafen, som speilvendingsaken dreide seg om, opphevet. Jf. *Prop. 59 L (2012–2013)* s. 53. Opphevet ved lov av 31.05.2013 nr. 24 (ikrafttredelse 1 jan 2014 iflg. resolusjon av 31.05.2013 nr. 540).

⁸⁷² Lov av 6. juni 2008 nr. 37 Havressurslova <http://www.lovdata.no/all/tl-20080606-037-001.html#8> 130613

De tre stadiene av paragrafen om landingsforbudet, fra 1966, 1992 og 2008, representerer tre ulike stadier i fiskerilovgivningen der fokuset er ganske forskjellig. Mens den første lovteksten (1966) var rettet mot å forhindre at markedet oversvømmes av utenlandskfanget råstoff, slik at norske fiskere får problemer med avtaket og/eller fortjenesten, var den andre (1992) rettet mot å sikre tilgangen på råstoff for norsk foredlingsindustri. I begge tilfeller er det økonomiske hensyn som vektlegges sterkest, selv om distriktspolitiske hensyn er med i underteksten og ble påpekt under lovbehandlingen. Den tredje lovteksten (2008) – der utenlandske landinger i utgangspunktet også er *tillatt* – er på sin side rettet mot å motvirke overfiske. At dette landingsforbudet legitimeres i et hensyn til *fisken*, er i tråd med overgangen fra at *fiskeren* var sentrum i fiskeripolitikken, til at *fisken* ble satt i sentrum.⁸⁷³ Havressurslova vektlegger både økonomiske, økologiske og kulturelle hensyn. Formålet er «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei villlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna».⁸⁷⁴ Da råfiskloven – stridstemaet fra 1990-tallet – ble revidert i 2013, ble både tittel og formålsparagraf harmonisert med havressurslova, slik at begge kan sies å ha inkorporert et trippel-bunnlinjeperspektiv. I den nye *lov om førstehandsomsetning av villlevande marine ressursar (fiskesalagslova)* er fiskesalagslagenes samfunnsansvar formulert slik: «Formålet med lova er å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av villlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket.»⁸⁷⁵ For informant Trygve Myrvang, administrerende direktør i Norges Råfisklag (og medlem av Tveterås-utvalget som omtales under), innebærer det at de i tillegg til å ta forretningsmessige hensyn skal bidra til en best mulig utnyttelse av en fellesressurs, og til verdiskaping i hele næringskjeden.⁸⁷⁶ Dette viser at rammene for det politiske handlingsrommet underveis var i stadig endring, at argumenter fra de ulike verdiområder ble vektlagt forskjellig, og at både lovverk og institusjoner er blitt tilpasset deretter.

Revisjonen av norsk fiskerilovgivning var imidlertid ikke ferdig med dette. Arbeidet fortsatte under regjeringen Stoltenberg II (Ap/Sp/SV) og Solberg (H/FrP), og pågår fremdeles. For å sette argumentene som ble brukt i speilvendingsaken ytterligere i relieff, har jeg jamført

⁸⁷³ Jf. Schwach 2000: kap. 7, Holm 2014: 440. Se også Johnsen 2004: 183, Henriksen 2009: 1.

⁸⁷⁴ Lov av 6. juni 2008 nr. 37 Havressurslova §§ 1 og 7. <http://www.lovdata.no/all/tl-20080606-037-001.html#8> [13.06.2013]

⁸⁷⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-75> 07.07.16

⁸⁷⁶ Informantintervju Trygve Myrvang 02.05.2013.

debatten rundt fiskeindustri-utredningen 1990-tallet med dokumenter fra utredningen av sjømatindustriens rammevilkår, som pågikk mens denne avhandlingen ble skrevet, i 2014-16.⁸⁷⁷ I desember 2014 leverte Tvetveterås-utvalget sin utredning av sjømatindustriens rammevilkår i Norge og i det globale sjømatmarkedet. Dette arbeidet ble gjort i en politisk kontekst der perspektiver fra både privatiseringsmodellen og ressursforvaltningsmodellen synes å ha befestet seg. En slik verdisementering bekreftes i og med at markedsargumentet og ressursargumentet vektlegges så sterkt at flere høringsinstanser etterlyser hensyn til sosial bærekraft (samfunnsargumentet).

Ønsket om nasjonal kontroll over ressursen, og produktivitetsidealet er fremdeles eksplisitt tilstede. Karakteristisk for høringsrunden etter Tvetveterås-utvalgets utredning er stor enighet om at den nasjonale kontrollen må videreføres, mens en del grunnleggende antakelser knyttet til produktivitetsidealet kommer under angrep. Tilsvarende var det stor enighet om ressursargumentet (økologisk bærekraft), mens privatiseringsargumenter (eierkonsentrasjon) ble utfordret. Det vil føre for langt å gå detaljert inn i dette, her viser jeg bare noen eksempler på at kritikerne utfordret den politiske legitimiteten til markedsregimet – som i dag kan sies å kjennetegnes ved en kobling av produktivitetsidealet og privatiseringsmodellen.

Utvalget ville gi aktørene i næringen økt rom for å velge «konkurransedyktige økonomiske organiseringsmodeller innenfor miljømessige bærekraftige rammer, og like konkurransevilkår», det vil si både vertikal og horisontal organisering, og geografisk tilholdssted, og foreslo omfattende dereguleringer.⁸⁷⁸ Forslagene berørte både flåten, forholdet mellom flåte og foredlingsledd, og organiseringen av førstehåndsomsetningen.⁸⁷⁹ Det vakte kraftige reaksjoner. Mange av høringsuttalelsene viser at avsenderne behersker det politiske språkets krav til argumenter og faktabasert begrunnelse, ved at de viser til statistiske data og til effekter av tidligere lover og reguleringer i inn og utland. Noen formuleringer er

⁸⁷⁷ Tvetveterås 2014 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2014-16/id2354149/> [11.12.15]. Høringssvar lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-201416-sjomatindustrien/id2354627/> [11.12.15].

⁸⁷⁸ Tvetveterås 2014: 13-15.

⁸⁷⁹ Utvalget ville gi fiskernes friere adgang til redskapsvalg, fartøyutforming og ombordproduksjon, lempe på aktivitetskravet i deltakerloven slik at foredlingsindustrien kan eie fiskefartøy og kvoter, oppheve leverings/bearbeidings/aktivitetsplikt ved landanlegg, og endre den nylig reviderte råfiskloven/fiskesalgslagslova.

gjengere, og sammen med enkelte henvisninger til «Tromsø-erklæringa», vitner dette om koordinert opposisjon.⁸⁸⁰

Diskusjonen er relevant fordi den viser eksempler på angrep mot det rådende regimets grunnantakelser som bærer oppe produktivitetsidealet, spesielt om at stordrift gir best innovasjonsevne, lønnsomhet og konkurransekraft.⁸⁸¹ Tvetveteråsutvalget pekte på Island som et forbilde, der en vertikalt integrert industri gjennomgående har bedre økonomiske marginer enn den norske.⁸⁸² Men i høringsrunden var det flere som trakk Island frem som et avskrekkingseksempel.⁸⁸³ Situasjonen på Island i dag er at majoriteten av kvotene eies av et lite antall kapitalsterke aktører, såkalte kvótakóngar, som betaler ressursavgift til staten. Lokalsamfunn mister arbeidsplasser, det er vanskelig for nye aktører å komme inn i næringen, og mindre kapitalsterke islandske fiskere søker til Norge for å drive fiske isteden.⁸⁸⁴ Karakteristisk for mange hørings svar er at de setter en desentralisert, kvalitetsorientert og sosialt bærekraftig næringsmodell opp mot en sentralisert, kvantitets- og profittorientert næringsmodell. Alt dette kan leses som angrep mot kombinasjonen av produktivitetsidealet og privatiseringsmodellen. Flertallet av høringsinstansene, særlig de som hørte hjemme i Trøndelag og Nord-Norge, ønsker å ivareta et tradisjonelt samspill mellom sjøsiden og landsiden – som speilvendingsaken bidro til å bryte. Ifølge disse aktørene er det dette lokalt forankrede spillet som har gjort Norge til en ledende sjømatnasjon. På den bakgrunn stilles så spørsmål om hvorfor politikken skal endres i en retning der risikoen for næringen som helhet synes stor og gevinsten selv for de største enkeltaktørene synes usikker. Mange av hørings svarene hevdet at Tvetveterås-utvalgets forslag ledet til en fiskeripolitikk som mangler sosial bærekraft. Flere viste til samfunnsopdraget, og etterlyste hensynet til sosiale aspekter.⁸⁸⁵ Heller ikke etter Fiskeridirektoratets syn var det «samfunnsmessig behov eller

⁸⁸⁰ I februar 2014 ble Kystaksjonen stiftet i Mehamn. Formålet var å sette fokus på kystsamfunnenes rettigheter til fiskeressursene. Tromsø-erklæringa var et opprop fra folkebevegelsen *kystoppøret*, under tittelen «Stopp ranet av kysten vår». Dette ble lagt ut til signering på sosiale medier i 2015, som motreaksjon mot Tvetveterås-utvalgets forslag. Flere representanter for fagbevegelsen og miljøbevegelsen sluttet seg til, og flere av de samme aktørene leverte også uttalelser i den høringsrunden som her er behandlet.

⁸⁸¹ Dette tematiseres i hørings svar fra Noodt & Reiding, Finnmark Arbeiderparti, Samvirkesenteret, Fiskekjøpernes Forening, Vestvågøy SV, Krabbin Fritt Norden Norge, Kystens Tankesmie, Norges Fiskarlag, Nordland fylkes fiskarlag, Hammerfest kommune, Norges Kommunistiske Parti (NKP), Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Norges Kystfiskarlag, Nei til EU, Norges Råfisklag.

⁸⁸² Tvetveterås 2014: 44.

⁸⁸³ Hørings svar fra Fagforbundet Troms, NNN Troms, LO Midt-Troms, Geir Teigen, Steigen kommune, Odd J. Solberg, Nordland fylkes fiskerlag, NKP, Natur og Ungdom.

⁸⁸⁴ <http://www.visir.is/fludi-til-noregs-undan-hagraedingunni/article/2014707019975> [09.07.2016], <http://www.fiskifrettir.is/frettir/hofnin-i-hammerfest-i-noregi/79213/> [09.07.2016].

⁸⁸⁵ Hørings svar fra Alta kommune, Andøy kommune, Båpsfjord Ap, Båpsfjord handlesstands fiskerigruppe, Fagforbundet Troms, Finnmark Ap, Finnmark fylkeskommune, Norges Fiskarlag, Fiskeridirektoratet,

saklig grunnlag for en så dramatisk endring i samfunnskontrakten som de flertallet i utvalget legger opp til». ⁸⁸⁶ Høringsinstansene i Båtsfjord foretrakk en grad av politisk styring fremfor full markedsstyring, og konsulentbyrået Noodt & Reiding skrev rett ut at det dreide seg om verdivalg. ⁸⁸⁷

Med bakgrunn i tradisjonen for å legitimere den nasjonale kontrollen over fiskeressursen med hensynet til kystbefolkningen – samfunnsargumentet – ble debatten om den nasjonale råderetten koblet til en debatt om sosial bærekraft i næringen og i fiskeripolitikken, basert på premisset om at det er kystbefolkningen som forvalter ressursen på vegne av fellesskapet. En stor del av kritikken som fremkom i høringsrunden handlet om mangel på hensyn til bosetning og sysselsetting langs kysten. En lang rekke hørings svar advarte mot at grunnlaget for den desentraliserte strukturen som fremdeles kjennetegner kysten forsvinner dersom nye regler åpner for ytterligere sentralisering, og for at kapitalsterke aktører utenfor landsdelen – og utenfor Norge – får anledning til å kjøpe fiskekvotene som nå hører til her. ⁸⁸⁸ Samlet sett leverer hørings svarene mange argumenter for at en lokalt forankret kystflåte er fremtidsrettet fordi den er effektiv, resilient, innovativ, lønnsom og miljøvennlig og ivaretar både økologisk, økonomisk og sosial bærekraft i større grad enn havfiskeflåten, særlig når klimahensyn og utslippsreduksjon trekkes inn som rammefaktor. Blant viktige aspekter Tveterås-utvalget fikk kritikk for å ha sett bort fra, var klimaproblematikk og fordelingsproblematikk i form av rettferdighet mellom generasjoner. ⁸⁸⁹ Det ble dessuten rettet til dels knusende kritikk mot

Fiskesalgslagenes samarbeidsråd, Hasvik kommune, Hvaler fiskeriforening og Fredrikstad og Rygge fiskerlag, Kystens tankesmie, Lebesby kommune, LO, LO Midt-Troms, Lofotrådet, Natur og Ungdom, Naturvernforbundet i Troms, NNN Tromsø, NNN, Nord-Trøndelag fylkeskommune, NKP, Norges Kystfiskerlag, NSL, Per Roger Vikten, Storfjord kommune, Vestvågøy kommune, Vestvågøy SV, Vikna kommune.

⁸⁸⁶ Hørings svar Fiskeridirektoratet 2015: 49.

⁸⁸⁷ Hørings svar fra hhv. Båtsfjord kommune, Båtsfjord Ap og Noodt & Reiding.

⁸⁸⁸ Hørings svar fra Kystens Tankesmie, Hadsel kommune, Hamarøy kommune, Noodt & Reiding, LO, NNN, Fiskesalgslagenes Samarbeidsråd, Fritt Norden Norge, Nei til EU, Naturvernforbundet i Troms, Natur og Ungdom, Alta kommune, Lebesby kommune, Finnmark fylkeskommune, Hasvik kommune, Hammerfest kommune, Øst-Finnmark Regionråd, Karlsøy kommune, Flakstad kommune, Arbeiderpartiets sametingsgruppe, Norges Kystfiskerlag, Vågan kommune, Vestvågøy kommune, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Norges Kommunistiske Parti, Nordland Fylkes Fiskerlag, Pelagisk Forening, Steigen kommune, Storfjord kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Vikna kommune, Vestvågøy SV, Værøy fiskerlag, Vågan kommune, Fiskekjøpernes Forening, Hvaler Fiskerforening, Fredrikstad og Rygge Fiskerlag, Kystpartiet i Nordland, LO Midt-Troms, NNN Troms, Lofotrådet, Andøy kommune, Båtsfjord Arbeiderparti, Bø kommune, Finnmark Arbeiderparti, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Båtsfjord kommune, Fagforbundet Troms, Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe.

⁸⁸⁹ Påpekt særlig i hørings svar fra Natur og Ungdom, Naturvernforbundet i Troms, Vikna kommune, LO og NKP men også Andøy kommune, Lofotrådet, Steigen kommune og Vestvågøy kommune vektlegger rekruttering, og Nordland Fylkes Fiskerlag påpeker at fisk er en fornybar ressurs som vil være evigvarende når den forvaltes rett.

manglende argumentasjon og/eller konsekvenstenkning i utvalgets forslag til løsninger.⁸⁹⁰ Særlig reises det tvil rundt grunnlaget for å anbefale stordrift, eller den vertikalt integrert næringskjeden som løsningsmodell. Flere høringsinstanser går langt i å hevde at anbefalingen av en slik løsningsmodell bygger på teoretiske politiske idealer, som var 1980- og 90-årenes oppskrift og som nå er tilbakevist gjennom praktisk historisk erfaring.⁸⁹¹ I den grad vertikal integrering er forsøkt i norsk sjømatnæring, har det ikke vært noen suksess, og den største aktøren som forsøkte seg på dette, Aker Seafood, forlot konseptet i 2011.⁸⁹² Det var den statlige strategien for hvordan filetindustrien skulle bli lønnsom. I neste avsnitt skal vi nærmere på sammenhengen mellom politiske ideer, grunnantakelser og samfunnsfortellinger.

6.5 Nye realiteter, nye fortellinger

I løpet av de fem årene Moxnes-utvalget var i arbeid, inntraff flere hendelser som ristet i oppfatningene av det vante. Det innebar at samfunnets fortellinger ble utfordret. Slike fortellinger – narrativer – finnes på arbeidsplassene, og i media. De finnes i offentlige og private fora. Disse fortellingene bygger på sett av erfaringer, idealer og antakelser, og bidrar til å forme normene som knyttes til ulike felt, også i politikken. Når erfaringene endres, reforhandles normer og fortellinger, som Neumann var inne på i sin analyse av Barentssamarbeidet.⁸⁹³ Av Holm og Henriksens analyse, kan det utledes at sjømatnæringens samfunnskontrakt nå er gjenstand for reforhandling, siden debatten rundt næringens samfunnsrolle preges av verdikonflikter og motstridende forventninger.⁸⁹⁴ Johnsen viser at det ulike fortellinger om fiskeren, basert på ulike virkelighetsoppfatninger, har ligget implisitt i politiske idealer for hvordan næringen skal drives og hvilken samfunnsbetydning den tillegges. Disse kan kobles til ulike politiske programmer, som har endret seg over tid.⁸⁹⁵

⁸⁹⁰ Høringssvar fra Finnmark Ap, Nei til EU, LO, Norges Fiskarlag, Hvaler Fiskeriforening og Fredrikstad og Rygge fiskerlag, Øst-Finnmark Regionråd, Hammerfest kommune, Fiskekjøpernes forening, Vestvågøy SV, NKP, NSL, Norges Kystfiskarlag, Lebesby kommune.

⁸⁹¹ Høringssvar fra LO, Fiskesalgslagens Samarbeidsråd, Nei til EU, Norges Kystfiskarlag, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, NKP, Nordland fylkes fiskarlag, Hammerfest kommune, Norges Fiskarlag, Kystens tankesmie, Fritt Norgen Norge, Krabbin AS/Pål Krüger, Vestvågøy SV, Fiskekjøpernes Forening, Finnmark Arbeiderparti, Noodt & Reiding.

⁸⁹² Mer om dette, se Finstad 2014: 243.

⁸⁹³ Neumann 2009: 83.

⁸⁹⁴ Holm og Henriksen 2014: 4-5. Jf. Holm m.fl. 2015: 65.

