

# Kysttorsk i krise

Om medforvaltning i et unntaksregime



Mastergradsoppgave i fiskerifag  
studieretning fiskeriforvaltning  
(60 stp)

Skrevet av

**Ann-Magnhild Solås**

Institutt for samfunns- og markedsfag  
Norges fiskerihøgskole  
Universitetet i Tromsø

Mars 2008



## Forord

Da jeg startet arbeidet med å skrive om forvaltning av kysttorsk, trodde jeg dette var et relativt smalt felt som det skulle være lett å få oversikt over. Nå innser jeg at jeg stort sett bare har skrapet i overflaten. Jo større overblikk jeg får, jo mer innser jeg at det fortsatt er mye som gjenstår. Debatten om kysttorsk versus skrei er slett ikke noe som har dukket opp de siste årene, slik jeg trodde, derimot er det et tema som har røtter langt tilbake i tiden. I startfasen trodde jeg det skulle bli vanskelig å finne nok stoff til å fylle en hel masteroppgave, nå i avslutningsfasen ser jeg hele tiden små og store ting som jeg synes burde nevnes. For ikke å snakke om alt jeg kunne gjort annerledes! Jeg har erfart at kunsten å avslutte et arbeid er krevende.

Jeg ønsker å takke min alltid optimistiske veileder professor Petter Holm ved Norges fiskerihøgskole for ideen til oppgaven, for mange konstruktive tilbakemeldinger og for smittende entusiasme.

Trivsel er en viktig faktor for et godt læringsmiljø, og jeg vil derfor takke kull FK-2001 ved Norges fiskerihøgskole for ei trivelig studietid. Spesielt vil jeg takke jentene på mastergradskontoret – skriveperioden ville ikke vært den samme uten dere.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke mine nærmeste for god støtte og mye oppmuntring!

Tromsø, mars 2008

Ann-Magnhild Solås



## **Sammendrag**

Bestandssituasjonen for norsk kysttorsk er for tiden svært kritisk, og ICES anbefaler at det iverksettes tiltak for å bygge opp igjen bestanden. På bakgrunn av dette har det vært nedsatt flere arbeidsgrupper, som har utarbeidet forslag til mulige reguleringstiltak, samt beskrevet utfordringer knyttet til forvaltningen av kysttorsk. Denne oppgaven ser på arbeidet i disse gruppene knyttet opp mot teori om medforvaltning (co-management). Det argumenteres for at en kritisk bestandssituasjon for kysttorsk leder til en unntakssituasjon, eller et unntaksregime, i forvaltningen. Oppgavens funn tyder på at et unntaksregime i forvaltningen inneholder noen flere elementer av co-management enn det ordinære regimet. Når det kommer til formen på disse medforvaltningsløsningene, ligner de mye på den formen som allerede finnes i det ordinære regimet. Dette forklares med at institusjonell endring gjerne skjer langsomt, og som en gradvis tilpasning av allerede eksisterende strukturer.

**Nøkkelord:** Kysttorsk, fiskeriforvaltning, co-management, legitimitet, institusjonell endring, Kysttorskgruppen



# Innhold

|  |     |
|--|-----|
| Forord .....   | i   |
| Sammendrag .....   | iii |
| Innhold .....  | v   |
| 1. Innledning.....   | 1   |
| 1.1 Bakgrunn: Fra allmenningens tragedie til interessent-teori ..... | 1   |
| 1.2 Institusjoner og institusjonell endring .....                    | 3   |
| 1.3 Valg av tema.....  | 5   |
| 1.4 Problemstilling og arbeidshypoteser .....                        | 6   |
| Generell hypotese .....  | 6   |
| Problemstilling .....  | 7   |
| Arbeidshypoteser.....  | 7   |
| 1.5 Metodevalg og ståsted .....                                      | 7   |
| 1.6 Avgrensninger .....  | 9   |
| 1.7 Oppgavens videre oppbygging .....                                | 10  |
| Kapittel 2: Teoretisk bakgrunn. Om co-management .....               | 11  |
| 2.1 Hva er co-management? .....                                      | 11  |
| 2.2 Antatte fordeler og ulemper knyttet til co-management .....      | 16  |
| 2.3 Andre aspekter ved co-management .....                           | 18  |
| Hva forvaltes? .....   | 18  |
| Makt og <i>empowerment</i> .....                                     | 19  |
| 2.4 Hvordan analysere co-managementsystemer .....                    | 21  |
| Kapittel 3. Om kysttorsk og annen torsk .....                        | 23  |
| 3.1 Forskning på ulike torskebestander .....                         | 23  |
| 3.2 Hva skiller de ulike bestandene fra hverandre?.....              | 26  |
| 3.3 Fiske og fangst .....  | 29  |
| Struktur i den norske fiskeflåten .....                              | 29  |
| Fiske av kysttorsk.....  | 30  |
| 3.4 Bestandssituasjon .....  | 32  |
| 3.5 Mulige årsaker til dagens bestandssituasjon .....                | 33  |
| Kapittel 4: Den norske forvaltningen .....                           | 37  |
| 4.1 Forvaltningshistorie.....  | 37  |
| 4.2 Forvaltning i en politisk kontekst.....                          | 38  |
| 4.3 Forvaltningen i Norge .....                                      | 39  |
| Internasjonale føringer .....  | 39  |
| Konvensjoner og lovverk .....  | 39  |
| Forvaltningssystemets struktur.....                                  | 42  |
| Gangen i fastsetting av reguleringstiltak .....                      | 43  |
| 4.4 Co-management og korporatisme i norsk fiskeriforvaltning .....   | 45  |
| Norges Fiskarlags betydning .....                                    | 45  |
| Endringsprosesser.....   | 46  |
| Kapittel 5. Tilfellet kysttorsk .....                                | 49  |
| 5.1 Anbefalinger og utfordringer .....                               | 49  |
| 5.2 Kysttorskgruppene .....  | 51  |
| Rapporten fra 2003 .....   | 53  |
| Rapporten fra 2005 .....   | 59  |
| Vernetiltak i 2006.....  | 63  |
| Rapportene fra 2006 og 2007 .....                                    | 64  |