⁸⁹⁵ Johnsen 2004: kap. 3 og 4. Her har han (s. 128) stilisert tre ulike typefortellinger som han kaller 1) «den rasjonelle fiskeren», et syn basert på metodologisk individualisme som innebærer at «den rasjonelle fiskeren er skapt en gang for alle og skaper verden» 2) «verden i fiskeren», et syn basert på kollektivism som innebærer at mening er relasjonell og at individet/subjektet er samfunnskapt, altså at «verden skaper fiskeren» 3) «fiskeren i verden», en oppfatning der både individualisme, situasjonisme og kollektivism er mulig, og der refleksive prosesser er det vesentlige, der «fiskeren og verden skapes i refleksive prosesser i møtet med hverandre». Disse

Basert på innholdet i denne avhandlingen, er det mulig å peke på flere ulike fortellinger som har versert, i den offentlige debatten, i media og som tilhører tidens dominante logikk. Her inngår flere varianter av det vi kunne kalle «*fortellinger om Norge og Verden*».

Historien om miljøpolitiske idealer og normer for nasjonens befatning med natur kunne samles i «*fortellingen om miljønasjonen Norge*». I en slik sammenheng, kunne overfiskeproblematikken brukes til å illustrere hvordan vedtatte sannheter reforhandles når – men ikke før – det foreligger en ny situasjon, ny erfaring eller ny kunnskap. Opplevelsen av krise og behovet for å skape ny stabilitet ser ut til å være viktig for å mobilisere endringsvilje.

Begrepet «overfiske» hadde ikke noen selvsagt plass i den politiske debatten – eventuelt hadde det et annet og mindre dramatisk innhold – så lenge rådende oppfatning var at «det er nok fisk i havet». Først da både praktisk erfaring og allment aksepterte naturvitenskapelige beregningsmetoder viste at det *var* fisket for mye i forhold til hva enkelte bestander tålte, ble begrepet «overfiske» etablert som en politisk størrelse som krevde endring og handling. Med det, flyttet debatten seg fra å gjelde «om vi har overfiske» til å gjelde «tiltak mot overfisket». Og dette har gitt næring til nye narrativer om «den truede fisk». En viktig del av utviklingen, var innføringen av 200-mils økonomisk sone i 1977, der kyststatene fikk utvidet ansvar for å forvalte fiskebestandene og nettopp motvirke overfiske. Dette var imidlertid bare et første

typefortellingene bruker han i sin analyse av etterkrigstidens fiskeripolitiske retorikk. Han knytter fortellingen om *fiskeren i verden* og til samvirkemodellen – som denne modellens retoriske fundament, et fundament som tilsa at fiskerne skulle styre, ikke la seg styre av, fiskeripolitikken (s. 147-150). Han kobler fortellingen om *verden i fiskeren* til etterkrigstidens moderniserings- og industrialiseringspolitikk (s. 153-154) og kommer til at denne – i motsetning til samvirkemodellen – møtte motstand i Nord-Norge. Senere valgte Arbeiderpartiet heller å basere sin retorikk på en mer individualistisk aktørforståelse, og brukte dermed fortellingen om *den rasjonelle fiskeren* «som oversettelsesmekanisme i moderniseringsmaskineriet», slik Johnsen uttrykker det. Fortellingen om *den rasjonelle fiskeren* knyttes til økende innslag av markedsøkonomiske argumenter, som Johnsen finner allerede hos torskedefiskeutvalget, der det legges stor vekt på lønnsomhet, rasjonalitet og produktivitet (s. 156). Dette åpner for en diskusjon om hva slags type rasjonalitet det er tale om. Utgangspunktet var *den økonomisk rasjonell* adferden (s. 161). Ottar Brox' kritikk fra 1960-årene var tuftet på en oppfatning av at det var rasjonelt å tilpasse seg naturens betingelser, altså en lokal fornuft som ikke kunne erstattes av en «objektiv, vitenskapelig fornuft» (s. 165). Johnsen mener at fortellingen om *fiskeren i verden* var lå til grunn for lokalsamfunnsparadigmet ved det samfunnsvitenskapelige miljøet ved Universitetet i Tromsø i 1970- og 80-årene (s. 135). Retorikken som på 1970-tallet banet veien for ressursforvaltningsregimet, var basert på en økologisk rasjonalitet, som langt på vei lyktes med å få tilslutning til at samfunnsøkonomisk og økologisk fornuft var sammenfallende (s. 167). Denne politikken ble på 1980-tallet avløst av en ideologisk sett svakt forankret fiskeripolitikk preget av markedsliberalisme og pragmatisme, der en del forbindelser mellom fiskere og samfunn ble oppløst (s. 180). Imidlertid var det først på 1990-tallet at en felles virkelighetsforståelse fikk gjennomslag. Erkjennelsen av at fangstkapasiteten overskred ressursgrunnlaget satte de tre konkurrerende fortellingene ut av spill og, *den økologiske fornuft* ble den nye formidler av moderniteten. Her kunne den økonomiske rasjonaliteten, styringsbehovet og samfunnsinteressene forenes, i en ressursforvaltningsmodell der fisken – ikke fiskeren – var den sentrale premiss (s. 182). I dagens fiskeripolitikk er det satt likhetstegn mellom det som er *bedriftsøkonomisk* lønnsomt og samfunnsmessig tjenlig (s. 183-185). Modernitets- og produktivitetsidealet vedvarer, med andre ord. Men det er uenighet om *bedriftsøkonomisk* lønnsomt og samfunnsmessig tjenlig er synonyme. Som vist i kapittel 6.5 er det nettopp her kampen om hvilke løsningsmodeller og definisjonsmakt nå foregår, etter at ressurs hensynet har fått ubestridt politisk forrang.

skritt i retning av en mer aktiv forvaltningspolitikk. Kritikken mot fiskerisubsidier vokste både nasjonalt og internasjonalt, der det ble hevdet at subsidier bidro til oppbygging og vedlikehold av overkapasitet i både flåte og industri, noe som ledet til overfiske. Et premiss for at en slik problemstilling kom på dagsorden, var nettopp at overfiske ble anerkjent som problem. Ved inngangen til 90-tallet var denne forståelsen i ferd med å bli lagt til grunn for norsk fiskeripolitikk – fiskeripolitikken hadde fått en ny dominant logikk.

Spørsmålet om fiskeriallmenning eller kvoteregulering handler om frihet og begrensninger. Når det er snakk om «liberalisme» eller «proteksjonisme», handler det dypest sett også om frihet og begrensninger. Frihet og begrensninger i fiskerinæringen kan knyttes til to hovedforhold: Tilgangen til ressursene og tilgangen til markedene. Både norsk forvaltning av torskebestanden og norske myndigheters tilrettelegging for foredling av hvitfisk i Nord-Norge ble endret på 1990-tallet. Nye reguleringer ble innført på fangstkvantum, mens gamle konkurransereguleringer på omsetning ble opphevet. Samtidig som kystallmenningen ble lukket da det nye fartøykvotesystemet ble innført, fikk man en økende markedsorientering i fiskeripolitikken. Ett sentralt punkt i mitt arbeid, er at regimeskiftet i fiskeripolitikken også innebar en speilvending i ressurs/markeds-perspektiv. I næringen kan det sies at det foregikk en speilvending i ressurs/markeds-henseende. Industrien skulle være markedsorientert, ikke ressurs- eller produksjonsorientert, og markedets behov – ikke fangstleddets – skulle være veiledende. På et overordnet plan kom synet på statens rolle i samfunnet i spill. Det var forventet at den skulle gripe mer aktivt inn i ressursforvaltningen. I *organisasjonsregimet* var ressurstilgangen åpen mens markedstilgangen var sterkt regulert – i *markedsregimet* ble ressurstilgangen stadig mer regulert mens markedstilgangen ble åpnet, eller flyttet fra den offentlige til det private næringslivets styringssfare. Med speilvendingssaken la staten til rette for – den *konstruerte* – et nytt marked, markedet for kjøp av fisk fra utenlandske fiskebåter til norsk fiskeindustri. Denne åpningen skjedde med visse begrensninger og på visse vilkår, uttrykt blant annet gjennom kriteriene i unntaksbestemmelsene. Staten bestemte hvilke regler som skulle gjelde, gjennom lovgivningen.

En annen fortelling som da kan utfordres, er fortellingen om «*Norge i det frie markedet*». Etter frislipp, enkel privatisering og en laissez-faire-holdning i Thatcherismen og Reagonomics på tidlig 80-tall, svekket børskrakk, og bank- og finanskriser mot slutten av tiåret troen på markedets selvregulerende evne. Konsekvensen ble at tilsyn og politisk konstruerte spilleregler ble betraktet som nødvendig for å sikre *virksom konkurranse*. En del av den markedsorienterte statens nye rolle i var å definere – eller konstruere – markeder,

regulere dem og føre tilsyn med dem. I kjølvannet av dette føres en omfattende tilsynsvirksomhet i nasjonal regi – for å sikre virksom konkurranse gjennom like vilkår, forhindre monopoldannelse (Konkurransetilsynet), sikre hygienisk forsvarlig behandling av fisken (Mattilsynet), og slå ned på svart omsetning av fisk (Økokrim). I tillegg kommer en rekke nasjonale bransjetilsyn (Post- og Teletilsynet, Medietilsynet, Kredittilsynet) og på overnasjonalt nivå EFTAs overvåkingsorgan ESA, som kontrollerer at EFTA-landene følger reglene i EØS-avtalen. Det moderne markedet er gjennomkontrollert og fiskerisektoren er intet unntak. Dette gjør det betimelig å spørre om «deregulering» og «liberalisering» i realiteten er adekvate ord for å karakterisere perioden, til tross for at dette er ord som er tett innvevd i den tilhørende politiske retorikken

En internasjonal grunnfortelling som *ble* utfordret, var den kalde krigens fortelling mellom øst og vest. Den stemte åpenbart ikke lenger overens med det som foregikk. En banebrytende serie av hendelser inntraff da den kommunistiske østblokken i Europa brøt sammen. Berlinmurens fall høsten 1989 var det første tydelige varslet om dramatiske politiske endringer. Da var tilnærmingen allerede godt i gang i nordområdene, som vi har sett. «*Fortellingen om Norge og Russland*» og «*fortellingen om Norge og Sovjetunionen*», er ulike fortellinger, men begge preger og preges av det ambivalente forholdet mellom de to landene. Norge og Russland har lange tradisjoner for samhandling, selv om de også har tilhørt ulike blokker i internasjonal storpolitikk, noe som har gjort samarbeidet komplisert, for eksempel under den kalde krigens. Partenes kunnskap og *forestillinger* om hverandre har påvirket de muligheter for samarbeid som faktisk fantes.

Kanskje er det slett ikke overraskende at folk i nord grep tilbake til fortellingen om det som var *før* sovjettiden, nemlig fortellingen om *pomorhandelen*, for å ha en forståelsesramme å plassere den nye situasjonen i. Fra å ha vært oppfattet som *normalsituasjonen*, kunne den kalde krigens restriktive æra dermed omtolkes til en *forbigående episode* i en mye lengre historie der samhandling mellom Norge og Russland var den *egentlige* normalsituasjonen. Speilvendingsaken viser at også i arbeidet med en slik konkret sak kom ulike oppfatninger av handelssituasjonen mellom Norge og Sovjetunionen til syne, også i tiden rett *før* torskakrisa og Sovjetunionens fall. Mens aktører som utforsket de nye utsiktene til samhandel i 1988 kanskje hadde en «pomor-forståelse» i bagasjen av historiske referanser, hadde aktører med ferskere handelserfaring med den store naboen i øst andre oppfatninger av sakens realiteter – realiteter knyttet til fiskeomsetning på et verdensmarked. Problemene i det gamle systemet ble forsterket etter 1990, på begge sider av grensen. Både Norge og Russland forlot sin tidligere

proteksjonistiske politikk – av praktiske økonomiske grunner. Det oppsto problemer med mottakskapiteten på land på russisk side da sovjetisk infrastruktur brøt sammen som følge av sovjetregimets fall. Russiske trålere trengte tilgang til et fungerende mottakssystem der de var sikret å få oppgjør for fangstene. Samtidig trengte nordnorsk hvitfiskindustri å få stabil tilgang på råstoff, noe som ble særlig prekært med torskekrisa og fiskestoppen i 1989. Å sikre kontinuerlig tilgang på råstoff av god kvalitet var ansett som nøkkelen til en konkurransedyktig norsk fiskeindustri på land.⁸⁹⁶ På både norsk og russisk side handlet det om hvorvidt fiskerinæringen kunne overleve i sin daværende form, noe det på sikt skulle vise seg at den ikke kunne. At russiske skip kunne levere til nordnorske fiskemottak fremsto likevel som en god akuttløsning for aktører på begge sider av grensen, mens man forsøkte å finne ut hvorhen veien gikk videre.

Dertil har vi «fortellingen om Norge og EU», som er en fortelling om skismaet mellom selvstendighet og avhengighet. I Sejersted-utvalgets utredning fra 2012, *Utenfor og innenfor*, ble fortellingen om *Norge som annerledeslandet* trukket i tvil.⁸⁹⁷ Utvalget fant ut at det i praksis er liten forskjell mellom EFTA-landene og EU-landene når det gjelder hvor stor innflytelse EU-retten har.⁸⁹⁸ Her beskrives en utvikling i Europa de siste 20 årene i retning av en todelt rettsorden: De nasjonale rettssystemene er underordnet de felleseuropeiske, der EU-retten er hoveddelen, men der også andre fellesregler som for eksempel Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) inngår.⁸⁹⁹ Europautredningen konkluderte med at innføringen av EU/EØS-retten innebærer det største inntaket av fremmed rett i norsk rettshistorie siden innføringen av kanonisk (kristen) rett i Norge i Middelalderen.⁹⁰⁰ Da utvalgets leder Fredrik Sejersted presenterte utredningen for offentligheten, la han vekt på at norsk EU-tilpasning var mer omfattende enn de fleste trodde:

Det er mange små myter, men det er et par store. Den første er at folk tror vi er mer utenfor EU enn det vi egentlig er. Det er en myte at vi er et annerledesland. I realiteten er vi et vanlig nordvestlig europeisk land som er med på veldig mye.⁹⁰¹

⁸⁹⁶ Moxnes 1990: 30.

⁸⁹⁷ Om «annerledeslandet» i norsk politisk debatt, se også Christensen og Zachariassen 2014d: 136.

⁸⁹⁸ Sejersted 2012:131-134.

⁸⁹⁹ Sejersted 2012: 119.

⁹⁰⁰ Sejersted 2012: 134. Ved utløpet av 1994 hadde Norge gjennomført 94 prosent av all relevant EØS-rett. Likevel ga EU/EØS-tilpasningen norsk lovgiver (det vil si Stortinget når det gjelder lover og regjering/forvaltning når det gjelder forskrifter) kontinuerlige oppgaver i årene som fulgte. Stortinget har ifølge utvalgets oversikt truffet godt over 200 lovgivningsvedtak som gjelder tilpasning til EU-retten. Det store flertallet av EU-regler gjennomføres likevel på forskriftsnivå, og her var det tale om minst 1000 per 2011, jf Sejersted 2012:118-120.

⁹⁰¹ Stavanger Aftenblad PLUSS, fredag 20. januar 2012, s. 6.

Utvalget pekte dessuten på at nasjonale myndigheter i flere tilfeller overoppfyller EU/EØS-rettens krav, for å være på den sikre siden, og at «det man da samtidig gjør er å innskrenke Stortingets lovgivende handlingsrom mer enn det EU/EØS-retten strengt tatt krever».⁹⁰² Som motvekt, trakk utvalget frem eksempler på kreativ omskriving av norske lover – for å tilpasse seg uten å måtte fravike norske prinsipielle standpunkt. Utvalget mente at dette er en praktisk viktig del av forståelsen av det handlingsrom som fortsatt finnes innenfor rammene av lojal etterlevelse av Norges avtaler med EU. De konkluderte med at det er viktig å være oppmerksom på hvilke åpninger og muligheter direktivene ofte gir: «Ikke minst er det viktig at regjering og forvaltning er bevisst på dette, slik at man kan informere Stortinget om hvor grensene for direktivet går og hvor mulighetene for nasjonale løsninger begynner.»⁹⁰³

Dette er særlig relevant når det handler om adgang til naturressurser, og vannkraft og fiskeri ble brukt som eksempler. Nettopp Fiskerigrenseloven/Fiskeriforbudsloven av 1966 var ett slikt eksempel. I denne lovens § 3, 2. ledd, fantes tidligere et krav om at skipper og minst halve mannskapet på skip som fisker i norsk territorialfarvann måtte være norske. Dette var diskriminerende mot andre EU/EØS-borgere, noe som førte til at paragrafen ble endret fra et *nasjonalitetskrav* til et *bostedskrav*:

Ved fiske og fangst i territorialfarvannet må minst halvparten av mannskapet og lottfiskerne samt fartøyføreren være bosatt i en kystkommune eller i en nabokommune til en kystkommune.⁹⁰⁴

Dette eksempelet skulle minne om at norsk lovgiver må se etter hvilket handlingsrom som finnes innenfor EØS-tilknytningen. Ett medlem i utvalget hadde særlig behov for å understreke dette. Det var SV-politiker og EU-motstander Dag Seierstad. Hans synspunkter kommer til uttrykk som mindretallsdissenser underveis i NOUen. Selv mente han at alternative retninger ikke kom godt nok til uttrykk på den måten. Han utga en «motmelding» som han kalte *Rapport 2:2012 EØS – en kritisk vurdering*, der han spurte om det finnes en handlefrihet som Norge, i egenskap av å være ikke-EU-medlem, utnytter for dårlig.⁹⁰⁵ Sett på denne bakgrunn, fremstår forestillingen om Norge som «annerledeslandet» som et godt eksempel på at en narrativ kan medvirke til å tilsløre politiske realiteter. Det er også verdt å merke seg at EØS-avtalen var tuftet på en forventning om norsk EU-medlemskap, en forventning som ikke ble innfridd. Da folkeavstemningen i 1994 ga flertall mot medlemskap,

⁹⁰² Sejersted 2012: 123.

⁹⁰³ Sejersted 2012: 128, 135.

⁹⁰⁴ Fiskeriforbudsloven § 3 <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1966-06-17-19> [29.12.2013].

⁹⁰⁵ Seierstad 2012: 2.

fikk dette implikasjoner for forholdet mellom rett og demokrati. Eriksen og Fossum kaller dette for «det norske paradoks», der et ønske om å styrke norsk selvstyre gjennom å avstå fra medlemskap kolliderte med den suverenitetsforståelsen som den europeiske integrasjonsprosessen bygger på. Norge har fått liten mulighet til å påvirke europeiseringen og dermed rommet for norsk selvbestemmelse.⁹⁰⁶

Etter denne reisen gjennom «fortellinger om Norge og verden», skal jeg presentere en gammel og seiglivet ide når jeg ser nærmere på «*fortellingen om filetindustrien*». Som jeg har kommentert tidligere, hadde filetindustrien stor politisk kapital. Hva bunner det i? En del av forklaringen er at denne industrien har fått store representasjonsoppgaver i fiskeripolitikken, som bærer av «det moderne» kontra den såkalt «konvensjonelle» delen av næringen, og som bærer av Arbeiderpartiets industrialiserings- og distriktslinje, der målet var å skape arbeid til mange. Finstad viser at denne tradisjonen har røtter på 1930-tallet (jf. kap. 5.3).⁹⁰⁷ Det at den tyske okkupasjonsmakten under krigen bygde topp moderne frostfilet-anlegg i Norge, kan så betraktes som en bekreftelse på at dette var tidens oppskrift for hvitfiskindustrien, og for matproduksjon til massene. Denne industrien ble tildelt en sentral rolle i gjenreisningsarbeidet i Norge etter 2. verdenskrig, gjennom Nord-Norge-planen (1951) og utbyggingen av Finotrokonsernet. Holm kaller det «den modernistiske drømmen om en rasjonell og konkurransedyktig næringsmiddelindustri med basis i havets ressurser».⁹⁰⁸ Hvis vi så sper på med bildet av trålgasten og filetjenta fra kapittel 2, og visene om filetjenter og fargerikt internasjonalt fellesskap fra kapittel 1, blir det nesten så at vi kan tale om *filetromantikk*. Med utgangspunkt historien om norsk frossenfilet, kan jeg konstruere en tidslinje som illustrerer «*fortellingen om filetindustrien*», fig 6.4, der ulike politiske plandokumenter og vedtak vedrørende fryseindustrien brukes som tidsmarkører.⁹⁰⁹

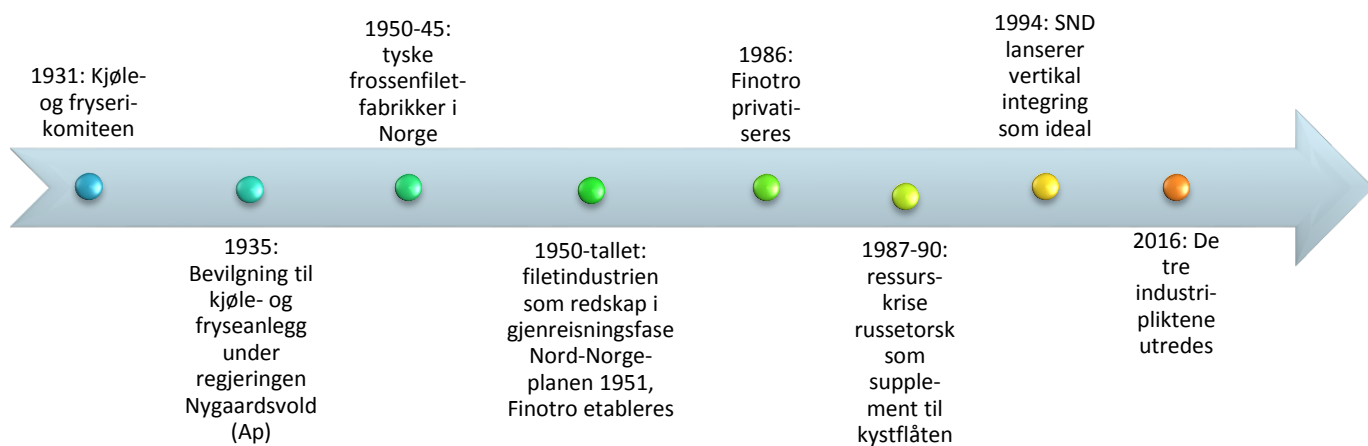
⁹⁰⁶ Eriksen og Fossum 2014: 22.

⁹⁰⁷ Finstad 2005: kap. 2.

⁹⁰⁸ Holm 1996: 114.

⁹⁰⁹ Fremstillingen bygger på Finstad 2005, Johnsen 2004 og denne avhandlingen.

FIGUR 6-4 MILEPÅELER I FILETINDUSTRIENS HISTORIE



Som påpekt i kapittel 5.3, kan det stilles spørsmål om realismen bak planene, når ideen om denne industrien i første rekke var politisk motivert. For det første kan det synes som et paradoks allerede i utgangspunktet, at fiskerigrenseloven av 1966 skulle hindre at utenlandske fiskeleveranser fortrengete fangsten fra norske fiskere, når problemet oftere var det motsatte, at produksjonskapasiteten var for stor, og ikke tilpasset verken sesongmessige svingninger i leveransene, eller markedets etterspørsel, for den del.

Så hadde det vært rimelig å anta at ressurskrisen satte stopp for filetromantikken. Når ressurs hensynet fikk forrang, ble sysselsettingsargumentet svekket. Neste paradoks viste seg da ressursmangelen var erkjent. Med én hånd hjalp staten til med å opprettholde fiskemottak ved hjelp av importert råstoff, slik at fiskerne kunne forbli i yrket – mens den med den andre hånden begrenset fangstkapasiteten og inntjeningsmulighetene deres, gjennom kvotebegrensninger av hensyn til fiskebestandene. Da det ble et etablert standpunkt at overkapasitet i flåten og i foredlingsindustrien ledet til overfiske, ble det legitim politikk at flåten og foredlingsindustrien måtte skaleres ned, av ressurs hensyn. Da er det uunngåelig at sysselsettings hensyn og ressurs hensyn kolliderer. Som jeg var inne på i kapittel 3 og 5, ble «hensynet til arbeidsplassene» (samfunnsargumentet) satt opp mot «hensynet til miljøet» (ressursargumentet). Særlig ble det distriktpolitiske argumentet svekket. Med dette fremstår den norske statens fiskeri- og kystpolitikk i seg selv som noe av et paradoks, når overkapasitet i foredlingsindustrien først ble legitimert som del av et moderniserings- og distriktsutviklingsprosjekt, som vist i kapittel 2, og deretter fjernet igjen av ressurs hensyn. Det var i denne situasjonen at aktører på lokalt og regionalt plan arbeidet for å få økt innflytelse på utviklingen, som nevnt i kapittel 3 og 4, for dette innebar samtidig et klart brudd med et viktig formål ved etterkrigstidens fiskeripolitikk, særlig overfor Nord-Norge. Når det på denne

måten ble klart at eksisterende løsninger hadde feilet, ble det oppportunt å lete etter, og prøve ut nye løsninger – særlig for filetindustrien i Nord-Norge. Den første løsningsmodellen som ble lagt frem, var russetorskhandelen. Da blir det klart hvordan den gamle (1966) og den nye landingsparagrafen (1992) var representative for hvert sitt regime, men samtidig hadde et felles mål: å berge filetindustrien.

Imidlertid viste det seg snart at heller ikke det ble redningen. Som vist, kom denne saken isteden til å utfordre idealfortellingen: *Filetproduksjon sikret ikke nødvendigvis lokal sysselsetting, og lokal levering førte ikke nødvendigvis til lokal foredling*. Slik viser speilvendingsaken hvordan visse ideer og grunnleggende antakelser blir institusjonalisert og dermed selvoppfyllende – eller i motsatt fall, hvordan ideer og antakelser blir destabilisert, men at de fortsatt kan være vanskelige å oppgi. Heller ikke den neste løsningsmodellen som ble lansert for å skape lønnsomhet i hvitfiskindustrien, vertikal integrering, var noen suksess. Som vist over, fikk denne oppskriften krass kritikk i høringsrunden etter sjømatutredningen av 2014. Det samme gjaldt for øvrig bestemmelsene som skulle sikre at råstoff ble levert og foredlet på land i Norge, som også kan betraktes som levninger av en fiskeripolitikk tuftet på filetindustrien som sysselsettingsmotor.

I stortingsmelding nr. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*, som fulgte Tveterås-utredningen, gikk Nærings- og fiskeridepartementet ved fiskeriminister Elisabeth Aspaker (H) inn på flere områder som berører filetindustriens posisjon.⁹¹⁰ Hun innså at vertikal integrasjon ikke ville være ensbetydende med at mer fisk ble bearbeidet i Norge. Løsningen var heller ikke nødvendigvis at industrien eide fartøyene, og slett ikke at levering og bearbeiding ble forsøkt «sikret» ved plikt (nærmere bestemt leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikt, heretter kalt «de tre pliktene», jf. også kapittel 2.2). Hun utledet at det fantes mange former for samarbeid allerede, der uformalisert samarbeid mellom fartøy og industribedrift er det vanligste. Her var regjeringen helt på linje med det Fiskeridirektoratet skrev i sin høringsuttalelse.⁹¹¹

Nå skal det sies at det var bred konsensus om at de tre pliktene ikke hadde fungert etter hensikten. Mange høringssvar åpnet for å knytte leveringsplikten til en region istedenfor et bestemt anlegg, og enda flere sluttet seg til å utrede pliktene – selv om de ikke nødvendigvis

⁹¹⁰ St.meld. nr. 10 (2015–2016).

⁹¹¹ Fiskeridirektoratets høringssvar 2015: 20, 23.

mente at styrt avvikling var rett inngangsvinkel.⁹¹² I sin drøfting, la regjeringen her mest vekt på hensynet til «den norske arbeidslivsmodellen» som forutsetter et produktivt og lønnsomt arbeidsliv, og innebærer at arbeidskraft skal «tilflytte lønnsomme bedrifter også når det innebærer geografisk mobilitet».⁹¹³ Produktivitetsidealet står dermed ved lag, selv om det ikke lenger representeres av fileindustrien. Blant annet gikk regjeringen nå inn for å fjerne forbudet mot ombordproduksjon i torsketrålgruppen.⁹¹⁴ Som vist i kapittel 5, var ombordproduksjon et mer omstridt spørsmål for Moxnes-utvalget. Dette vitner også om at fileproduksjon på land hadde atskillig mindre politisk kapital i 2015. Dette standpunktet, sammen med videreføring av deltakerloven og opphevelse av industriforpliktelsene var for øvrig alt i tråd med høringssvaret fra organisasjonen Fiskebåt, som representerer de mer kapitalsterke aktørene på fiskersiden.⁹¹⁵

Mens Tveterås-utvalget og departementet oppmuntret til utvinning av nye arter, talte mange andre høringssvar for desentraliserte, konvensjonelle og sesongtilpassede løsninger. Her ble vertikal integrering, særlig i regi av utenlandske eiere fremstilt som et skrekk-scenario, og et annet grunnleggende argument i norsk fiskeripolitikk ble satt i spill: nemlig den nasjonale råderetten over ressursen. Nasjonal råderett har vært et kjennetegn ved det norske standpunktet i sjøgrenseproblematikken fra 1812 til 1992 og dessuten i EØS- forhandlingene. Som nevnt, var det at Norge fortsatt skulle ha rett til å begrense utlendingers adgang til å eie norske fiskefartøyer og til å investere i norske selskaper som eier slike fartøyer en viktig unntaksordning som ble fremhevet i samband med EØS-loven.⁹¹⁶ I debatten anno 2015 gikk et tydelig skille i debatten mellom dem som fryktet at endringer i deltakerloven vil åpne for utenlandsk eierskap av kvoter, og dem som ikke fryktet en slik utvikling.⁹¹⁷ Til forskjell

⁹¹² Høringssvar fra Finnmark Ap, Norges Fiskarlag, Fiskebåt, Flakstad kommune, LO, NNN, Nordland Fylkes Fiskarlag, Sjømat Norge, Sogn og Fjordane fylkeskommune og Vestvågøy kommune ville ha evaluering, Båtsfjor Handelsstands Fiskerigruppe, Lofotrådet, Storfjord kommune, Troms fylkeskommune og Vågan kommune ville ha regionalisering, mens Arbeiderpartiets sametingsgruppe, Hadsel kommune og Hamarøy kommune mente at leveringspliktige kvoter burde overføres til noen som var leveringsvillig (kystflåten).

⁹¹³ Stm 10 2015-2016: 55.

⁹¹⁴ Stm 10 2015-2016: 44, gjelder fartøy uten leveringsplikt.

⁹¹⁵ Høringssvar Fiskebåt 2015.

⁹¹⁶ 23. okt. 1992: Innst.O.nr. 14(1992-93), jf. St.prp.nr.100 (1991-92), EØS-avtalens Vedlegg VIII om etableringsrett og Vedlegg XII om fri bevegelighet for kapital.

⁹¹⁷ Stridsspørsmålet var som følger: Dersom lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) endres for å gi sjømatindustribedrifter tillatelse til å eie fartøy og kvoter, vil da Norges forpliktelser i EØS-avtalen medføre at gjeldende begrensninger i utenlandske foretaks adgang til å eie fiskefartøyer ikke kan opprettholdes? Dette berører igjen spørsmålet om hvilke næringsdrivende som kan regnes som norske (jf. kap. 3.1, 3.4 og 6.5). Finn Arnesen ved Senter for europarett, Universitetet i Oslo kom frem til at en endring i aktivitetskravet i deltakerloven ikke ville rokke ved den samme lovens gjeldende restriksjoner på utenlandske statsborgeres adgang til å eie fiskefartøyer i Norge, jf. Arnesen 2015:1, 17. Han drøfter her bl.a. forholdet rundt utenlandske

fra i speilvendingsaken, var bevegelsen fra departementet og bevegelsen fra store deler av kyst-Norge denne gangen helt på kollisjonskurs. En måte å mobilisere ressurser på da, er å gjøre som regjeringen nå gjør, å opprette ekspertutvalget for å samle kunnskap og argumenter. Mens dette skrives er tre nye utvalg i ferd med å ta fatt på sitt utredningsarbeid, i bakkant av sjømatindustrimeldingen.⁹¹⁸ Og motstanderne – de går inn for å svekke ekspertutvalgenes og argumentenes legitimitet, ved å angripe både mandat, sammensetning og grunnleggende antakelser, noe diskusjonen etter både Moxnes-utvalgets og Tveterås-utvalgets utredninger av sjømatindustriens rammevilkår ga mange eksempler på.⁹¹⁹

I dagens situasjon, er det lite som taler for at frossenfiletindustrien kan ha noen samlende nøkkelrolle. Unntaket er Båtsfjord, der Båtsfjordmiljøets rolle som næringsklynge i filetsektoren kan videreføres. I sin høringsuttalelse skrev Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe (BHF) at «næringen og politiske aktører» må «ta delt skyld for situasjonen næringen befinner seg i for øyeblikket».⁹²⁰ Ifølge BHF ligger nøkkelen til suksess i jevnere tilflyt av ferskt råstoff av høy kvalitet, og det er på Finnmarkkysten at fangstsesongen lettest kan forlenges naturlig, gjennom fiskerireguleringer som ikke motiverer flåten til å lande store kvanta på kort tid. Slik lyder rådet for fremtiden fra miljøet som i sin tid var med å arbeide frem den mer liberale dispensasjonspraksisen som ledet til speilvendingen av sjøgrenseloven.⁹²¹

borgeres adgang til å ha eierinteresser i foredlingsbedrifter i Norge. Dette la utvalget til grunn i sitt videre arbeid. I sin høringsuttalelse trekker imidlertid Peter Ørebech ved Norges Fiskerihøgskole denne konklusjonen i tvil. Han sannsynliggjør at en endring i aktivitetskravet kan få konsekvenser for nasjonalitetskravet, jf. Hørings svar fra Peter Ørebech 2015: 37.

⁹¹⁸ Stm 10 (2015-2016): 15. Utvalg nedsatt ved kongelig resolusjon av 19.06.2015 skal foreta en gjennomgang av kvotesystemet og hvordan dette bør se ut i fremtiden. Stridsspørsmål her, som møtte stor motstand i høringsrunden, er hvorvidt staten skal fjerne kvotetaket og tillate kvotesammenslåing (strukturering) også i kystflåten under 11 meter. Den såkalte plikt-kommisjonen skal se på leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten i fiskerinæringen (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fiskeriministeren-oppnevner-plikt-kommisjon/id2501495>) [26.05.2016]. Ekspertgruppe nedsatt 06.07.2016 skal se på forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk under ledelse av administrerende direktør ved Oslo Børs (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertgruppe-skal-forenkle-forstehandsomsetningen/id2507255/>) [06.07.2016]

⁹¹⁹ I likhet med debatten etter Moxnes-utredningen, omtalt i kap 5.6 og 5.8, dreide deler av debatten etter Tveterås-utredningen seg også om manglende samsvar mellom utvalgets mandat og sammensetning, og de forslagene utvalget fremmet. I 2015 ble dette kritisert i hørings svar fra Arbeiderpartiets sametingsgruppe, Båtsfjord kommune, Norges Fiskarlag, Finnmark Arbeiderparti, Fiskesalgslagenes samarbeidsråd, Flakstad kommune, Fritt Norden Norge, Geir Teigen, Hvaler fiskeriforening, Nei til EU, Nordland Fylkes Fiskarlag, Norges Kommunistiske Parti, Pelagisk forening. Se ellers drøfting over.

⁹²⁰ Hørings svar Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe 2015.

⁹²¹ Ifølge hørings svaret fra 2015, ønsker BHF ikke at industri og flåte skal ha samme eiere, fordi de mener at det vil sette markeds mekanismene ut av funksjon. BHF understreker dessuten at ressursen må forbli under nasjonal kontroll. Kjell Olaf Larsen (Båtsfjordbruket) var BHF's formann. Hans strategi har vært å styrke bedriftens lokale

Deltakerloven, som ikke kunne endres under regjeringen Brundtland, sto fortsatt sterkt i 2015. Høringen viste at det er stor motstand i næringen og langs kysten mot å endre deltakerloven slik at industrien får anledning til å eie kvoter og fartøyer, med utgangspunkt i en frykt for at en slik endring ikke vil komme kystbefolkningen til gode. Regjeringen Solberg ønsket dermed ikke å endre deltakerloven, men kom til at den lå fast som grunnlag for regjeringens fiskeripolitikk. Samtidig ville de videreføre dispensasjonspraksisen, og på den måten legge til rette for utvikling av ny biomarin aktivitet.⁹²² Her reflekteres tilbakemeldingene fra høringsrunden godt, der flertallet gikk inn for å beholde deltakerloven som den er. Dette viser at prinsippet om en fiskereid flåte levde videre når det ble koblet sammen med prinsippet om nasjonal råderett over ressursen.