|  |    |
|--|----|
| Kysttorskgruppene som co-management – oppsummerende betraktninger..... | 70 |
| 5.3 En alternativ forvaltningsmodell .....                             | 72 |
| Kapittel 6. Diskusjon.....   | 75 |
| 6.1 Åpning av den norske forvaltningen .....                           | 75 |
| 6.2 Co-management i et unntaksregime .....                             | 78 |
| 6.3 Tilbake til problemstilling og hypoteser .....                     | 80 |
| Vurdering av den generelle hypotesen .....                             | 80 |
| Vurdering av arbeidshypotesene .....                                   | 82 |
| Vurdering av problemstilling .....                                     | 83 |
| 6.4 Avsluttende kommentarer til forvaltningen av kysttorsk.....        | 85 |
| Avslutning: Mot et paradigmeskifte i norsk fiskeriforvaltning? .....   | 87 |
| Referanser.....  | 89 |
| Vedlegg .....  | 95 |
| Kartlinjer i vern av kysttorsk 2007 og 2008.....                       | 95 |



# 1. Innledning

”Freedom in a commons brings ruin to all.”

Garrett Hardin (1968)

”Et godt forvaltningsregime må bygge på kunnskaper om de som er brukere av de biologiske fellesressursene og deres sosiale relasjoner, og ikke bare på kunnskaper om ressursgrunnlagets biologi.”

Svein Jentoft (1998)

”We need to get over the notion that fisheries resources are the sole concern of the fishing industry. (...) At the end of the day, fisheries are a public resource and decision-making must therefore take this public interest into account.”

David Butcher, WWF Australia<sup>1</sup>

## ***1.1 Bakgrunn: Fra allmenningens tragedie til interessent-teori***

Sitatene ovenfor er ment å illustrere en utvikling innen forvaltningslitteraturen, hvor det har skjedd en endring i fokus de siste tiårene. Sitatet fra Hardin synliggjør en mentalitet som preget tankegangen rundt forvaltning av naturressurser da dette var i startfasen; nemlig at brukerne er egoister som kun tenker på å maksimere sin egen kortsiktige profitt. For at interessene til fellesskapet skal ivaretas, må derfor offentlige myndigheter kontrollere brukernes virksomhet. Hardins utgangspunkt var problemer knyttet til overbefolkning, men et av hans eksempler har blitt overført til fiskeriforvaltning, og har vært utgangspunkt for en lang debatt om hvordan forvaltningen best kan struktureres. Hardins eksempel dreide seg om kyr som beiter på en allmenning. For hver enkelt aktør vil det alltid være økonomisk rasjonelt å sette ett ekstra dyr inn på beitet, fordi gevinsten tilfaller denne aktøren alene, mens tapet som kommer av dårligere kvalitet på beitet, deles av alle aktørene (Hardin 1968). Til slutt er kapasiteten til beitet sprengt, og det hele ender i tragedie: *”Ruin is the destination toward all men rush, each pursuing his own best interest (...)”*(ibid:1244).

Den eneste måten man kan unngå dette problemet på er, ifølge Hardin, gjennom å innføre en form for gjensidig tvang: *”(...) mutual coercion mutually agreed upon by the majority of the people affected”* (ibid:1247). Hardin anser at det å ha en allmenning kan være forsvarlig ved lave befolkningstettheter, men så snart folketallet stiger, må ordningen avskaffes. Dette vil

---

<sup>1</sup> I (Mikalsen og Jentoft 2001)

innskrenke folks personlige frihet, men er et nødvendig onde for å få slutt på overutnyttelsen av ressursene. Hardin ser ut til å sette likhetstegn mellom det at en ressurs er eiet av et fellesskap, og det at det er fri tilgang til denne ressursen, en oppfatning som ifølge flere forskere feilaktig har fått dominere fiskeriforvaltningen i flere tiår (Bromley og Cernea 1989). Denne oppfatningen har fungert som en legitim begrunnelse for statlige inngrep i forvaltningen. ”Folk kan ikke klare dette selv, staten må ta kontrollen”, har vært den rådende tankegangen (Maurstad 1998). Dette har igjen medført at nasjonalisering og privatisering av ressurser har blitt fremmet som botemiddel, uten at det har løst problemet med overbeskatning av ressursene (Nielsen og Vedsmand 1999).

Hardins meninger står i sterk kontrast til den tradisjonen Svein Jentoft representerer, hvor brukerne ses på som bærere av en kompetanse som forvaltningsmyndighetene bør nyttiggjøre seg. I litteraturen er denne uenigheten beskrevet som en spenning mellom en ”top-down” - og en ”bottom-up”- tilnærming (Zagonari (In Press)). Zagonari beskriver en top-down-tilnærming som en løsning hvor

*”decisions are made by government agencies, with little or no information provided to the public” (Zagonari (In Press):2).*

En bottom-up-tilnærming innebærer at

*“(...) management is controlled by the local stakeholders, with government delegates defining limits and guidelines” (Zagonari (In Press):2).*

Ønsket om å unngå allmenningens tragedie legitimerer en top-down-tilnærming, mens en anerkjennelse av at forvaltningssystemer fungerer dårlig så lenge de ikke har støtte blant dem som påvirkes av systemet (Mikalsen 1998), presser fram en bottom-up-tilnærming. Et rent bottom-up-system forekommer sjelden i praksis, men en løsning hvor brukergrupper involveres i forvaltningen på ett eller annet vis, er ikke uvanlig. Stikkord i denne forvaltningstradisjonen er *legitimitet* og *overholdelse* (compliance). Utfordringen er å komme fram til et forvaltningsregime som oppleves som legitimt av de som omfattes av regimet, slik at de overholder reguleringene. Løsningen har vært representasjon. Brukergrupper blir tatt med i utviklingen av forvaltningsregimet (ibid.). Denne tradisjonen er gjerne kjent som co-management, eller medforvaltning. Co-management er det teoretiske perspektivet denne oppgaven er forankret i, og kapittel 2 gir en grundigere introduksjon til dette temaet.

I tillegg til disse to tradisjonene, vil jeg trekke fram en annen utviklingsprosess som spesielt har gjort seg gjeldende det siste tiåret. Om dette kan regnes som en tredje tradisjon, eller som en modifikasjon av medforvaltningstradisjonen, kan nok diskuteres. Sitatet av David Butcher er ment å være dekkende for denne retningen. Hovedtrekket er et krav om mer *transparens* i forvaltningen, og om bredere deltagelse i forvaltningsprosessene. Fiskeriforvaltning er ikke lenger kun et domene for myndigheter og brukere, men et offentlig anliggende som angår alle som kunne tenkes å ha en interesse for det (Mikalsen og Jentoft 2001). Det dreier seg heller ikke kun om å maksimere et utbytte, men om å ta vare på en felles ressurs. Dermed inkluderes andre brukere av kystsonen, miljøvernere og lokale myndigheter på en annen måte enn tidligere. Idealet om transparens innebærer også at prosessene bør være gjennomsiktede, og at det bør være lett for allmennheten å finne ut hvordan vedtak blir fattet og hvilke vurderinger som ligger til grunn.

I denne tradisjonen snakker man ikke lenger kun om brukergrupper, men om *interessenter*, eller *stakeholders* på engelsk. Knut H. Mikalsen og Svein Jentoft har skrevet flere artikler som tar for seg denne utviklingen. De trekker fram at det i europeiske kretser forekommer en voksende forståelse av at det å innskrenke deltagelse og reell innflytelse til brukere og byråkrater ser ut til å være en del av problemet, snarere enn løsningen (Mikalsen og Jentoft (In Press)). I flere land er det en tendens til at forvaltningen åpnes opp og blir mer inkluderende. Hvordan dette kommer til uttrykk i norsk fiskeriforvaltning vil bli nærmere gjennomgått i kapittel 4.

## ***1.2 Institusjoner og institusjonell endring***

Selv om vi kan spore en endringsprosess i forvaltningslitteraturen, er det ikke gitt at forvaltningsinstitusjonene har endret seg etter samme mønster. Endring av institusjoner skjer gjerne saktere enn endring i tankegods og teorier (Mikalsen og Jentoft (In Press)). Institusjonsteori er et stort og komplekst felt i seg selv, og jeg vil ikke gå dypt inn i denne teorien, men en kort presentasjon av utvalgte problemstillinger kan likevel være på sin plass.

Institusjonsbegrepet er mye brukt, både i dagligtale og i forskningssammenheng. Dermed har det mange ulike betydninger, og det er ikke gitt at alle som snakker om institusjoner, legger samme mening i begrepet. Kort og enkelt definert er institusjoner formelle eller uformelle strukturer som påvirker aktørers atferd (Østerud et al. 1997). Eksempler på institusjoner kan

være så forskjellige ting som bedrifter, offentlige organer, organisasjoner, familier eller trossamfunn. Et kjennetegn ved institusjoner, er at de kan være svært robuste, varer over tid og forblir temmelig uendret, selv om personene som utgjør institusjonen skiftes ut (Jentoft 2004). Slektskapet til begrepet organisasjon er dermed nært. Man kan se på institusjoner som systemer av regler og rettigheter, mens organisasjonene er de utøvende instansene (Jentoft 2004).