Etterspørselen etter sosial bærekraft i dagens debatt er interessant å bemerke, siden Holm og Henriksen bruker alle de tre verdiområdene i sin drøfting av sjømatnæringens rolle og betingelser, i fagrapporten som følger Tveterås-utredningen.⁹²³ De drøfter endringer i den såkalte samfunnskontrakten, utfra en tanke om at ulik vektning av de ulike verdiområdene (sosial, økologisk og økonomisk bærekraft) påvirker samfunnskontraktens innhold.⁹²⁴ Min studie leder til samme konklusjon: Ulik vektning av de ulike verdiområdene påvirker forventningene som stilles, både til fiskerinæringen, til fiskeriforvaltningen og til selve fiskerilovgivning. Her ser det ut til å være stor grad av kontinuitet gjennom de siste 30 år ved at det er økonomisk og økologisk bærekraft som vektlegges, og til dels veves sammen.

6.6 Kapittelkonklusjon

Temaet for kapittel 6 er i hvilken grad speilvendingsaken innebar brudd eller kontinuitet i norsk fiskeripolitikk i et større perspektiv (Delproblemstilling 5). Et hovedpoeng er å peke på trekk ved etterkrigstidens fiskeripolitikk som ble forlatt, og hvilke som ble videreført. Som vist i kapittel 6.1, foregikk speilvendingsaken i et skisma, der debatten dreide seg om nettopp det, i hvilken grad fiskeripolitikken skulle videreføres. Jeg har fremstilt trekk ved periodens norske fiskeripolitikk som en rad paradokser. En slik serie av paradokser er et kjennetegn ved

forankring, og bygge opp et omdømme som kvalitetsprodusent. Strategien ble videreført i en ny merkevare markedsført på et miljø- og kvalitetsfortrinn, der kystflåtefangst promoteres som skånsom høstingsmetode. Båtsfjordbruket har hatt faste kystfiskere knyttet til seg i en årrekke. Blant dem er kystfisker Einar Frismo fra Herøy, som levte fast i Båtsfjord fra 1981. Kilde: Informantintervjuer med Kjell Olaf Larsen og Einar Frismo 21.01.2014.

⁹²² Stm 10 2015-2016: 49. De mest aktuelle tilfellene der det var ønskelig for sjømatindustri å eie kvoter, var i utvikling av fangst og foredling på nye arter, jf. høringsvar fra raudåteprodusenten Calanus.

⁹²³ Holm og Henriksen 2014: 9.

⁹²⁴ Jf. Holm m.fl. 2015: 65.

en paradigmatisk krise, der løsningsmodellene som tilhørte det gamle regimet viser seg utilstrekkelige. Et eksempel på det, er at filetindustrien i Nord-Norge ikke lenger var i stand til å representere de politiske idealene som den var tuftet på. Som vist, hadde *idealet om den lønnsomme filetindustrien* lenge en nøkkelrolle i norsk fiskeripolitikk. Dette idealet overskred skillet mellom de to regimene som er omtalt her, *organisasjonsregimet* og *markedsregimet*. Over tid har likevel systemkritikk og maktforskyvning endret filetindustriens rolle i norsk fiskeripolitikk. Den hadde likevel fremdeles betydelig politisk kapital i perioden da speilvendingsaken pågikk, slik at representanter for filetindustrien fikk stor definisjonsmakt i denne saken. Filetindustriens politiske kapital var en av flere grunner til at det var opportunt å la en ny praksis bane vei for lovendring i landingsspørsmålet, når det ble gjort for å bidra til å opprettholde denne industrien. Når gamle løsningsmodeller kommer under press kan det være særlig virksomt at praksis viser vei for ny lovgivning, men som vist i kapittel 6.3 er det heller ingen automatikk i at det foregår slik. Det er bare noen former for praksis som får anledning til å vise vei, og russetorskhandelen var ett slikt eksempel. Samtidig passet russetorskhandelen også inn i en politisk kontekst der internasjonal handel og næringsfrihet ble oppmuntret, mens subsidier ble bygget ned. Imidlertid var det ikke alle ønskene bak prosessen nedenfra som ble omsatt i praksis og siden bekreftet gjennom lovendring.

Russetorsken var et viktig bidrag til filetindustrien i en overgangsfase, men andre endringer i råfiskhandelen etter at landingsforbudet var opphevet, førte til at dette ikke ble redningen på sikt. Derimot ble en antakelse om filetindustrien avsannet: Det å oppheve landingsforbudet for å få levert fersk torsk til industrien var ingen garanti for økt foredling i landindustrien.

For å synliggjøre hvilke elementer som har falt ut av fiskeripolitikken og hvilke som er videreført, har jeg sett på noen av samfunnets grunnfortellinger som har virket bestemmende for det politiske handlingsrommet. I samme øyemed har jeg sammenliknet lovparagrafer som regulerte landingsadgang for fisk fra fangstfeltet og utredninger som berører filetindustriens rolle i fiskeripolitikken, målt med trippel bunnlinje-målestokk. I et langtidsperspektiv, kommer følgende aspekter ved statens prioriteringer i fiskerilovgivningen til syne, og vi ser at alle de tre verdiområdene er representert:

- 1) markedsmotiver knyttet produktivitet, effektivitet og til å maksimere eksportinntekter,
- 2) ressursøkonomiske motiver i betydningen å sikre levedyktige fiskebestander for fremtidige generasjoner av fiskere, tilvirkere og eksportører,

3) samfunnsmotiver tilknyttet det å gi fiskere adgang til et levebrød i fiskeriene og til det å bruke fiskeindustrien som middel for modernisering og samfunnsbygging.

Rett nok har disse tre motivene variert i prioritet over tid, like fullt handler det om både økonomisk, økologisk og samfunnsmessig verdiskapning. Fiskerinæringen er basert på økosystemtjenester, og den har lange tradisjoner som gir den betydning for kystkultur og kystidentitet. Dertil har Norge en lang tradisjon for å legitimere argumentet for nasjonal ressurskontroll med hensynet til kystbefolkningen. Samtidig er det også en kontinuitet i at et overordnet mål er å opprettholde en nasjonal, det vil si statlig – verken internasjonal eller lokal/regional – ressursstyring. Lokal forankring, fiskereid flåte og førstehåndsomsetning gjennom salgslag representerer organisatoriske trekk som det fortsatt ser ut til å være nødvendig å legge til grunn i fiskeripolitikken, for at den skal ha legitimitet. Dette til tross for at fiskerinæringen på Moxnes-utvalgets tid ble omdefinert fra å være en næring med særlig betydning for sysselsetting og bosetting, til å bli en næring på linje med andre næringer. Samtidig representerer produktivitetsidealet en lang kontinuitet i norsk politikk, utover fiskerisektoren. Dette medfører en konflikt mellom fiskeripolitikk som næringspolitikk og som distriktpolitikk, som nå får uttrykk gjennom etterlysning av sosial bærekraft. Hittil er hensynet til knappe ressurser er det eneste argumentet som har kunnet utfordre produktivitetsidealet.

7. Hovedkonklusjon

I kapittel 7 oppsummeres sentrale funn i studien og svar på hovedproblemstillingen. I denne avhandlingen har jeg utforsket *hvilke premisser* som endret seg, *hvilke aktører* som øvde innflytelse da loven som gjaldt leveranser av råfisk fra utenlandske skip til norsk industri ble endret, og *hvilke ressurser* som ble mobilisert for å komme i posisjon til å avgjøre dette.

7.1 Endringer hjemme og ute som fikk innflytelse på speilvendingsaken

Dette avsnittet oppsummerer funn som svarer til underproblemstilling 1:

Hvilke endringer i norsk fiskeri-, ressurs- og næringspolitikk i perioden 1987-92 fikk direkte innflytelse på speilvendingsaken?

Og underproblemstilling 4:

Hvilke endringer i internasjonale premisser hadde relevans for forløpet i saken?

Disse to underproblemstillingene behandles samlet her, fordi de norske og de internasjonale prosessene henger nøye sammen. Her er Norges forhold til EF/EU og til Sovjet/Russland av betydning, i tillegg til noen overordnede globale trender. Omveltninger i internasjonal økonomisk politikk, ressursforvaltning og sosioøkonomiske strukturer fikk stor betydning for hvilke løsningsalternativer som reelt forelå. Forklaringen på det er dels at landene interagerer, dels at landene møtte samme type utfordringer. Økonomisk lavkonjunktur var et problem, ikke bare i Finnmark eller bare i Norge, men i hele Europa, både øst og vest for det gamle jernteppet. Selve jernteppet forvitret i tøværet som fulgte det økonomiske sammenbruddet i Sovjetunionen. Når gamle stengsler forsvinner, øker samtidig muligheten for internasjonalisering, og dette ble et kjennetegn ved perioden. Med internasjonalisering menes ofte økt økonomisk og kulturell samhandling, men dette gjorde seg gjeldende på flere måter. Innen politikk og forskning økte behovet for samarbeid over landegrensene i møte med globale problemer, her representert ved menneskeskapte økologiske kriser. Internasjonaliseringen var snarere et aktivt svar på, enn et passivt resultat av, økonomiske og økologiske utfordringer.

En ressurskrise, torskekrise i Nord-Norge på slutten av 1980-tallet, førte til at det åpent ble stilt spørsmål ved fiskerigrenselovens restriksjoner: Når norsk fiskeindustri manglet råstoff – hvorfor skulle det være forbudt å ta imot fisk fra utenlandske fartøy? Dette er et eksempel på at nye problemer og nye behov – ofte formulert som *knapphetsproblemer* – utfordrer

eksisterende lovverk, og fører til at lover endres. Det oppsto en ny situasjon, som svekket den gamle lovens legitimitet. Ressursmangelen som fulgte av torskekrisa, og det nye kvote- og forvaltningsregimet som ble virksomt også for kystflåten fra og med fangståret 1990, er viktige faktorer som ble sett i sammenheng med speilvendingsaken, både i samtid og ettertid. Det samme gjaldt ny eksportlov for fiskevarer (1990) og EØS-loven (1992).

I tillegg beveget både nærings- og distriktpolitikken seg bort fra 1970-tallets motkonjunkturpolitikk. Dette hadde sammenheng med 1) en felleseuropeisk orientering som Norge bandt seg til gjennom EØS-avtalen, 2) dårlige erfaringer fra norsk statseid industri, og 3) at fallende oljeinntekter ga den norske staten mindre økonomisk handlingsrom.

Jeg har brukt trippel bunnlinje-metaforen (jf. kapittel 1.5) for å illustrere et politisk fokusskifte, der vektleggingen skiftet fra det kulturelle/sosiale/samfunnsmessige verdiområdet til nærings/forretnings/markedsområdet og natur/miljø/ressursområdet, som illustrert i fig. 3-2. Dette foregikk også internasjonalt, og innebar at argumentasjon som vedrørte markeds- og miljøhensyn i mange sammenhenger vant relevans og legitimitet, på bekostning av argumentasjon som hadde med samfunnshensyn å gjøre. I denne saken innebar det at sysselsettings- og bosettingsargumentet (*samfunnsargumentet*) tapte terreng i forhold til argumenter om bærekraftig ressursforvaltning (*ressursargumentet*), konkurransekraft og lønnsomhet (*markedsargumentet*). Denne utviklingen synes naturlig, siden tidens viktigste utfordringer syntes å ligge på det markedsøkonomiske og det ressursøkonomiske verdiområdet. Det som imidlertid begynner å komme til syne nå, etter tre tiår med fokus på økonomi og økologi foran samfunn, er at hensynet til sosial bærekraft savnes. Det kan betraktes som en kostnad ved et politisk klimaskifte som syntes nødvendig.

Jeg har tatt utgangspunkt i at den nye kombinasjonen av skjerpet ressurskontroll og økt markedsfrihet innebar en ny situasjon, som fikk stor betydning for den norske fiskeflåten og for norsk foredlingsindustri på land. Denne nye koblingen mellom natur og økonomi er sentral i dette arbeidet. Dette innebar økte krav om 1) økonomisk bærekraft fra en markedsøkonomisk orientering og 2) økologisk bærekraftig ressursforvaltning, som sammen utgjorde en ny kombinasjon av rammebetingelser for datidens politiske handlingsrom.

Systemskiftet på russisk side beredte grunnen for nye samarbeidsformer i Barents-området, først innen handel og deretter et utvidet samarbeid når det gjaldt ressurskontroll. Den første tilnærmingen kan betraktes som markedstilpasning på begge sider av grensen. Den

tradisjonelle markedsliberalismens forklaring ville være at «markedskreftene selv» virker regulerende som en «usynlig hånd», men så enkelt er det ikke. Noen la til rette for det, gjennom å bidra til endrede eksport/importrelasjoner – en nøkkel til at fiskerigrenseloven kunne speilvendes. Dette gjaldt på den ene siden den norsk-russiske tilnærmingen, og på den andre siden EØS-samarbeidet.

7.2 Norske endringsagenter – hvem, hvorfor og hvordan?

Dette avsnittet oppsummerer funn som svarer til underproblemstilling 2:

Hvilke norske aktører øvde innflytelse i speilvendingsaken, i forkant av at landingsparagrafen ble endret, og hva var deres formål med arbeidet?

Og underproblemstilling 3:

Hvilke ressurser mobiliserte norske aktører for å få til en endring av den aktuelle paragrafen?

Disse to underproblemstillingene behandles samlet her, fordi hvem som arbeidet frem en endring og hvordan de gjorde det er to sider av samme sak. Det er dessuten en faktor i seg selv at arbeidet foregikk i en brytningstid. Fordi mye var uavklart, fantes også mange potensielle løsninger. Nettopp der fant endringsagentene i denne historien sitt handlingsrom. For å belyse dette, har jeg brukt et innovasjonsperspektiv og et resilienseperspektiv i forening. Som vist, foregikk arbeidet i speilvendingsaken i to parallelle prosesser, en ovenfra-og-ned og en nedenfra-og-opp, som møttes og fikk effekt. Dette er et så fremtredende trekk ved prosessen, at det har bidratt til å forme selve oppbyggingen av denne avhandlingen.

I det politiske liv var stortingsrepresentantene Steinar Eriksen (Troms), Hans Svendsgård (Nordland), Nils O. Golten (Hordaland), Anders Talleraas (Møre og Romsdal) og Svein Ludvigsen (Troms) fra Høyre pådrivere for speilvendning av landingsparagrafen i årene 1988-91. Den politiske ledelsen i Fiskeridepartementet (Ap 1986-89, H 1989-90, Ap 1990-92) ser også ut til å ha vært gjennomgående positivt innstilt til speilvendning. Det fremgår både i utformingen av den nye dispensasjonspraksisen, og måten speilvendingsaken ble lagt frem på i departementets odelstingsproposisjon. I motsetning til prosessen bak Barentssamarbeidet, der Landsem fant at arbeidet «ovenfra» og «nedenfra» lenge foregikk uten at aktørene visste om hverandre, var det løpende kontakt mellom Fiskeridepartementet og lokale/regionale aktører tidlig i prosessen bak speilvendingsaken. Felles for de to utviklingsløpene er betydningen av statsrådets ståsted. Både Landsem og Neumann legger vekt på

utenriksminister Thorvald Stoltenbergs engasjement for Barentssamarbeidet.

Speilvendingsaken viser tydelig at når politisk ledelse i Fiskeridepartementet hadde et uttalt ønske om å være i takt med næringen (i praksis: den nordnorske filetindustrien) i denne saken, ble veien fra Vadsø og Båtsfjord til regjeringskvartalet mye kortere enn den ellers kunne ha vært for aktører som representerte denne delen av næringen. Bjarne Mørk-Eidem og Asbjørn Rasch jr. hadde i 1986 den innstilling at det var nødvendig å ta et oppgjør med gammel praksis, og ble selv endringsagenter der de deltok i å utforme en ny praksis i første fase: den nye dispensasjonspraksisen som ble utviklet i 1988-98. De hadde innflytelse på sammensetningen av Moxnes-utvalget, på utarbeidelsen av nye lover, og gjennom at de kunne avgjøre hvilke lokale/regionale endringsagenter de skulle gå i tettere dialog med.

I prosessen nedenfra fantes endringsagenter tilknyttet næringslivet i Båtsfjord og Sør-Varanger, Fiskeindustriens Landsforening og Finnmark fylkeskommune. De som arbeidet mest direkte med å få i gang russetorskhandelen, var fylkesmann Anders Aune (Ap/Aunelista), fylkespolitiker Thor Robertsen (Ap), Svein A. Krane (Fiskeindustriens Landsforening), Jarle Forbord (Sør-Varanger Invest/Barents Company) og Hagbart Nilsen (Nils H. Nilsen).

Overlevelse er et sentralt motiv for innovasjon, og det motivet som vektlegges mest i denne studien. Spørsmålet om *hvordan overleve gjennom innovasjon* er også et spørsmål om omstillingsevne/endringskapasitet. Her er det også en avveining mellom hva som er mest realistisk og minst kostnadskrevende, å endre rammevilkårene (presse frem en lovendring) eller å endre seg selv (legge om driften ved fiskemottaket). I denne saken hevdet endringsagentene nedenfra at det å oppheve landingsforbudet var et tiltak som kunne hjelpe fiskeindustrien, og dermed lokalsamfunnene. Det viser da seg at liten gruppe endringsagenter i lokal/regional politikk/administrasjon og næringsliv øvde direkte innflytelse på Fiskeridepartementet i forkant av at landingsparagrafen ble endret. Gjennom det politiske systemet solgte de inn argumenter som vant gjenklang. Dette var i første rekke overlevelsesargumentet (et samfunnsargument), og argumentet om at mest mulig fisk som ble fanget, burde tilvirkes i Norge (et ressursargument). De arbeidet også for å bryte ned skillet mellom direktelanding og import (et markedsargument). De nordnorske endringsagentene hadde kontakter i både storting og regjering, der politikere fra både Høyre og Arbeiderpartiet fremmet de samme argumentene. Slik ble politiske ressurser mobilisert. Det var viktig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig i seg selv. Ideene måtte også omsettes til praksis.