Normann framhever at institusjoner spiller en viktig rolle for menneskelig interaksjon gjennom å redusere usikkerhet og bidra til forutsigbarhet. Dette fordi institusjoner definerer og begrenser de mulige valgene vi kan ta, og gir retningslinjer for hva som kan eller ikke kan gjøres (Normann 2006). Når det gjelder forvaltning av naturressurser, sier hun:

*”(...) institutions define who is eligible to make decisions and to participate in different management stages, what actions are accepted and allowed, what rules will be used, what procedures must be followed, what information to provide, and what returns will be assigned to individuals dependent on their actions.” (Normann 2006:33)*

Dermed ser vi at institusjoner spiller en grunnleggende rolle for forvaltningen, gjennom å etablere rammer for hvordan samhandling skal foregå. Jentoft sier det svært så klart:

*”Institutions are as essential to the fisheries as the fish and the fishers themselves” (Jentoft 2004:138).* Dette fordi deltakere ikke ville vite hva som ble forventet av dem eller hva de kunne forvente av andre, hadde det ikke vært for at institusjonene bidrar med gitte rammer.

I og med at institusjoner gjerne er robuste og varige, endrer de seg langsomt. I tillegg kommer det at institusjoner ofte er en del av såkalte ”nested systems”, det vil si at hver institusjon inngår i et system av institusjoner i nettverk, som også kan ses på som institusjoner i seg selv (Jentoft 2004). En endring på ett nivå i dette systemet av institusjoner fordrer gjerne en endring på flere nivåer. Dette kan innebære at systemet oppleves som ”tungrodd”; det kan finnes en treghet i systemet som vanskeliggjør endringsprosesser. Det er gjerne slik at så lenge systemet fungerer, har det en viss legitimitet, og det vil motstå forandringer. Det som ofte kreves for å få en institusjon til å endre seg, er et sjokk, eller en krise. Når en krise oppstår, vil det bli satt spørsmålsteget ved den eksisterende institusjonelle strukturen, og legitimiteten til systemet vil reduseres (Jentoft 2004).

Når det kommer til fiskeriforvaltning, finner man gjerne et slikt system av ”nested institutions” hvor rettigheter finnes på ulike nivåer (Nielsen og Vedsmand 1999). I forvaltningssammenheng kan en krise eller et sjokk komme til syne som bestandskollaps eller nedgangstider i næringa. Selv om kollaps og svingninger forekommer relativt ofte i ressursbaserte næringer, rettes gjerne kritikken mot forvaltningsinstitusjonene, og det kreves at systemet endres. Noble konkluderer med at det ikke alltid er nødvendig med en total institusjonell omstrukturering for å legge til rette for et effektivt forvaltningssystem, men legger til: *”However (...), even the smallest change in institutional arrangements will not occur over night.”* (Noble 2000:77)

### ***1.3 Valg av tema***

For å belyse en prosess, kan det ofte være greit å ta for seg et ganske snevert felt. Dette gir mulighet til å gå mer i dybden og gi en grundig beskrivelse av temaet. I norsk fiskeriforvaltning finnes det for tiden et eksempel på en krise som kan medføre institusjonell endring, nemlig den svært kritiske bestandssituasjonen til norsk kysttorsk. Krisesituasjonen krever at det iverksettes andre tiltak enn det som foregår i det ordinære forvaltningsregimet. Forvaltningen i en krisesituasjon kan derfor betraktes som et unntak fra det ordinære forvaltningsregimet. Det som skjer i en unntakstilstand kan brukes til å kaste lys over det som foregår i den ordinære situasjonen. Ved å se nærmere på de valgene som er tatt når det gjelder forvaltningen av kysttorsk, håper jeg å kunne si noe generelt om hvordan det norske forvaltningssystemet endrer seg i forhold til den åpningsprosessen som er skissert ovenfor. Nå ble ikke kysttorsk for alvor et tema innen forvaltningen før på 1990-tallet, og det gikk flere år før vi fikk noen konkrete tiltak som dreide seg kun om kysttorsk. Beskrivelsen av forvaltningen før dette må derfor dreie seg om torsk generelt, eller om hele forvaltningssektoren.

Begrepet kysttorsk benyttes om torsk som ikke kan kategoriseres som nordøstarktisk torsk. Det omfatter dermed både det som ofte omtales som fjordtorsk og det som kalles banktorsk eller vandrende kysttorsk (Kysttorskgruppen 2005). Bestandssituasjonen for norsk kysttorsk er for tiden svært kritisk. Både totalbestand og gytebestand er nå på et historisk lavmål, og anbefalingene fra Det Internasjonale Rådet for Havforskning (ICES) har de siste årene vært nullfangst av kysttorsk. ICES anbefaler også at det utarbeides og implementeres en gjenoppbyggingsplan for bestanden av kysttorsk. Denne situasjonen åpner opp for et

unntaksregime i forvaltningen, da disse rådene fra ICES krever at det tas andre hensyn enn ellers i forvaltningen. Bestandsstrukturen for kysttorsk er usikker, og det nytter dermed ikke bare å sette en lav totalkvote (TAC), og forvente at bestanden vokser, man trenger mer kunnskap om bestandens utbredelse, om gyte- og oppvekstområder, og om lokale forhold som kan påvirke bestanden. Dette krever en annen arbeidsinnsats enn tidligere, altså kan man få et unntaksregime.