Ett kjennetegn ved en krisesituasjon er at det er mangel på sikker informasjon. Løsningen er ikke gitt, og det kan finnes flere konkurrerende løsningsmodeller, uten at noen av disse tidligere er utprøvd i den gjeldende situasjonen. Slike perspektiver er høyst relevante i denne sammenhengen, hvor ulike aktører og interesser møttes for å fatte beslutninger i et felt hvor mye var uavklart og det i perioder var underskudd på verifisert kunnskap. Når erfaringsbasert kunnskap mangler, fremstår løsningsmodeller mer som *idealer* enn som oppskrifter på hvordan en krise skal håndteres. Det å mobilisere ressurser for å komme i posisjon til å øve innflytelse handler om å skaffe seg *definisjonsmakt*. Et generelt svar på hva som var endringsagentenes formål med arbeidet, er dermed at de ønsket å skaffe seg definisjonsmakt, og derigjennom komme i posisjon til å påvirke utfallet i saken. Endringsagentene presenterte en *konkret løsning*, til forskjell fra mer diffuse krav om at myndighetene måtte «gjøre noe».

For agentene bak bevegelsen nedenfra-og-opp var det å endre landingsparagrafen ensbetydende med å fjerne en hindring, slik at en ny råstoffkanal kunne åpnes i en tid med knapp tilgang på råstoff. Blant ressurser som ble mobilisert, var argumenter, kunnskap og allianser. Tillit, timing og det å ha gode talsmenn for saken var avgjørende. For å sette ideen om russetorskhandelen ut i livet, trengtes penger og organisering. Den entreprenørielle siden av endringsagentens rolle innebærer nettopp å vurdere begrensninger, oppdage muligheter – og gripe dem. For at praksis skulle kunne endres, var det klart at noen hadde lagt ned et arbeid. Lokale initiativer ble tatt, kontakter ble knyttet, planer ble lagt, argumenter ble finslippt, og alt dette ble omsatt i handling – både i næringslivet og i politiske og administrative fora.

Gjennom det praktiske med å åpne russetorskhandelen, i første omgang på dispensasjon, utviklet endringsagentene en ny praksis som banet vei for lovendring. Fiskeindustriens Landsforening fikk definisjonsmakt gjennom oppdraget med å skissere hvordan handelen kunne organiseres. Barents Company ble et redskap for å materialisere kronargumentet om å foredle mest mulig av torsken som ble tatt i Barentshavet på land i Norge. For selve speilvendingsaken var russetorskhandelens og Barents Companys viktigste funksjon var å legemliggjøre den praksisen som banet vei for lovendringen – hvordan det siden gikk med denne forretningen, var av underordnet betydning.

Som vist i kapittel 4 og 5, åpenbarer speilvendingsaken en rekke interessemotsetninger, der enkeltgrupper vant frem med sitt syn på bekostning av andre: landproduksjon foran ombordproduksjon, hensynet til hvitfisknæringen fremfor pelagisk sektor, og fryseindustri fremfor saltfisk/tørrfiskindustri. I denne prosessen representerte nøkkelpersonene bestemte,

og ofte organiserte, interesser (Finnmark Fylkeskommune, filetindustrien, Fiskeindustriens Landsforening). Disse inntok igjen bestemte posisjoner i den politiske dragkampen, hvor de sto i motsetning til andre posisjoner representert ved andre organiserte interesser (Norges Råfisklag, sildesalgslagene, saltfisk/klippfisk/tørrfiskprodusentene).

Et liknende mønster i posisjoner og motpoler avtegnet seg i bevegelsen ovenfra, for eksempel i fraksjoneringen innad i Moxnes-utvalget. Vel kan det hevdes at særlig medlemmene som utgjorde utvalgets flertall fikk innflytelse i speilvendingsaken, siden deres synspunkter reflekteres i odelstingsproposisjonen og i den nye lovteksten. På den annen side øvde aktørene i Fiskeridepartementet som oppnevnte utvalget innflytelse på utfallet i saken gjennom å velge hvem som skulle sitte der – og hvem som ikke skulle være med. Det å nedsette et utvalg for å utrede en sak, er dermed også en måte å mobilisere ressurser på. Med den sammensetningen utvalget hadde, ble speilvendingsaken en relativt ukontroversiell sak.

De nye lokale initiativene og handlingene «nedenfra» viste seg å være i takt med nye tanker og valg «ovenfra», både på nasjonalt og internasjonalt nivå. Slik sett var lovendringen resultat av prosesser som kom både nedenfra-og-opp og ovenfra-og-ned, noe som forsterker inntrykket av konsensus. Det er klart at innspill som kom nedenfra vant gehør når de var i samklang med det som kom ned gjennom det politiske hierarkiet. Både markedsargumentet og ressursargumentet ble udiskutable. Kravet om at mest mulig av fisken som ble tatt i Barentshavet skulle gå til norsk foredling, ble en gjenganger, som vist. Dette ser ut til å ha blitt en normaloppfatning, på tvers av partipolitikk og andre posisjoneringer. Historien om hvordan et samfunns fortellinger kan påvirke politiske valg, kan brukes til å reflektere over – på et mer generelt grunnlag – hvordan slike fortellinger får betydning for hva som er allment akseptert som rasjonelt, trygt og riktig, og ikke minst *normalt*. Det var ikke lenger grunn til å stenge fremmede fiskere ute, det var tid for å «gjenåpne» pomorhandelen, og i denne situasjonen passet ikke det gamle landingsforbudet.

Dette er en historie om forandring, og om hvorvidt sammenbrudd kan skapes om til nye muligheter. Saken har en lang forhistorie, og fortsettelsen strekker seg rett inn i vår egen tid, der en debatt om nye endringer i norsk fiskerilovgivning pågår mens avhandlingen skrives. Et overordnet, tidløst tema, er at lovgivningen speiler samfunnets behov, noe som klart kommer til syne i et slikt lengre historisk perspektiv. Lovverket er tids- og kontekstavhengig. Når en ny situasjon oppstår, vises den gamle lovens mangler, og det oppstår konkurranse om adgangen til å utforme den nye loven. Dette handler om mer enn interessemotsetninger. Det

handler om hvem sine kunnskaper, virkelighetsoppfatninger og verdier som blir førende når beslutninger fattes. Spørsmålet om hva som skal til for å endre en lov handler nettopp om hvilke grunnleggende ideer og verdier, antakelser og institusjonaliserte praksiser som dominerer. Og det er dette endringsagentene mobiliserer ressurser for å komme i posisjon til å påvirke. I forlengelsen av dette, diskuteres i kapittel 7.3 i hvilken grad endringer som ble foretatt innbar reell transformasjon, eller om de hovedsakelig var uttrykk for forsøk på å tilpasse og opprettholde status quo.

7.3 Brudd eller kontinuitet

Delproblemstilling 5 spør om i hvilken grad speilvendingsaken innebar brudd eller kontinuitet i norsk fiskeripolitikk. I kapittel 4 og 5 kommer det tydelig frem at selve speilvendingsaken var motivert av et ønske om kontinuitet hos noen aktører, mens andre ønsket et oppgjør med det gamle. I kapittel 3 og 6 drøftet jeg dette i et lengre perspektiv.

Som vist, fantes konkurrerende virkelighetsoppfatninger, for eksempel innad i Moxnes-utvalget, blant aktører som sendte inn høringsuttalelser, og i stortingsdebatten. Noen aktører hadde større gjennomslagskraft enn andre, endringsagentene som ble navngitt i kapittel 7.2 er eksempler på det. Likeledes finnes tegn på at aktørenes virkelighetsoppfatning var i endring, og at det kom til uttrykk i politikkkutøvelse, for eksempel gjennom departementets åpner holdning til generelle dispensasjoner fra landingsforbudet.

Hovedmotivasjonen bak bevegelsen nedenfra var et ønske om kontinuitet. Da den tradisjonelle nordnorske hvitfiskindustrien fikk problemer med lønnsomheten, og statssubsidier ikke lenger var farbar vei, var det nettopp løsninger av Schumpeters type man så etter. Det ble etterspurt fra regjeringshold, i Moxnes-utvalgets mandat.⁹²⁵ Formålet med bevegelsen nedenfra var å åpne en ny råstoffkilde for å videreføre driften ved etablerte industrianlegg, det var med andre ord dels et spørsmål om overlevelse og dels om å utforske nye muligheter. Speilvendingen av landingsparagrafen fjernet en juridisk barriere, slik at det ble mulig for denne industrien å ta i bruk en ny råvarekilde – fisken fra utenlandske fartøy. Den nye praksisen representerte kontinuitet der den gjorde det mulig å videreføre driften ved fiskemottak i en vanskelig periode. Organiseringen av direktelandinger fra sovjet/russiske fartøyer til nordnorsk fiskeindustri og opprettelsen av Barents Company ble opplevd som et nybrottsarbeid av involverte parter. Som vist var Barents Company et avgjørende

⁹²⁵ Jf. Moxnes-utvalgets mandat, Moxnes 1990: 7, Ot.prp.nr. 90 (1988-89): 31.

entreprenørielt bidrag i startfasen. Denne innovasjonen aktiverte motkrefter, kritikk og motreaksjoner fra aktører som følte sin posisjon truet av den nye praksisen. En annen type motsvar, som også var en innovasjon i schumpetersk forstand, var opprettelsen av frysehotellene, der fiskerne kunne levere fangstene sine og siden få dem omsatt til høystbydende tilbyder. Sett fra ståstedet til endringsagentene bak russetorskhandelen, var nok dette en uforutsett konsekvens, men den viser bare at også aktører som representerte andre posisjoner ble endringsagenter når situasjonen endret seg. Samlet sett viser dette også at for at en innovasjon skal bli velfungerende, kreves svært sammensatt kunnskap og testing i praksis.

Bevegelsen ovenfra hadde et disruptivt formål, nemlig å bryte med samvirkemodellen og statssubsidie-tradisjonen. Her er det samtidig grunn til å spørre om det var *summen av endringer* som ble så stor at det er grunnlag for å tale om et regimeskifte. Arbeiderpartiets fiskeripolitikk i etterkrigstiden hadde representert både samvirkemodellen og industrimodellen. Den politikken var under sterkt press. Dermed fikk næringsaktører og politiske aktører felles interesser i å utvikle en ny praksis, selv om utgangspunktet var forskjellig. Den nye praksisen med leveranser fra utenlandske fiskere støttet opp under et brudd med samvirkemodellen, et brudd som var ønsket av flere aktører. Samtidig var denne nye praksisen godt i tråd med internasjonale bevegelser i retning av friere flyt av varer, og den innebar at næringens (og samtidig distriktenes) aktører fant løsninger selv, et ønsket alternativ til statlige subsidier. Alt endringsagentene i realiteten ba staten om, var handlefrihet. Dette passet godt inn i bevegelsen ovenfra, og Brundtland-regjeringens «sammenhengende arbeid».

Noe var imidlertid ikke i samklang. Mens bevegelsen ovenfra kan kobles til en internasjonal trend i retning av globalisering og markedskonformisme, men samtidig sentralisering av ressurskontroll, var bevegelsen nedenfra (også) uttrykk for et ønske om regionalisering av ressurser. Regional ressursstyring var langt fra selvsagt. Det er derimot en tydelig kontinuitet i at den norske stat ønsker nasjonal – det vil si verken regional eller internasjonal – kontroll over økonomisk viktige naturressurser. På denne bakgrunn kan bevegelsen nedenfra i speilvendingsaken sies å representere både brudd og kontinuitet, og det blir forståelig hvorfor noen deler av argumentasjonen «passet bedre inn» enn andre. Det å åpne en ny råstoffkanal var også i tråd med produktivitetsidealet. Det er dessuten mulig å se speilvendingsaken som et forsøk på å videreføre Arbeiderparti-statens ideal om filetindustrien som distriktsnæring. Det at representanter for filetindustrien fikk stor definisjonsmakt da den nye praksisen ble utformet, og at filetindustrien ble prioritert som mottaker av russisk råstoff tyder på dette. Imidlertid viste det seg på lengre sikt at den nye praksisen ikke innebar noen garanti for lokal

verdiskaping. Dermed ble «filet-idealet» svekket istedenfor å bli bekreftet gjennom den nye ordningen.

La oss igjen betrakte datidens nye situasjonsforståelse av norsk fiskerinæring – som ledet til speilvendingen av fiskerigrenseloven – i et trippel bunnlinje-perspektiv. Som tidligere drøftet, medvirket et internasjonalt paradigmeskifte til et regimeskifte i norsk fiskeripolitikk, i likhet med andre politikkområder. Speilvendingsaken kan betraktes som ett av flere uttrykk for et regimeskifte, som det tok flere år å gjennomføre – blant annet fordi det tok tid å revidere lovverket som var levninger av organisasjonsregimet.

Det økte fokuset på miljø og ressursforvaltning – også i internasjonal sammenheng – bunnet i at problemer som overfiske var tilstrekkelig erfart og vitenskapelig belagt. Dette kan fortelle noe viktig om hva som ble regnet som gyldige argumenter og hvem som fikk definisjonsmakt i samfunnet. Selv om ressurs hensynet blir udiskutabelt, er fisken i havet fortsatt betraktet som innsatsfaktor når den omtales som råstoff. Dette er også i tråd med produktivitetsidealet, som er videreført. Flere steder i Ot.prp. nr. 61 (1991-92) *Om endringer i fiskerilovgivningen* omtales industriens behov for kontinuitet og forutsigbarhet i råstoffleveransene på en måte som tyder på at markedshensyn hadde forrang. Enda mer påfallende er det at det flere steder fremstilles som frigjørende for industrien (og organisasjonene) å slippe å ta distriktpolitiske hensyn, og kunne få fatte rene forretningsmessige beslutninger isteden. Tilsvarende er det et hovedinntrykk av Moxnes-utvalgets rapport at hovedfokuset dreies fra et samfunnsperspektiv til et markedsperspektiv, men hvor man var tvunget til å ta ressurs hensyn i tillegg. Det er altså ikke rett å si at marked og miljø gikk hånd i hånd, for det var ulike aktører som fremmet de to standpunktene. Resultatet ble imidlertid at næringen måtte ta hensyn til begge. Dermed ble det begrenset kapasitet til å videreføre samfunnshensyn som etterkrigstidens fiskeripolitikk var tuftet på. Når disse ble nedprioritert, vakte det krasse reaksjoner, særlig mot Arbeiderpartiet, som tidligere representerte og i stor grad bidro til å innføre en politikk der samfunnshensyn sto svært sentralt, og som kjennetegnet ikke bare etterkrigstidens fiskeripolitikk men selve organisasjonssamfunnet, «den sosialdemokratiske orden». Denne typen kritikk gjenfinnes også i dagens debatt, som vist. Dermed går det en kontinuitetslinje fra de fiskeripolitiske endringene som speilvendingsaken var en del av, og opp til vår tid, preget av at samfunnsargumentet stadig taper terreng overfor markedsargumentet og ressursargumentet, og er gjenstand for reforhandling.

7.4 Hovedkonklusjon

Hovedproblemstillingen for dette arbeidet har vært følgende spørsmål: *Hvilke faktorer og hvilke aktører bidro til å endre landingsparagrafen i fiskerigrenselloven i 1992, hadde endringen brudd eller kontinuitet som formål, og hva ble resultatet?* La oss se på faktorer først, og dernest aktører, formål og resultat.

Når jeg har undersøkt hva som var bakgrunnen for speilvendingen av sjøgrenseloven, og hva som fikk denne endringen til å fremstå som en riktig politisk løsning, ser jeg tydelig fem forklaringsfaktorer som har medvirket: 1) ressurskrisen i torskefisket og det internasjonale forvaltningsklimaet, 2) økonomisk lavkonjunktur, 3) norske myndigheters ønske om EU-tilpasning og eventuelt medlemskap, 4) økende markedsorientering og 5) Sovjetunionens fall. Det nye politiske handlingsrommet som oppsto som følge av at disse faktorene endret seg, var altså en forutsetning for lovendringen. Tittelen «nød og nye ideer» kan favne alle disse forklaringsfaktorene.

Europeiseringen, de nye kontaktene med russerne og markedsorienteringen representerte nye ideer. Sammenbrudd i etablerte strukturer kunne på samme tid oppleves som nød. Det kan også i høyeste grad sies om ressursmangel og lavkonjunktur. Problemer på flere fronter samtidig forsterket opplevelsen av krise og oppbrudd. En slik kriseopplevelse vil generelt forsterke forståelsen av at den gamle oppskriften må byttes ut, og legitimere valg av nye løsninger. De nye løsningene har også en lettere etableringsfase, når de gamle er svekket, og den institusjonelle motstanden i etablerte ordninger er svak.

Så langt tyder dette på at en form for kriseopplevelse i seg selv er en nødvendig faktor, et incentiv til å bryte stivhengighet og institusjonell motstand, gitt at ressursene fra før er bundet opp i favør av dem som tjener på å opprettholde status quo. Da får vi en svært enkel generell oppskrift som sier at nødvendige faktorer er 1) at det gamle svikter og 2) at det finnes nye løsningsmodeller å gripe til. Dette vil i så fall underbygge tittelpåstanden, og vi får at «krise + nye ideer = nye lover». Alternativt kan vi velge å se krisen som en katalysator. Endring er ressurskrevende, derfor utsettes den om mulig (jf. treghetsloven). På et senere tidspunkt blir endring «plutselig» tvingende nødvendig, og letingen etter nye løsninger kan fortone seg hektisk i en omstrukturingsfase. Dette en fase preget av stor usikkerhet, men også en friere fase, fordi det finnes flere potensielt mulige løsninger, og flere mulige retninger utviklingen kan ta.