For å kunne si noe fornuftig om det som foregår i forvaltningen, er det en fordel å knytte empirien opp mot en teoretisk bakgrunn. Jeg har valgt å benytte meg av teorien om *medforvaltning* eller *co-management*, som det heter på engelsk. I resten av oppgaven velger jeg å bruke uttrykket *co-management* framfor *medforvaltning*, da dette er et begrep som er bedre innarbeidet, også på norsk. *Co-management* dreier seg kort sagt om å inkludere brukergrupper og andre interessenter i forvaltningen, og oppgaven vil dermed dreie seg om å se på hvordan disse gruppene blir trukket inn i forvaltningen i en krisesituasjon.

#### ***1.4 Problemstilling og arbeidshypoteser***

Formålet med disse er å snevre inn interesseområdet og gjøre det håndterbart i en masteroppgave. Jeg starter med en generell hypotese, som er universell i utformingen. Deretter formulerer jeg en problemstilling som er spesifikk for forvaltningen av kysttorsk i en krisesituasjon. Denne støttes av et sett med arbeidshypoteser, som reflekterer mine underliggende antakelser om hvordan *co-management* vil arte seg i dette tilfellet. Dette oppsettet reflekterer også den formen oppgaven vil ha videre; jeg starter med generell forvaltningsteori, deretter sikter jeg meg inn på norsk fiskeriforvaltning, for til slutt å snevre feltet helt inn til å dreie seg spesielt om kysttorsk. Denne vekslingen mellom det universelle og det spesielle vil fortsette gjennom oppgaven.

#### **Generell hypotese**

Et unntaksregime i forvaltningen vil tilrettelegge for *co-management* i større grad enn det ordinære forvaltningsregimet, altså åpne opp for større grad av brukergruppedeltakelse enn i normalsituasjonen. Det vil likevel ikke dreie seg om en form for *co-management* som avviker nevneverdig fra den som praktiseres i det ordinære forvaltningsregimet.

## **Problemstilling**

I hvilken grad vil prosessen med å utarbeide og implementere en gjenoppbyggingsplan for bestanden av norsk kysttorsk føre til at omfanget av brukergruppedeltagelse i forvaltningen øker?

## **Arbeidshypoteser**

H<sub>1</sub>: Det vil skapes nye fora for møter mellom brukergrupper og representanter for sentrale myndigheter.

H<sub>2</sub>: Dette vil føre til at grad av co-management i forvaltningen av kysttorsk øker.

H<sub>3</sub>: Det vil dreie seg om en konsulterende form for co-management, altså at brukerne vil bli tatt med på råd, men de vil ikke få mer reell makt over beslutningsprosesser.

Arbeidshypotesene har noen ufullkommenheter som bør kommenteres, spesielt gjelder dette H<sub>2</sub>. Problemet med denne hypotesen, er at den vanskelig lar seg operasjonalisere. Den legger opp til å måle noe som vanskelig lar seg måle. Hvordan måler man grad av co-management? Dette er en svakhet med hypotesen, men det betyr ikke at den er ubrukelig, siden det lar seg gjøre å diskutere rundt spørsmålet, og på denne måten ta stilling til relevant informasjon. En annen ulempe med formuleringen av hypotesene, er at det er svært vanskelig å avkrefte dem, noe som også er en svakhet rent vitenskapsteoretisk sett. Hypotesene har likevel sin funksjon, og de danner grunnlaget for en del av diskusjonen i kapittel 6. Her vil de også bli bedre begrunnet, og knyttet opp mot teorigrunnlaget for oppgaven.

## ***1.5 Metodevalg og ståsted***

Forvaltning av fiskeressurser er et felt som i stor grad kjennetegnes av tverrfaglighet. Det ligger biologiske og fiskeribiologiske vurderinger til grunn for analyser av bestandssituasjon, men uttaket av fisk bestemmes ikke av biologiske forhold alene; samfunnsøkonomiske hensyn må også ivaretas. I tillegg kommer rene samfunnsfaglige betraktninger – antropologiske, sosiologiske, psykologiske – i og med at forvaltningen av fiskeressursene ikke opererer i et vakuum, men også får konsekvenser for både lokalsamfunn og storsamfunn.

Med bakgrunn fra en tverrfaglig utdanning har det derfor vært fristende å fordype seg i hvert av fagområdene, siden det finnes mange interessante problemstillinger knyttet til forvaltning

av kysttorsk. En mastergradsoppgave er nødt til å være av begrenset omfang, og jeg har derfor valgt å konsentrere meg om de samfunnsvitenskapelige aspektene ved forvaltningen. Denne oppgaven er derfor preget av et grunnsyn om at det ikke nødvendigvis er fisk som forvaltes, men menneskers atferd. Selvfølgelig er det biologiske data, eksempelvis bestandsstørrelse og fiskedødelighet, som ligger til grunn for kvotefastsettelsen, men det som reguleres er fiskernes innsats. Dette innebærer selvfølgelig ikke at jeg ikke vil komme inn på de biologiske dataene som ligger til grunn for forvaltningen. Valg av teori innebærer at jeg vil fokusere på selve forvaltningen, og da spesielt på *deltagelse* i forvaltingsprosesser.