Historien om speilvingen av sjøgrenseloven startet på et tidspunkt der filetindustrien i Nord-Norge i sin opprinnelige form var i ferd med å tømmes for både finansiell og politisk kapital, og tilgangen på råstoff var sviktende. Usikkerheten var med andre ord stor på alle de tre økonomiske verdiorrådene. Da stilles det virkelig spørsmål ved industriens sjanse for å overleve. Finnes det muligheter for en ny vekst – og er endringskapasiteten hos de ulike aktørene i så fall tilstrekkelig til å nyttiggjøre seg disse mulighetene? Speilvingingssaken utspant seg i et politisk handlingsrom som inviterte til å søke nye løsninger, og der nye ideer var velkomne. Når det gjelder motivasjonen bak bevegelsen nedenfra er det åpenbart at vante økonomiske redningsoperasjoner fra staten var ønsket. Når næringen ble rammet på to fronter samtidig gjennom lavkonjunktur og ressursvikt, er det klart at dette avkrevde en større resiliens og endringskapasitet enn de fleste av bedriftene hadde etter flere vanskelige år. Når de gamle argumentene ikke virket lenger, gjaldt det å finne og ta i bruk nye som virket. Når det politiske fokuset – nasjonalt og internasjonalt – var flyttet fra samfunnsområdet til det markedsøkonomiske og ressursøkonomiske verdiorrådet, måtte argumentasjonen og løsningsforslagene «nedenfra» justeres deretter.

Lavkonjunktoren gjorde statens evne til subsidierte redningsaksjoner mindre. Det latente ønsket om oppgjør med gamle politiske ideer skapte samtidig et gunstig klima for å prøve nye løsninger. Da situasjonen tilspisset seg, på flere fronter samtidig, legitimerte den nye situasjonen nye tiltak. Da fantes det allerede noen løsningsmodeller som fremsto som mer naturlige å velge enn andre, og her spilte de nevnte fem forklaringsfaktorene inn. La oss nå se på hvor nødvendige de enkelte faktorene var for utviklingen i speilvingingssaken.

Det er klart at torskekrisa forårsaket svikt i leveransene fra norske fiskere til norsk foredlingsindustri, særlig siden det nye ressursforvaltningsregimet krevde strenge reguleringstiltak for å bevare fiskebestanden. Råstoffmangelen var et konkret problem som industrien måtte løse. Når så økonomiske problemer, ikke bare i Finnmark men også for staten Norge, sammenfalt med at landet var på vei inn i en EØS-avtale som krevde at subsidier ble avskaffet, er det klart at et lovstengsel mot en råvarekanal virket malplassert. Vendingen bort fra subsidiestaten, over til at næringsaktører måtte være konkurransedyktige og klare seg selv, borget for at det var rom for å åpne nye markedskanaler – en innovasjon på råvarefronten, for å sikre kontinuitet i produksjonen. EØS-avtalens likebehandlingskrav hadde alene vært nok til å åpne leveringsmuligheten for EU/EØS-fiskere, men ikke nødvendigvis for russerne. På den annen side, hadde trolig summen av torskekrisen

og tilnærming til Russland også vært tilstrekkelige faktorer for å drive frem speilvendingsaken, uavhengig av EØS-avtalen.

Så langt om det endrede handlingsrommet som forutsetning. Hva så med aktørene? Mens faktorene bidro til å forme det nye politiske handlingsrommet, handler aktørenes historie om hvem som tok handlingsrommet i bruk. Et kjennetegn ved prosessen er at endringsagenter både på lokalt/regionalt og på regjeringsnivå trakk i samme retning. Det er også grunn til å tro at endringsagentene på begge nivåer hadde et svært pragmatisk utgangspunkt, der det handlet om å åpne en ny råstoffkanal i en tid preget av ressursknapphet. Dette var en form for innovasjon, selv om den – iallfall sett nedenfra – hadde kontinuitet og videreføring av eksisterende industri som formål. For mange av de gamle bedriftene var det urealistisk å omstille seg til en ny situasjon med tøffere konkurranse om både råstoff og om konsumenter. Da fremsto det som mindre ressurskrevende å endre en politisk rammebetingelse, nemlig landingsforbudet – den ene formelle hindringen for direkteleveranser fra russiske fiskefartøyer. Dette ga håp om å overleve krisen.

Bevegelsen ovenfra hadde et disruptivt politisk siktemål – å bryte med de mest kostnadsdrivende sidene ved samvirkemodellen og motkonjunkturpolitikken. Da var det politisk opportunt å kunne foreta en lovendring som ga industrien noe bedre forutsetninger for å klare seg selv. Dermed kunne aktører i bevegelsen nedenfra, som ønsket endring av rammebetingelsene for å sikre kontinuitet på ett område, samarbeide med aktører i bevegelsen ovenfra som ønsket en ny politisk kurs på andre områder. Enkelte næringsaktører og politiske aktører fant felles interesser i å utvikle en ny praksis, selv om utgangspunktet deres var forskjellig. Slik sett hadde speilvendingsaken et både konserverende og disruptivt formål. Næringspolitisk ble fiskerinæringens rolle endret fra å være et distriktpolitisk redskap, til å bli en næring på linje med andre næringer. Ressurspanolitisk understreket speilvendingsaken erkjennelsen av at fiskeressursene er begrenset. Samtidig ble produktivitets- og sentraliseringsidealene beholdt. Slik representerer speilvendingsaken også både brudd og kontinuitet i norsk fiskeripolitikk. Endelig utfordret denne saken en idealfortelling eller myte i etterkrigstidens norske fiskeripolitikk overfor Finnmark og resten av landsdelen:

Filetproduksjon sikret ikke nødvendigvis lokal sysselsetting, og lokal levering førte ikke nødvendigvis til lokal foredling. Dette peker framover mot en situasjon der fiskeråstoff er internasjonal handelsvare, frikoblet fra lokale bindinger mellom sjø- og landsiden i næringen.

8. Kilder og litteratur

Kildemateriale

Finnmark fylkeskommunes arkiv, FFKARK-frm:
fylkesrådmannen (reol 5), kategori 313 fiske og fangst, 3 bokser: 1982-88 Fiskerisaker, Fiske og fangst 1989-92, Fiske og fangst 1987-94.

Mapper fra Finnmark fylkeskommunes arkiv, FFKARK-us:
utbyggings- (og samferdsels-) etaten (reol 9), kategori 313 fiske og fangst, 3 bokser:
Utbyggingsetaten 1988-97 (313), Utbyggings- og samf. etaten 1988-97 (313.06-313.3),
Utbyggings- og samf. etaten 1988-97 (313.4-313.13).

Finnmark Fylkeskommune: Fylkesplan 1984-87.

Fiskeridepartementets arkiv, FDARK, kategori 400.12, 1988-1992.

Fiskeridirektoratets bibliotek: Referat fra møter i Reguleringsrådet 9. mai, 30. juni og 24. oktober 1988.

https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/130240/refReg_mai_1988.pdf?sequence=1
[20.05.2015.]

Lovdata:

Fiskerigrenseloven: LOV 1966-06-17 nr. 19 Fiskeriforbudsloven. <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/all/nl-19660617-019.html#8> [13.06.13].

Fiskeeksportloven: LOV-1990-04-27 nr. 9 Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-04-27-9?q=fiskeeksportloven> [13.06.13].

Deltakerloven: LOV-1999-03-26 nr. 15 Lov om retten til å delta i fiske og fangst <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15?q=deltakerloven> [13.06.13].

Havressurslova: LOV-2008-06-06 nr. 37 Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37?q=havressurslova> [13.06.13].

Fiskesalslagslova: LOV-2013-06-21 nr. 75 Lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-75?q=fiskesalslagslova>
[23.06.16]

Statsarkivet i Tromsø: Referat fra felles fylkesting for Finnmark, Troms og Nordland 3. november 1989, utskrift fra møtebok, s. 454-462.

Statistisk Sentralbyrå:

Oversigt over de af Amtmændene afgivne Rapporter angaaende Rigets oeconomiske Tilstand ved Udgangen af Aaret 1829, http://www.ssb.no/a/histstat/nos/st_22b_1829.pdf [20.05.2015]

Underdanigst Beretning om Nordlands Amts økonomiske Tilstand i Femaaret 1876-1880, utgitt av Det statistiske Centralbureau, Christiania, 1884,
http://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_ii_c2_1876-80.pdf [20.05.2015]

Stortingstidende, proposisjoner og meldinger:

Ot.prp. nr. 29 (1965-66) *Om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. innenfor fiskerigrensen.*

Ot.prp. nr. 90 (1988-89) *Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer.*

Ot.prp. nr. 3 (1989-90) *Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer.*

Ot.prp.nr. 27 (1989-90) *Tillegg til Ot.prp. nr. 3 (1989-90) Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer jf. Ot.prp. nr. 90 (1988-89).*

Ot.prp.nr. 61 (1991-92) *Om endringer i fiskerilovgivningen.*

Ot.prp. nr. 96 (1991-92) *Om endringer i råfiskloven.*

Ot.prp. nr. 61 (2007-08) *Om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.*

St.meld. nr. 18 (1977-78) *Om langtidsplan for norsk fiskerinæring.*

St.meld. nr. 93 (1982-83) *Om retningslinjer for fiskeripolitikken.*

St.meld. nr. 32 (1990-91) *På rett kjøp. Om kystens utviklingsmuligheter.*

St.meld. nr. 10 (2015-16). *En konkurransekraftig sjømatindustri.*

Stortingstidende, forhandlinger:

15. des. 1988: Endringer i saltvannsfiskeloven Innst. O. nr. 20 (1988-89)

9. juni 1989: Behandlingen av eksportloven Ot.prp. nr. 90 (1988-89)

1. sept. 1989: Behandlingen av eksportloven Ot.prp. nr. 3 (1989-90)

25. okt. 1989: Ressurskrise i Barentshavet behandlet ifm. Trontaledebatten (S.tid. 1989/90 7a, 135ff.)

9. nov. 1989: Innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteen om endringer i saltvannsfiskeloven og råfiskloven. Innst O. nr. 6 (1989-90)

23. nov. 1989: Forhandlinger i Odelstinget. Sak 4: om endringer i saltvannsfiskeloven og råfiskloven. (O.tid. 1989/90: 6-8)

23. nov. 1989: om endringer i saltvannsfiskeloven og råfiskloven. Besl O. nr. 2 (1989-90)

12. des. 1989: Forhandlinger i Lagtinget sak 4: om endringer i saltvannsfiskeloven og råfiskloven. (L.tid. 1989/90:3)

22. des. 1989: Behandlingen av eksportloven Ot.prp. nr. 27 (1989-90). Tillegg til Ot.prp. nr. 3 (1989-90) jf Ot.prp. nr. 90 (1988-89)

19. jan. 1990: Lov nr. 2 om endringer i saltvannsfiskekloven og råfiskloven

31. jan. 1990: Spørretime: om kysttorskebestanden og om flerbestandsforskning, (S.tid. 1989/90: 2235, 2238) Om eksport av råfisk og hovedmålsetting for fiskeindustrien (S.tid. 1989/90: 2236, 2237).

22. mars 1990: Innstilling fra sjøfarts- og fiskerikomiteen om fiskeeksportloven. Innst O. nr. 28 (1989-90)

29. mars 1990: Forhandlinger i Odelstinget sak 1: Fiskeeksportloven (O.tid. 1989/90: 102-124). Besl. O. nr. 32.

3. april 1990: Stortingsdebatt om oppkjøp av fisk til kystflåten og fiskeforedlingsindustrien, tiltak for å avhjelpe ressursvikten i fiskerinæringen mv. (S.tid. 1989/90: 2821-2886, 2396).

4. april 1990: Forhandlinger i Lagtinget sak 5: Fiskeeksportloven (L.tid. 1989/90: 14-15)

27. april 1990: Lov nr 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer

15. mai 1992: Forhandlinger i Odelstinget: Endringer i fiskerilovgivningen oversendt sjøfarts- og fiskerikomiteen (O.tid. 1991/92: 484).

Endring i råfiskloven Innst. O. nr. 12 (1992/93)

Endring i fiskerilovgivningen Innst. O. nr. 13 (1992/93) + vedlagt svarbrev fra Fiskeridepartementet av 13.10.92.

Gjennomføring av EØS i norsk rett Innst. O. nr. 14 (1992/93)

17. nov. 1992: Forhandlinger i Odelstinget om Innst. O. nr. 12 og 13 mv. (O.tid. 1992/93: 167-189).

23. nov. 1992: Forhandlinger i Lagtinget om Besl. O. 25, (L.tid. 1992/93: 9)

Lov nr. 124 om endringer i fiskerilovgivningen av 4. des. 1992. (L.tid. 1992/93: 41-42).

Lov nr. 125 om endringer i råfiskloven av 4. des. 1992. (L.tid. 1992/93: 42).

7. des. 1992: stortingsdebatt om strukturmeldinga (S.tid. 1992/93: 1979ff.).

Spørretimespørsmål fra Peter Angelsen [<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporstmal/Sporretimesporstmal/et-sporretimesporstmal/?qid=10974> 07.03.13]

Informantintervjuer

Navn	Instans	Sted	Dato
Angell, Jostein	Nordland fylkeskommune (NFK) administrasjon	Bodø	181213
Bersvendsen, Øivind	Finnmark fylkeskommune (FFK) administrasjon	Vadsø	220114
Bollvåg, Harald	Landsdelsutvalget (LU)	Bodø	191113
Eidem, Bjarne Mørk	Fiskeridepartementet politisk (Ap)	Oslo	080813
Eriksen, Sigbjørn	NFK politisk (Ap)	Bodø	181113
Fladmark, Petter Ludvig	Fiskeindustriens Landsforening (FL), Moxnes-utvalget	Ålesund	270913
Forbord, Jarle	Barents Company, Norsk-russisk handelskammer NRCC	Oslo	060514
Frismo, Einar	Kystfisker	Båtsfjord	210114
Hastad, Kjell	Norges Råfisklag (NR), Moxnes-utvalget	Bugøynes	280114
Henriksen, Edgar	FFK adm., Nofima	Tromsø	250113
Klaudiussen, Ole	Fiskekjøper Vardø	Tromsø	310114
Knutson, Geir	NFK politisk (Ap)	Bodø	201113
Krane, Svein A.	Fiskeindustriens Landsforening (FL), Moxnes-utvalget	Tromsø	150416
Larsen, Kjell Olaf	Fiskekjøper Båtsfjord	Båtsfjord	210114
Myrvang, Trygve	Norges Råfisklag	Tromsø	020513
Nerheim, Magnor	Fiskeridepartementet adm., Moxnes-utvalget	Oslo	090514
Nilsen, Hagbart	Fiskekjøper Båtsfjord	Tromsø	070314
Pedersen, Arne	FFK politisk, Kystfiskarlaget	Vadsø	250114
Pedersen, Magnar	Norges Råfisklag, Nofima	Tromsø	280213
Rasch, Asbjørn jr.	Fiskeridepartementet politisk (Ap)	Tromsø	061213
Rautio, Rune	Vardø utvikling	Kirkenes	290114
Robertsen, Thor	FFK adm. og politisk	Vardø	270114
Solheim, Stig	Barents Company	Hammerfest	200114
Sørvig, Jørn	NFK adm.	Bodø	111113
Tande, Thorvald jr.	Norsk Fiskerinæring (presse)	Eidsvoll	180614
Willoch, Kåre	Statsminister (H)	Oslo	070514

Litteratur

- Aalbu, H. (2004). *NOU 2004:2 Effekter og effektivitet: effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål : utredning fra Effektutvalget, oppnevnt ved kgl. res. 5. oktober 2001 : avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Aarsæther, N., & Nyseth, T. (2011). Liv laga? Stedsutvikling og stedsstrategier i nord. I S. Jentoft, J.-I. Nergård, & K. A. Røvik, *Hvor går Nord-Norge? Tidsbilder fra en landsdel i forandring* (ss. 55-66). Stamsund: Orkana Akademisk.
- Akrich, M., Callon, M., & Latour, B. (2002). The key to success in innovation Part 1: The art of interessement. *International Journal of Innovation Management*, 6(2), 187-206.
- Album, G., & Aasjord, B. (1996). *Dansen rundt gullfisken*. Leines: Naturvernforbundet.
- Amdam, R., & Bukve, O. (2004). *Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Arbo, P., & Hersoug, B. (1994). Fiskerinæring og regional utvikling i Finnmark. Russetorsken - en ny redning østfra? I B. Hersoug, *Ressurskrise og markedstilpasning - fiskerinæringene i Norden på 1990-tallet* (ss. 133-176). København: Nordisk Ministerråd.
- Armstrong, C., Eide, A., Flaaten, O., Heen, K., & Kaspersen, I. (2014). Rebuilding the Northeast Arctic cod fisheries – economic and social issues. *Arctic Review on Law and Politics*, 5(1), 11-37.
- Arnesen, F. (2015). *Endringer i deltakerlovens aktivitetskrav - EØS-rettslige spørsmål*. Oslo: Senter for Europarett, Universitetet i Oslo.
- Asdal, K. (2004). *Politikkens teknologier. Produksjoner av regjerlig natur*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Asdal, K. (2011). *Politikkens natur. Naturens politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aukrust, O. (1993). *I sosialøkonomiens tjeneste - streiftog i politikk og forskning*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Aure, M. (2008). *Arbeidsmigrasjon fra Teriberka til Båtsfjord 1999-2002. Doktoravhandling*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Barlindhaug, J. P. (2004). *NOU 2004: 19 Livskraftige distrikter og regioner: rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk. Distriktskommisjonens utredning avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

- Bendiksen, B. I., & Nilssen, F. (2001). *Den nordvest-russiske fiskeflåten i endring – konsekvenser for råstoffhandelen med Norge. Rapport 6/2001*. Tromsø: Fiskeriforskning.
- Bjerg, L. (2009). *Den gode journalist. Etik, verdier og kvalitet i journalistikk*. Århus: Ajour.
- Brochmann, B. (1980). Distrikts-Norge bør ikke opprettholdes gjennom sysselsetting som er verre enn å gjøre ingenting! *Fiskets Gang*, 767-771.
- Brox, O. (1966). *Hva skjer i Nord-Norge? En studie i utkantpolitikk*. Oslo: Pax.
- Charles, A. T. (1994). Towards sustainability: The fishery experience. *Ecological Economics*, 11(3), 201-211.
- Chayanov, A. (1986 [1930]). *The Theory of Peasant Economy*. Madison/London: The University of Wisconsin Press.
- Christensen, P. (2005). Fra firemilsgrense til 200 mil. I P. Christensen, A. Hallenstvedt, P. Christensen, & A. Hallenstvedt (Red.), *I kamp om havets verdier. Norges Fiskarlags historie*. (ss. 175-201). Trondheim: Norges Fiskarlag.
- Christensen, P. (2014a). Silda: Fra kanonfiske til katastrofe. I P. Christensen, *Oljen, fisken og havet* (ss. 15-31). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Christensen, P. (2014b). EEC-strid og 200 mils økonomisk sone. I P. Christensen, *Havet, fisken og oljen* (ss. 33-67). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Christensen, P. (2014c). Havnåm og diplomati. I P. Christensen, *Havet, fisken og oljen 1970-2014* (ss. 69-97). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Christensen, P., & Zachariassen, K. (2014d). Det nye kyst-Norge. I P. Christensen, *Havet, fisken og oljen 1970-2014* (ss. 135-181). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- David, P. (1994). Why are institutions 'the carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural Change and Economic Dynamics*, 5(2), 205-220.
- Davidsen, T. (1992). *Sevryba - fiskerigigant i nord. Endringer i den sovjetrussiske fiskerinæringen*. Tromsø: FORUT Samfunnsforskning AS.
- Dreyer, B. (1986). *Sterke og svake fiskeindustribedrifter – en forholdstallsanalyse*. Tromsø: Fiskeriteknologisk Forskningsinstitut.
- Dreyer, B. (1998a). *Kampen for tilværelsen – et studium av overlevelsesstrategier i fiskeindustrien. Doktoravhandling*. Tromsø: Norges Fiskerihøgskole.
- Dreyer, B., & Bendiksen, B. I. (2003). *Marin sektor – muligheter og trusler for kyst-Norge. Arbeidsnotat*. Tromsø: Fiskeriforskning.