En undersøkelse av denne typen må nødvendigvis bygge på kvalitative metoder.

Problemformuleringen legger opp til en beskrivelse av fenomenet co-management i forvaltning av norsk kysttorsk, og dermed kan denne oppgaven betegnes som et case-studie, som kjennetegnes av intensive undersøkelser av et fåtall analyseenheter (Ringdal 2001). Begrepet intensiv forstås i denne sammenhengen som det å gå i dybden og undersøke mange egenskaper hos en enhet (Halvorsen 1993). I dette tilfellet kan analyseenheten ses på som de forvaltningsorganisasjonene som er involvert i forvaltningen av kysttorsk, men mest relevant er det nok å tenke på kysttorskgruppene som analyseenheter. Oppgaven kan også betegnes som et teoretisk informert case-studie, siden generell teori vil bli benyttet til å kaste lys over det som studeres (Ringdal 2001).

Den viktigste metoden i arbeidet med denne oppgaven, har vært innholdsanalyse av dokumenter og artikler. Rapportene fra arbeidsgruppene for kysttorsk har vært den viktigste kilden, supplert med høringsnotater og høringsuttalelser, forskrifter, pressemeldinger og andre publikasjoner fra Fiskeri- og kystdepartementet. I tillegg har andre rapporter, avisartikler og nettsider vært brukt til å utvide bildet av forvaltningen. Til grunn for den teoretiske gjennomgangen ligger et stort antall vitenskapelige artikler.

Det er ganske begrenset hva slags type informasjon man kan få ut av skriftlige kilder, spesielt når det kommer til arbeidsprosess, måten problemer er løst på og interne maktforhold. Slike opplysninger kan en få gjennom deltagende observasjon. Ideelt sett burde kanskje denne metoden også vært benyttet, for eksempel gjennom å delta som observatør i Kysttorskgruppens møter. Denne muligheten har, av ulike årsaker, ikke vært utprøvd. For å få et mer korrekt inntrykk av arbeidsprosessen, kunne det vært gjennomført en spørreundersøkelse, muligens kombinert med samtaleintervjuer av noen utvalgte respondenter fra ulike miljøer.



Dette har, av kapasitetshensyn, blitt utelukket. De to metodene som er skissert ovenfor, ville antakelig gitt en ganske annen oppgave enn den som foreligger her. Det er ikke dermed sagt at konklusjonene hadde vært nevneverdig annerledes. Gjennom dagspressen og høringsuttalelser har jeg dannet meg et inntrykk av fiskernes oppfatning av forvaltningen, og det er ikke sikkert dette inntrykket ville vært stort annerledes etter gjennomføring av en spørreundersøkelse eller samtaleintervjuer. Sikkert er det derimot at en slik tilnærming ville vært atskillig mer kostbar.

Denne oppgaven bygger dermed kun på sekundærdata. Med dette menes her andres data, i motsetning til primærdata, som forstås som data man selv har samlet inn. Det innebærer at flere av dataene analyseres med henblikk på et annet fenomen enn de opprinnelig var tiltenkt, noe som kan være en svakhet. I tilfellet med Kysttorskgruppens rapporter innebærer det at en del opplysninger er lest mellom linjene, og det medfører selvfølgelig at validiteten til dataene går ned. Derfor trekker jeg heller ingen bastante konklusjoner med hensyn til gruppens arbeid, eller for den saks skyld kysttorskforvaltningen som helhet, jeg nøyer meg med å diskutere mulige tolkninger av de opplysningene som framkommer, en løsning som for øvrig ikke er ukjent innen det samfunnsvitenskapelige feltet.

## ***1.6 Avgrensninger***

Det finnes relevante eksempler fra fiskerier i andre land, som en sikkert kunne sett nærmere på. For eksempel tyder forskning på at også Canada har flere genetisk atskilte bestander av torsk, hvor noen av disse, kalt "bay cod", er stasjonære (ikke-migrerende). Flere av de kanadiske torskebestandene forvaltes uavhengig av hverandre, til tross for at de har delvis overlappende utbredelsesområde. I Labrador har man forsøkt å utvikle et co-managementregime for forvaltning av en lokal torskebestand (Wroblewski et al. 2005). Kan norsk forvaltning ta lærdom av måten den kanadiske forvaltningen jobber på, når det kommer til overlappende bestander? Er kanadisk "bay cod" og norsk kysttorsk sammenlignbare som forvaltningsenheter? Hvilke paralleller kan i så fall trekkes mellom norsk og kanadisk forvaltning? Dette er svært interessante spørsmål, som av kapasitetshensyn dessverre må utelates fra denne oppgaven.

Videre finnes det forskningsresultater som kan tyde på at også Russland har en egen bestand av kysttorsk. Russerne har lenge fått tildelt en egen kvote "murmanskorsk" av den samlede kvoten for torsk i Barentshavet, motsvarende den norske kysttorskkvoten. Tidligere har dette

blitt betraktet som ”papirtorsk”, men genetiske analyser tyder nå på at Russland faktisk har en bestand av kystnær torsk som skiller seg fra torsken i Barentshavet (Fevolden 2002). Dette gir grobunn for en rekke spørsmål. Gitt at den russiske fiskeflåten har en annen struktur enn den norske, er fangstpresset på murmanskorsk annerledes enn på kysttorsken? Har dette gitt seg utslag i en bedre bestandssituasjon? Hvordan er de økologiske forholdene på russisk side? Har de hatt samme problem med nedbeiting av tareskog som oss? Hvordan virker kongekrabben inn på økosystemet? En gjennomgang av denne type spørsmål kunne ført til verdifull kunnskap som kanskje ville gitt et sikrere ståsted når norsk forvaltningspolitikk skal utformes. Her ligger antakelig materiale nok til en egen oppgave, og det kan vanskelig gjøres å gå inn på noen av disse spørsmålene uten at det blir for omfattende for denne oppgaven.

I tillegg vil jeg også gjøre en avgrensning innad i Norge. Denne oppgaven dreier seg kun om kysttorsk nord for 62°N (Stad). I den siste tiden har også kysttorsk sør for Stad begynt å få oppmerksomhet i mediene, men stort sett all litteratur som finnes dreier seg om bestanden nord for Stad. Mye av det som diskuteres i denne oppgaven vil sikkert være relevant for kysttorsk langs hele norskekysten, uten at jeg vil gå nærmere inn på hva som er felles problemstillinger, og hva som ikke er det.

### ***1.7 Oppgavens videre oppbygging***

Kapittel 2 gir en oversikt over oppgavens teoretiske perspektiv. Her vises det til ulike definisjoner av co-management og ulike syn på hvilken nytteverdi co-management kan ha i forvaltningen. I tillegg gis en kort diskusjon av problemstillinger og utfordringer knyttet til denne måten å organisere forvaltningen på. I kapittel 3 gis en presentasjon av bakgrunnen for problematikken knyttet til forvaltning av kysttorsk. Kapittelet tar for seg hva som skiller kysttorsk fra nordøstarktisk torsk, og hva som er årsaken til at disse bestandene anbefales å bli forvaltet separat, samt hvorfor dette er vanskelig å få til i praksis. Kapittel 4 gir en presentasjon av det norske forvaltningssystemet, og hvordan co-management arter seg i dette systemet. Dette kapittelet handler altså om det ordinære forvaltningsregimet i Norge. Kapittel 5 dreier seg om hvordan unntaksregimet i forvaltningen av norsk kysttorsk arter seg. Størstedelen av dette kapittelet er viet en gjennomgang av arbeidet som er gjort av Kysttorskgruppen, og av hvilke spesielle vernetiltak som har vært iverksatt. I kapittel 6 diskuteres funnene fra oppgaven opp mot den teoretiske bakgrunnen, og hypotesene blir gjennomgått. Kapittel 7 inneholder en kort avslutning.

## Kapittel 2: Teoretisk bakgrunn. Om co-management

Siden midten av 1980-tallet har begrepet co-management vært ivrig diskutert og debattert i forvaltningslitteraturen. På denne tiden ble man oppmerksom på en rekke problemer i fiskerisektoren, som syntes å være felles for flere fiskerier på verdensbasis. Disse problemene var knyttet til overfiske, overkapasitet i fiskeflåten, manglende respekt for reguleringer og det faktum at et effektivt system for kontroll og overvåkning av fisket er svært kostbart. Som nevnt i innledningen, var de hyppigst forekommende forvaltningsløsningene basert på privatisering og kontroll. Ett eksempel her er innføring av eksklusive økonomiske soner, som muliggjorde nasjonal kontroll av ressursene. Ikke alle så nytten i disse systemene:

*”Not only have governments frequently failed to prevent fish populations from overexploitations, but in many instances they have even exacerbated the problems through mismanagement.”* (Jentoft et al. 1998:423)

Det ble hevdet at sterkt sentraliserte top-down-systemer for forvaltning ikke fungerte, og co-management ble lansert som en alternativ modell for forvaltning av fiskeressurser (Hersoug og Rånes 1997).

### 2.1 Hva er co-management?

I litteraturen defineres co-management på mange ulike vis, men felles for de fleste definisjonene er at de knytter co-management til en eller annen form for *samforvaltning* mellom myndigheter og brukergrupper. I boka ”Allmenningens komedie” fra 1998 sier Svein Jentoft at co-management (eller *medforvaltning* som han kaller det på norsk) innebærer: ”*samarbeid og deltakelse mellom representanter for brukergrupper, myndighets- og forskningsorganer*” (Jentoft 1998:71). Eythórsson (1999) kommer inn på co-management i forbindelse med en kollektivt eiet ressurs, som forvaltes i fellesskap av kollektivet, som kan være en brukerorganisasjon, et kooperativ eller et lokalsamfunn. Eythórsson betegner co-management som:

*” (...) institusjonelle løsninger hvor forvaltningsansvaret deles mellom brukerne, som får varierende grad av medbestemmelse, og statlige myndigheter som rår over forskningskunnskap om ressursens tilstand og maktmidler for håndhevelse av forvaltningen”* (Eythórsson 1999:36).