- Dreyer, B., Inge, B. B., Iversen, A., & Isaksen, J. R. (1998b). *Vertikal integrering - er det veien å gå?* Tromsø: Fiskeriforskning.
- Ehrlich, P. R., & Mooney, H. A. (1982). Extinction, Substitution and Ecosystem Services. *BioScience*, 33(4), 248-254.
- Eide, A., Heen, K., Armstrong, C., Flaaten, O., & Vasiliev, A. (2013). Challenges and Successes in the Management of a Shared Fish Stock - The Case of the Russian-Norwegian Barents Sea Cod Fishery. *Acta Borealia*, 30(1), 1-20.
- Elkington, J. (1999). *Cannibals with forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford: Capstone Publishing Ltd.
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behaviour: More nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Erichsen, M. H., & Halvorsen, T. (1998). *Marshallplanen og norsk offisiell statistikk*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Eriksen, E. O. (1996). Statsavhengighet og politikkenes grenser. I E. O. Eriksen, *Det Nye Nord-Norge: Avhengighet og modernisering i nord* (ss. 143-174). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Eriksen, E. O., & Fossum, J. E. (2014). *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fagerberg, J. (2005). Innovation: A guide to the literature. I J. Fagerberg, D. G. Mowery, & R. Nelson, *The Oxford Handbook of Innovation* (ss. 1-26). Oxford: Oxford University Press.
- Fairclough, N. (1993). Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: The Universities. *Discourse & Society*, 4(2), 133-168.
- Finstad, B.-P. (2003a). Magnus Andersen (1963-1965) Hovedavtalens far og EF-kampens taper. I T. Tande jr., *Uriaspost ved Kongens bord. Norske fiskeriministre 1946-2004* (ss. 57-67). Råholt: Norsk Fiskerinæring AS.
- Finstad, B.-P. (2003b). Bjarne Andreas Mørk-Eidem (1986-1989) Fiskeriministeren som stoppet fiske. I T. Tande jr., *Uriaspost ved Kongens bord. Norske fiskeriministre 1964-2004* (ss. 139-146). Råholt: Norsk Fiskerinæring AS.
- Finstad, B.-P. (2005). *Finotro: statseid fiskeindustri i Finnmark og Nord-Troms: fra plan til avvikling. Doktoravhandling*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Finstad, B.-P. (2014a). Spiskammer for det tredje rike. I N. Kolle, *En næring i omforming* (ss. 357-389). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Finstad, B.-P. (2014b). Markedstilpasning og globalisering. I P. Christensen, *Havet, fisken og oljen 1970-2014* (ss. 215-249). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

- Finstad, B.-P., Henriksen, E., & Holm, P. (2012). Fra krise til krise – forventinger og svik i norsk fiskerinæring. *Økonomisk fiskeriforskning*(1), 32-53.
- Fleischer, C. A. (1977). *Fiskerigrensen, folkeretten og den økonomiske sone*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fløysand, A. (2004). Omstilling i norsk fiskeindustri. Et tidsgeografisk perspektiv. I K. B. Lindkvist, *Ressurser og omstilling - et geografisk perspektiv på regional omstilling i Norge* (ss. 91-121). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review Environmental Resources*, 30, 441-473.
- Foss, L. (2012). The University - industry interface: A Collaborative Arena. I H. C. Garmann Johnsen, & R. Ennals, *Creating Collaborative Advantage. Innovation and Knowledge Creation in Regional Economics* (ss. 209-221). London/New York: Routledge.
- Fossen, A. B. (1979). *Bergen bys historie, bind II*. Bergen.
- Fossum, E., & Meyer, S. (2010). *Er nå det så sikkert? Journalistikk og kildekritikk*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge and the discourse on language*. New York : Pantheon Books.
- Francis, D., & Bessant, J. (2005). Targeting innovation and implications for capability development. *Technovation*, 25(3), 171-183.
- Fretheim, A. (1995). *NOU 1995: 4 Virkemidler i miljøpolitikken utredning fra et utvalg nedsatt av Miljøverndepartementet i oktober 1992*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Gabrielsen, H. C. (2009). *Arbeidsplassen som kulturell arena: En møteplass for mennesker og institusjoner. Doktoravhandling*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Gibson, D. V., & Butler, J. S. (2013). Sustaining the Technopolis: The Case of Austin, Texas. *World Technopolis Review*, 2(2), 64-81.
- Gorbatsjov, M. (1987). *Perestrojka. Nytenkning for vårt land og verden*. Oslo [New York]: Hjemmets bokforlag [Harper & Row].
- Grytås, G. (2013). *Motmakt og samfunnsbygger. Med torsken og Norges Råfisklag gjennom 75 år*. Trondheim: Akademika forlag.
- Grytås, G. (2014a). Maktkamp, nye reglar og fleire spelarar. I P. Christensen, & P. Christensen (Red.), *Oljen, fisken og havet* (ss. 280-315). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Grytås, G. (2014b). *Kvotebaronar. Privat rikdom – utarma fiskevær*. Oslo: Samlaget.

- Gullestad, P., Aglen, A., Bjordal, Å., Blom, G., Johansen, S., Krog, J., . . . Røttingen, I. (2013). Changing attitudes 1970-2012: evolution of the Norwegian management framework to prevent overfishing and to secure long-term sustainability. *ICES Journal of Marine Science*.
- Haaland, A. (2003). Oddrun Pettersen (1990-1992) Kvinnfolk med handlekraft. I T. Tande jr., *Uriaspøst ved Kongens bord. Norske fiskeriministre 1964-2004* (ss. 161-176). Råholt: Norsk Fiskerinæring AS.
- Hallenstvedt, A. (1982). *Med lov og organisasjon. Organisering av interesser og markeder i norsk fiskerinæring*. Tromsø.
- Hallenstvedt, A., & Dynna, B. (1976). *Fra skårunge til høvedsmann. Med Norges Fiskarlag gjennom 50 år*. Trondheim.
- Hansen, T. E., Holand, A. M., & Morlandstø, L. (2014). Innovasjon og alliansebygging - historien om en ny lokalavis. I L. Morlandstø, & A. Krumsvik, *Innovasjon og verdiskapning* (ss. 171-192). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Heen, K. (1990). Input-output-modell med bio-økonomisk modul: Analyse av fiskerinæringen i Nord-Norge. I K. Stenberg, *Regionaløkonomiske modeller i Norden* (ss. 113-122). nordREFO.
- Henriksen, E. (2009). *Utviklinga på sjø og land i fiskerinæringa i Finnmark i tidsrommet 1990 til i dag*. Tromsø: Nofima.
- Henriksen, E. (2013). *Lønnsom foredling av hvitfisk i Norge - hva skal til? Oppsummering av foredragsserie holdt for LO, supplert med relevant litteratur. Rapport nr 44/2013*. Tromsø: Nofima .
- Henriksen, G., & Røv, N. (2004). *Kystsel - havert og steinkobbe*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Hernes, G. (1978). *Makt og avmakt: Et utgangspunkt for kartlegging av de faktiske maktforhold i det norske samfunn*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hernes, H.-K. (1999). *Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde? En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringen og avviklingen av fiskeristøtten. Doktoravhandling*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Hersoug, B. (2003). Forord: Makt er å ville. I T. Tande jr., *Uriaspøst ved Kongens bord. Norske fiskeriministre 1964-2004* (ss. 5-19). Råholt: Norsk fiskerinæring A/S.
- Hersoug, B. (2005). *Closing the commons. Norwegian fisheries from open access to private property*. Delft: Eburon.
- Holand, A. M. (2011). *Nordlands fiskerier sett med amtmannens øyne. Masteroppgave*. Bodø: Universitetet i Nordland.

- Holand, A. M. (2013). Nord-Norge sett fra pressen. Samarbeid, tevling og tvil. I S. Jentoft, J.-I. Nergård, & K. A. Røvik, *Hvor går Nord-Norge? Politiske tidslinjer* (ss. 29-43). Stamsund: Orkana Akademisk.
- Holand, A. M. (2014). Når fornyer lokalavisa seg? I L. Morlandstø, & A. Krumsvik, *Innovasjon og verdiskapning i lokale medier* (ss. 50-72). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Holling, C. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.
- Holling, C. S. (2001). Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems. *Ecosystems*(4), 390-405.
- Holm, P. (1996). Kan torsken temmes? Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935-1995. I E. O. Eriksen, *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord* (ss. 109-142). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Holm, P. (2014). Verdens fremste sjømatnasjon? I P. Christensen, & P. Christensen (Red.), *Oljen, fisken og havet 1970-2014* (ss. 425-451). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Holm, P., & Henriksen, E. (2014). *Mot en ny samfunnskontrakt. Rammevilkår, verdivalg og målkonflikter i sjømatsektoren*. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.
- Holm, P., Finstad, B.-P., & Christensen, P. (2014). "Aldri mer 18. april!". I P. Christensen, *Havet, fisken og oljen 1970-2014* (ss. 185-213). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Holm, P., Raakjær, J., Jacobsen, R. B., & Henriksen, E. (2015). Contesting the social contracts underpinning fisheries-Lessons from Norway, Iceland and Greenland. *Marine Policy*, 55, 64-72.
- Hovland, E. (2003). Thor Listau (1981-1985) Små skritt i retning høyre. I T. Tande jr., *Uriaspost ved Kongens bord. Norske fiskeriminstre 1946-2004* (ss. 121-130). Råholt: Norsk Fiskerinæring AS.
- Hovland, E., & Haaland, A. (2014a). Med organisasjon og lov. I N. Kolle, *Ei næring i omforming 1880-1970* (ss. 235-264). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Hovland, E., Haaland, A., & Svihus, Å. (2014b). Silde-Norge og Torske-Norge. I N. Kolle, *Ei næring i omforming 1880-1970* (ss. 335-356). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Hughes, T. P. (2012 [1987]). The Evolution of Large Technological Systems. I W. E. Bijker, T. P. Hughes, & T. Pinch (Red.), *The Social Construction of Technological Systems. Anniversary Edition* (ss. 45-76). Cambridge/London: MIT Press.

- Hønneland, G. (2006). *Kvotekamp og kystsolidaritet: norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hønneland, G. B. (1995). *Regionallisering og autonomi i nordvest-russisk fiskeriforvaltning*. Tromsø: NORUT Samfunnsforskning.
- Ingebrigtsen, S., & Jakobsen, O. (2007). *Circulation Economics: Theory and Practice*. Oxford/Bern: Peter Lang.
- Jenset, R. (1993). *Samarbeid i havfiskeflåten – en case-studie av et miljø og kompetansefelleskap. Fiskerikandidatoppgave*. Tromsø: Norges Fiskerihøgskole.
- Jentoft, S. (2004). Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change. *Marine Policy*(28), 137-149.
- Johansen, K. E. (2014). Motstand mot ny teknologi og driftsmåtar. I N. Kolle, *En næring i omforming* (ss. 105-134). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Johansen, T. (2011). *Paradigms in Environmental Management Research. Outline of an Ecosophical-Hermeneutic Alternative. Doctoral Thesis*. Bodø: University of Nordland.
- Johnsen, J. P. (2004). *Fiskeren som forsvant? Avfolkning, overbefolkning og endringsprosesser i norsk fiskerinæring i et aktør-nettverk-perspektiv*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Jones, L., Ludi, E., & Levine, S. (2010). *Towards a characterisation of adaptive capacity: a framework for analysing adaptive capacity at the local level. ODI Background notes*. London: Overseas Development Institute.
- Jørgensen, A.-K., & Hønneland, G. (2015). *Felles hav, felles utfordringer. En sammenligning av rammevilkårene for fiskerivirksomheten i Norge og Russland. FNI-rapport 7/2015*. Oslo: Fridthof Nansens Institutt.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. London/New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Karlstad, K. (2014). *Kald krig - varme mennesker. Ny pomorhandel med Sovjet-Russland 1978-2003*. Sandnes: Commentum Forlag.
- Kjeldstadli. (1991). Kan det sies noe nytt om de muntlige kildene? *Dugnad*(4), 41-46.
- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kolle, N. (2014). Ressurser under press. I N. Kolle, *En næring i omforming 1880-1970* (ss. 533-553). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

- Kuhn, T. S. (2012 [1962]). *The Structure of Scientific Revolutions. 50th anniversary edition.* Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Landsem, L. E. (2012). *Barentsregionens tilblivelse - en studie av regionale initiativ.* Stamsund: Orkana Akademisk.
- Lange, E. (1982). Teknologisk endring, økonomisk utvikling og Joseph Schumpeters teorier. I F. Sejersted, *Vekst gjennom krise. Studier i norsk teknologihistorie.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Latour, B. (1990). Drawing things together. I M. Lynch, & S. Woolgar (Red.), *Representation in scientific practice* (ss. 19-68). MIT Press.
- Latour, B., & Woolgar, S. (1986). *Laboratory Life: The Construction of Scientific facts.* New Jersey: Princeton University Press.
- Levin, S. A., & Lubchenco, J. (2008). Resilience, Robustness, and Marine Ecosystem-based Management. *BioScience*, 58(1), 27-32.
- Lie, E. (2012). *Norsk økonomisk politikk etter 1905.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Lier-Hansen, S. (2013). *NOU 2013:10 Naturens goder - om verdier av økosystemtjenester.* Oslo.
- Ljunggren, E., Alsos, G. A., Amble, N., Ervik, R., Kvidal, T., & Wiik, R. (2010). *Gender and innovation. Learning from regional VRI-projects. NF-report 2/2010.* Bodø: Nordlandsforskning.
- Lynn, G. S., Morone, J. G., & Paulson, A. S. (1996). Marketing and Diskontinuous Innovation: The Probe and Learn Process. *California Management Review*, 38(3), 8-37.
- Martin-Breen, P., & Anderies, J. M. (2011). *Resilience: A Literature Review.* The Rockefeller Foundation.
- Mathisen, B. R., Morlandstø, L., & Sneve, S. (2016). *Kommentaren - en sjanger i endring.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Meyer, G., & Lund, A. B. (2014). Da journalistene tabte interessen. Et bidrag til et overset paradigmeskiftes begrebshistorie. *Nordicom-Information*(4), 51-64.
- Moxnes, E. (1990). *NOU 1990:24 Fiskeindustriens organisering og rammevilkår.* Oslo: Forvaltningstjenestene, Statens Trykningskontor.
- Myklebost, K. (2002). *Muntlige fortellinger som kilder. Refleksjoner rundt teoretiske og metodiske aspekter ved bruk av muntlige kilder som inntak til identitet. Hovedoppgave i historie.* Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Myrstad, B. (2000). *Utstillingsvindu og møteplass. Historia om fiskeri- og havbruksmessene i Norge.* Trondheim: Nor-Fishing.

- Neumann, I. B. (2009). Returning practice to the linguistic turn: the case of diplomacy. I H. Bauer, E. Brighi, Bauer, & Brighi (Red.), *Pragmatism in international relations* (ss. 82-99). London/New York: Routledge.
- Nilssen, F. (1993). *Russland som aktør på hvitfiskmarkedet: Konkurrent eller samarbeidspartner?* Tromsø: NORUT Samfunnsforskning AS.
- Nilssen, F. (2003). *Norges utfordringer i Nordområdene. Det norsk-russiske fiskerisamarbeidet.*
- Norges Råfisklag. (1998). *Norges Råfisklag 60 år: 1938-1998.* Tromsø: Norges Råfisklag.
- Nylund, A. (1982). *NOU 1982: 5 Råstoffutjevning i fiskeindustrien.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, J. E., & Strand, R. (2013). Finnmark Arbeiderparti - internasjonal politikk. I T. Robertsen, *Finnmark Arbeiderpartis historie* (ss. 335-355). Finnmark Arbeiderparti.
- Pitcher, T. J., Kalikoski, D., Pramod, G., & Short, K. (2009, February). Not honouring the code. *Nature*, 457, 658-659.
- Pitcher, T., & Lam, M. (2010). Fishful thinking: rhetoric, reality, and the sea before us. *Ecology and Society*, 15(2).
- Posti, P. (1991). *Trollfjordslaget. Myter og virkelighet.* Cassiopeia forlag.
- Prahalad, C. K., & Bettis, R. A. (1986). The Dominant Logic: A New Linkage between Diversity and Performance . *Strategic Management Journal*, 7(6), 485-501.
- Quintane, E., Casselman, R., Reiche, B., & Nylund, P. (2011). Innovation as a knowledge-based outcome. *Journal of Knowledge Management*, 15(6), 928-947.
- Rice, J. (2011). Managing fisheries well: delivering the promises of an ecosystem approach. *Fish and Fisheries*, 12(2), 209-231.
- Robertsen, T. (2013). *Finnmark Arbeiderparti - fra en håndfull til folkemakt.* Finnmark Arbeiderparti.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of technological innovations.* New York/London/Toronto/Sydney: Free Press.
- Ryggvik, H. (2009). *Til siste dråpe. Om oljens politiske økonomi.* Oslo: Aschehoug & Co. (W. Nygaard).
- Røed, H. (2013). *Fiskehistorier. Hvem skal eie havet?* Oslo: Manifest forlag.
- Sande, A. (2013). *Slaget om Lofoten. Olje eller verdensarv?* Oslo: Akademika forlag.
- Schumacher, E. F. (1973). *Small Is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered.* London: Vintage Books.

- Schumpeter, J. A. (1947). The Creative Response in Economic History. *The Journal of Economic History*, 7(2), 149-159.
- Schumpeter, J. A. (2010 [1943]). *Capitalism, socialism and democracy*. London/New York: Routledge.
- Schumpeter, J. A. (2012 [1934]). *The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Schwach, V. (2000). *Havet, fisken og vitenskapen. Havforskningen 1860-2000*. Havforskningsinstituttet.
- Schwach, V. (2012). The Sea around Norway: Science, Research Management, and Environmental Concerns, 1860-1970. *Environmental History*(6), 1-10.
- Seierstad, D. (2012). *Rapport 2:2012 EØS – en kritisk vurdering*. Defacto.
- Sejersted, F. (2012). *NOU 12:2 Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU / utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen): avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Slettan, D. (1994). Minner og kulturhistorie. Teoretiske perspektiver. *Skriftserie fra Historisk institutt, Trondheim*(4), 72 ff.
- Smith, C. (2008). *NOU 2008:5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig utenfor Finnmark. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. juni 2006*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Solhaug, T. (1983 [1976]). *De norske fiskeriers historie 1815-1880*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Spiegel, H. W. (1991). *The Growth of Economic Thought. 3rd edition*. Durham/London: Duke University Press.
- Standal, & Hersoug. (2014).
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). (1994). *En markedsorientert strategi for fiskerinæringen*. Oslo: Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).
- Sydnes, A. (1998). *Hamskifte i norsk fiskerinæring : fra fri tilpasning og lovbeskyttet organisering til kvotefordeling og markedsorientering. Hovedoppgave i statsvitenskap*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Tammes, R. (1997). *Oljealder 1965-1995. Norsk utenrikspolitisk historie. Bind 6*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thomond, P., & Lettice, F. (2002). Disruptive innovation explored. *Concurrent Engineering Conference Proceedings*.

- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tranøy, B. S., & Østerud, Ø. (2002). *Den fragmenterte staten: Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tromsø museum. (1992, 4). *Temannummer: Norge og Russland i nord*. Tromsø: Tromsø Museum.
- Trondsen, T., & Ørebech, P. (2012). *Rettsøkonomi for fornybare ressurser. Teori og empiri - med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tveterås, R. (2014). *NOU 2014: 16 Sjømatindustrien - Utredning av sjømatindustriens rammevilkår*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Uyarra, E. (2010). Conceptualizing the Regional Roles of Universities, Implications and Contradictions. *European Planning Studies*, 18(8), 1227-1246.
- Vea, J. (2004). *Der hav møter land. Fiskerbondesamfunnet i Nordland 1870-1940*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vea, J. (2007). To kulturer. En komparativ undersøkelse av de vestlandske og det nordnorske kystsamfunn. *Fiskerihistoriske årbok, Museum Vest, Bergen*, ss. 10-43.
- Vik, J., Johnsen, J. P., & Sønvisen, S. A. (2011). Kysten i endring: Om fiskeripolitikken som distrikts- og lokalsamfunnspolitikk. I M. Haugen, & E. Stræte, *Rurale brytninger* (ss. 405-425). Trondheim: Tapir.
- Walker, B., & Salt, D. (2006). *Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. How can landscapes and communities absorb disturbance and maintain function?* Washington/Covelo/London: Island Press.
- Walker, B., Holling, C., Carpenter, S., & Kinzig, A. (2004). Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 9(2).
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Ørebech, P. (2015). *Noen kommentarer til Professor Finn Arnesens betenkning for Nærings- og Fiskeridepartementet om EØS, fiskeri og aktivitets- og nasjonalitetskrav. Hørings svar ifm NOU 2014:16*.

Vedlegg

Hva kalles praksisen – detaljert telleskjema. Ordlyd som brukes, gradert fra restriktiv til liberal

A	«(Søknad om) dispensasjon fra fiskerigrenseloven (s landingsforbud)/ -lovgivningen » ⁱ «Søknad om dispensasjon fra fiskerigrenseloven for direkte landinger av torsk til fiskeindustrien i Finnmark fra sovjetiske trålere» ⁱⁱ
B	«Søknad om (forlengelse av) dispensasjonsadgang for landing av utenlandsk fanget fisk i Norge» ⁱⁱⁱ «Søknad om (forlengelse av) dispensasjon for landing av fisk fra sovjetiske trålere» ^{iv} «Søknad om dispensasjon for direkte landing av fersk makrell fra britiske fiskefartøyer» ^v «Import av fersk makrell. Forlengelse av dispensasjon» ^{vi}
C	«Søknad om (forlengelse av) landingsstillatelse for iset trålfisk fra sovjetiske fartøy» ^{vii} «Søknad om (import og) landingsstillatelse for makrell fra britiske fartøy» ^{viii} «Søknad om landingsstillatelse (i ...) for færøysk fanget råstoff/færøysk fangst/færøysk tråler» ^{ix} «Søknad om adgang til landing av sovjetisk fanget torsk i Norge» ^x «Søknad om adgang til landing i ... av ... makrell» ^{xi} «Søknad om adgang til leveranse av fersk makrell» ^{xii} «Forskrift om adgang til å lande ... tonn utenlandskfanget torsk (i Norge)» ^{xiii} «Søknad om tillatelse til å kjøpe makrell fra utenlandske fiskefartøy» ^{xiv} «Søknad om tillatelse til landing av fersk iset fisk fra færøysk tråler» ^{xv}
D	«Søknad om generell adgang til landing av utenlandsk fanget fisk» ^{xvi} «Søknad om generell landingsstillatelse for ... tonn sovjetisk fanget torsk i perioden ...» ^{xvii} «Forespørsel ... om tillatelse til landing i ... av sovjetisk fanget torsk under 200-tonnsavtale» ^{xviii}
E	« Søknad om landing i ... fra sovjetiske fartøy» ^{xix} «Søknad om landing av fersk torsk fra sovjetiske trålere» ^{xx} «Søknad om landing av sovjetisk fanget torsk» ^{xxi} «Søknad om (direkte) landing av (... tonn) sovjetiskfanget torsk/ fisk fra sovjetiske fartøy i» ^{xxii} «Søknad om landing i ... av utenlandsk fanget fisk fra færøysk fartøy/færøysk fanget fisk» ^{xxiii} «Søknad om landing av iset fisk fra færøysk tråler ...» ^{xxiv} «Søknad om direkte landing av (fangster fra) sovjetiske/russiske fiskefartøy» ^{xxv}
F	«Landing utenlandsk fanget fisk i Norge.» ^{xxvi} «Landing av utenlandskfanget fisk ved norske fiskebedrifter» ^{xxvii} «Landing av sovjetisk fanget fisk/torsk (ved bedriften ...) i ...» ^{xxviii} «Landing av sovjetisk fanget torsk i Norge» ^{xxix} «Sovjetiske landinger av torsk» ^{xxx} «Landing russisk råstoff/fanget torsk» ^{xxxi} «Direkte landing av sovjetisk fanget fisk i Finnmark» ^{xxxii} «Cod landings to Finnmark» ^{xxxiii} «(possible) Direct landings of fresh fish to (the county of) Finnmark (Norway)» ^{xxxiv} «Landing i ... av ... tonn færøysk fanget råstoff» ^{xxxv} “Landing av ... tonn makrell i ...” ^{xxxvi}
G	«Søknad om (forlengelse av avtale for) levering av sovjetisk fisk» ^{xxxvii} «Leveranser av utenlandsk fanget råstoff i Norge» ^{xxxviii} «Kjøp av makrell fra utenlandsk fiskefartøy» ^{xxxix} «5000 tonn torskeråstoff til fiskeindustrien i Finnmark» ^{xl} «Torskeleveranser fra USSR» ^{xli}
H	«Import av fersk makrell» ^{xlii}

-
- ⁱ TORSK: Fax fra Båtsfjord Handelstands Fiskerigruppe til Fiskeridept. av 09.05.1988 , FDARK 88/903-1, Fax fra Fiskeridept. til Båtsfjord HF av 09.05.1988, FDARK 88/903-2. Fax fra Nils H. Nilsen til Fiskeridept av 01.06.1990, FDARK 88/96-12. Søknad fra Norges Sildesalgslag av 27.07.1988 og svar fra Fiskeridept. Av 28.07.1988, FDARK 88/2390-1 og-2. Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget av 28.09.1988, FDARK 88/2529-9. Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 19.10.1988, FDARK 88/2529-13. MAKRELL: Fax fra R. Domstein til Fiskeridept. av 29.01.1989, FDARK 88/3610-7. Utkast til fax fra Fiskeridept. til Sunnmøre Fiskeindustri av nov.1988, følger FDARK 88/3722-2.
- ⁱⁱ Fax fra BC til Fiskeridept av 19.10.1988; FDARK 88/2529-16. Utkast til fax fra Fiskeridept til BC av okt. 1988; følger FDARK 88/2529-17.
- ⁱⁱⁱ Fax fra Fiskeridept. til Barents Comp. Av 10.03.1989, FDARK 88/2529-32.
- ^{iv} Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 22.12.1988, FDARK 88/2529-21.
- ^v Fax fra Brødr. Sperre til Fiskeridept av 08.11.1988, FDARK 88/3623-1. Fax fra Sunnmøre Fiskeindustri til Fiskeridept. av 15.11.1988, FDARK 88/3722-1.
- ^{vi} Fax fra Norges Sildesalgslag til Fiskeridept. av 30.01.1989, FDARK 88/3643-12.
- ^{vii} Fax fra Nils H. Nilsen til Fiskeridept av 15.06.1988, FDARK 88/96-3, Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget av 21.06.1988, FDARK 88/96-4, Fax fra Norges Råfisklag til Fiskeridept av 21.06.1988, FDARK 88/96-5, Fax fra Fiskeridept til Nils H. Nilsen av 24.06.1988, FDARK 88/96-7, Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget av 08.07.1988, FDARK 88/96-8, Fax fra Norges Råfisklag til Fiskeridept av 13.07.1988, FDARK 88/96-9.
- ^{viii} Fax fra Fiskeridept. til R. Domstein av 16.11.1988, FDARK 88/3610-6. Fax fra Nils Sperre til Fiskeridept. av 27.12.1988, FDARK 88/3623-4. Fax fra Fiskeridept. til Brødr. Sperre av 10.11.1988, FDARK 88/3623-2. Fax fra Fiskeridept. til Brødr. Sperre av 16.11.1988, FDARK 88/3623-3.
- ^{ix} Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept. av 22.11.1988, Fiskeridept. akriksak 88/3816-2. Fax fra Fiskeridept. til Albatross A/S av 25.11.1988, FDARK 88/3816-3. Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept. av 02.12.1988, Fiskeridept. akriksak 88/3816-5. Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept. av 13.12.1988, Fiskeridept. akriksak 88/3816-9. Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept. av 22.11.1988, FDARK 88/3752-2. Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept. av 15.12.1988, FDARK 88/3816-12.
- ^x Fax fra Fiskeridept til BC av 31.10.1988; FDARK 88/2529-17.
- ^{xi} Fax fra Fiskeridept. av 23.12.1988, FDARK 88/4175-2.
- ^{xii} Fax fra Norges makrellag og Feitsildfiskernes slagslag til Fiskeridept. av 11.11.1988, FDARK 88/3643-5.
- ^{xiii} Forskrift fra Fiskeridept. til Fiskeridirektøren av 13.01.1989, FDARK 88/2529-28 samme Forskrift fra Fiskeridept. til Norsk Lovtidend av 13.01.1989, FDARK 88/2529-28. Forskrift fra Fiskeridept. til Fiskeridirektoratet av 10.03.1989, FDARK 88/2529-31, samme Forskrift fra Fiskeridept. til Norsk Lovtidend av 10.03.1989, FDARK 88/2529-31.
- ^{xiv} Fax fra R. Domstein av 31.10.1988 til Fiskeridept., FDARK 88/3610-1. Fax fra Feitsildfiskernes Salgslag til Fiskeridept. av 01.11.1988, FDARK 88/3610-3.
- ^{xv} Fax fra Albatross AS til Fiskeridept av 17.11.1988, FDARK 88/3752-1. Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept. av 18.11.1988, FDARK 88/3752-2.
- ^{xvi} Fax fra Fiskeridept. til Barents Company av 13.01.1989, FDARK 88/2529-27.
- ^{xvii} Fax fra Fiskeridept. til Råfisklaget av 23.12.1988, FDARK 88/2529-24, Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 04.01.1989, FDARK 88/2529-25.
- ^{xviii} Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept. av 07.12.1988, FDARK 88/4022-2.
- ^{xix} Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget av 13.06.1990, FDARK 88/96-13.
- ^{xx} Fax fra Fiskeridept til Nils H. Nilsen av 22.06.1990, FDARK 88/96-15.
- ^{xxi} Brev fra Fiskeridept av 23.12.88, FDARK 88/2529-23
- ^{xxii} Fax fra Fiskeridept til Nils H. Nilsen av 12.04.1988, FDARK 88/96-2. Fax fra Fiskeridept. til Råfisklaget av 19.09.1988, FDARK 88/2529-5. Fax fra Fiskeridept til Nils H. Nilsen av 28.09.1988, FDARK 88/2529-8. Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept av 24.08.1988, FDARK 88/2529-3.
- ^{xxiii} Fax fra Fiskeridept. til Albatross A/S av 02.12.1988, FDARK 88/3816-6. Utkast til fax fra Fiskeridept. til Albatross A/S av 25.11.1988, følger FDARK 88/3816-3, men har påført saksnr. 88/3752. Fax fra Fiskeridept. til Råfisklaget av 22.11.1988, FDARK 88/3752-3.
- ^{xxiv} Fax fra Albatross AS til Fiskeridept av 17.11.1988, FDARK 88/3816-1. Fax fra Albatross til Fiskeridept. av 01.12.1988, Fiskeridept. akriksak 88/3816-4. Brev fra Albatross til Fiskeridept. av 12.12.1988, Fiskeridept. akriksak 88/3816-7. Fax fra Fiskeridept. til Råfisklaget av 13.12.1988, FDARK 88/3816-8. Fax fra Råfisklaget til Fiskeridept. av 13.12.1988, Fiskeridept. akriksak 88/3816-9. Fax fra Fiskeridept. til Albatross av 14.12.1988, Fiskeridept. akriksak 88/3816-10.
- ^{xxv} Fax fra Nils H. Nilsen til Fiskeridept av 04.08.1988, FDARK 88/2529-1. Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget av 12.08.1988, FDARK 88/2529-2.
- ^{xxvi} Tittel på Fiskeridepartementets arkivmappe 88/1012. Tittel på skisse fra FL datert 14.06.1988, vedlegg til Brev fra Fiskeridept. til fylkesmannen i Finnmark av 09.11.1988, FDARK 88/1012-9, vedlegg til Brev fra

Fiskeridept. til fylkesmannen i Finnmark av 15.08.1988, FDARK 88/1012-5, 6, 7, Brev fra Fiskeridept til Forsvars-, Justis- og Utenriksdept av 26.04.1988, FDARK 88/1012-2.

^{xxvii} Brev fra Fiskeridept til Råfisklaget av 22.09.1988, FDARK 88/2529-7. Notat fra møte i Fiskeridept 20.09.1988, FDARK 88/2529-6.

^{xxviii} Fax fra Fiskeridept til Vadsø tollsted av 21.02.1989, FDARK 88/2529-33. Fax fra Fiskeridept. til BC av 09.12.1988, FDARK 88/4022-2.

^{xxix} Fax fra BC til Fiskeridept av 14.12.1988, FDARK 88/2529-19, Fax fra Fiskeridept til Råfisklaget av 19.12.1988, FDARK 88/2529-20,

^{xxx} Notat fra Fiskeridept. av 18.01.1989, følger FDARK 88/2529-33 (vedlegg?)

^{xxxi} Fax fra Kongshavn/Barents Company til Fiskeridept av 04.01.1989, følger FDARK 88/2529-25. Fax fra Nils H. Nilsen til Fiskeridept av 06.09.1988, FDARK 88/2529-4.

^{xxxii} Fax fra Sverre Kongshavn, Barents Company til Kjell Arne Nyheim, Fiskeridept av 24.10.1988, FDARK 88/2529-34.

^{xxxiii} Telex fra Sovrybflot til BC/SVI av 12.10.1988; FDARK 88/2529-12.
Telex fra BC til Sovrybflot av 18.10.1988; FDARK 88/2529-14.

^{xxxiv} Telex fra BC til Sovrybflot av 05.10.1988 og telex fra BC til Sevryba av 05.10.1988; FDARK 88/2529-11.

^{xxxv} Fax fra Fiskeridept til Nordkyn Products av 15.12.1988, FDARK 88/3816-13.

^{xxxvi} Notat fra TKR, Internasjonalt kontor, Fiskeridept. av 03.11.1988, FDARK 88/3610-4.

^{xxxvii} Fax fra Nils H. Nilsen til Fiskeridept av 05.07.1988, FDARK 88/96-6, Fax fra Fiskeridept til Nils H. Nilsen av 14.07.1988, FDARK 88/96-11.

^{xxxviii} Møteinnkalling fra Fiskeridept. til partene av 06.01.1989, FDARK 88/2529-26.

^{xxxix} Fax fra Norges Makrellag til Fiskeridept. av 01.11.1988, FDARK 88/3610-2.

^{xl} Fax fra FL til Fiskeridept av 21.10.1988; FDARK 88/2529-15.

^{xli} Fax fra Scarus til Fiskeridept av 05.10.1988, FDARK 88/2529-10.

^{xlii} Fax fra Fiskeridept. til R. Domstein av 01.02.1989, FDARK 88/3610-8. Fax fra Fiskeridept. til Sunnmøre Fiskeindustri av 17.11.1988, FDARK 88/3722-2.