Det sentrale i denne definisjonen er dermed at ansvaret er fordelt mellom myndighetene og brukergruppene. Muligens kan denne definisjonen bli noe snever, i og med at det kun er de statlige myndighetene som rår over forskningskunnskaper og maktmidler for håndhevelse av forvaltningstiltak. Det kunne jo tenkes at brukergrupper også kunne ha tilgang til dette, om ikke maktmidler, så i hvert fall forskningskunnskap. Det kommer også an på hva Eythórsson legger i begrepet *brukerne* av ressursen. Hvis han med dette mener kun de som utnytter ressursen, blir definisjonen i hvert fall for snever, siden også andre interessenter<sup>2</sup>, eksempelvis miljøvernorganisasjoner, kan være involvert i co-management.

Også Charles (2001) framhever at grunnideen bak co-management, er at forvaltningsfunksjoner deles mellom myndigheter og interessenter i fisket:

*“(...) co-management can be defined as the creation and implementation of suitable management arrangements through which a set of agreed stakeholders, i.e. fishers and their organisations, work jointly with government to develop and enforce fishery regulations and management measures.”* (Charles 2001:265)

Det sentrale ved en co-management-løsning, er altså at myndighetene deler ansvaret for forvaltningen med brukergrupper og andre interessenter, men dette innebærer ikke at det finnes en entydig ”oppskrift” for hvordan et slikt samarbeid skal legges opp. Graden av samforvaltning varierer sterkt, og betegnelsen co-management kan benyttes både om løsninger hvor brukergruppene kun konsulteres før myndighetene tar beslutninger, og om ordninger hvor brukerne tar de fleste avgjørelsene, og myndighetene kun informeres om hva som blir gjort.

Svein Jentoft (2000) advarer imidlertid mot at co-management defineres for vidt, slik at ”alt” kan kalles co-management. Som eksempel viser han til en skala for brukergruppenes deltagelse i forvaltningen, hvor ytterpunktene på denne skalaen er at henholdsvis myndighetene eller brukergruppene har all makt. Enkelte har definert co-management som alle løsninger som ligger mellom disse to ytterpunktene. Eksempelvis har Evelyn W. Pinkerton definert co-management på følgende måte:

---

<sup>2</sup> Med “interessenter” mener jeg her det som på engelsk kalles “stakeholders”.

“Self-management \_\_\_\_\_ State-management  
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

*(Points 2 through 9 are forms of co-management, with the state or community having different degrees of control or involvement.)* (Pinkerton 1994:323)

Problemet med en så vid definisjon, er ifølge Jentoft, at co-management blir synonymt med brukergruppedeltagelse, og siden de to ytterpunktene på skalaen sjelden forekommer i praksis, kan man dermed argumentere for at co-management er vanlig i forvaltningssammenheng.

Nielsen og Vedsmand definerer co-management på en litt spissere måte:

*“(…) a dynamic partnership, using the capacities and interests of user groups, complemented by the ability of the particular fisheries administration to provide enabling legislation and administrative assistance.”* (Nielsen og Vedsmand 1999:21)

Essensen er egentlig den samme, men Nielsen og Vedsmand klargjør tydeligere hvilke roller de ulike gruppene har; myndighetene skal bidra med lovgivning og administrativ assistanse. De sier videre at co-management innebærer delegering av makt, slik at brukergruppene tar ansvar for forvaltningsoppgaver, men at begrepet dekker ulike grader av maktfordeling og integrasjon av brukergrupper i forvaltningen.

Jentoft (2000) diskuterer også hva ”co” i co-management egentlig står for. Dersom co-management anses å være synonymt med brukergruppedeltagelse, slik som i Pinkertons modell, kan ”co” sies å stå for *consultative*, altså konsulterende. Dermed har ikke brukergruppene noen reell makt i forvaltningssammenheng. Brukerne får anledning til å uttale seg, men myndighetene har ingen forpliktelser til å faktisk ta hensyn til brukergruppens synspunkter når de foretar beslutninger angående forvaltningsspørsmål. Co-management kan i en slik sammenheng være redusert til en symbolsk gest rettet mot å redusere et politisk press fra brukergrupper (Jentoft 2000:529), heller enn et faktisk forvaltningsregime. ”Co” kan også sies å stå for *cooperative*, eller samarbeidende. Hvis dette skal være tilfelle, må co-management innebære at makten fordeles mellom myndigheter og brukergrupper, som tildeles forvaltningsfunksjoner og tar selvstendige beslutninger. Dersom brukergruppene ikke tildeles makt, vil ikke co-management være et reelt fenomen, kun et symbolsk (Jentoft 2000:529).

Så langt ser vi altså at co-management ikke er noe entydig begrep. I faglitteraturen forekommer det ulike definisjoner av co-management, selv om de fleste handler om en eller annen form for fellesforvaltning av ressurser. I praksis viser det seg også at det er stor variasjon i hvilke brukergrupper og interessenter som får anledning til å delta i en slik fellesforvaltning av ressursene. Det kan dermed være aktuelt å snakke om ulike *typer* av co-management. Charles (2001) skiller mellom tre ulike modeller for organisering av co-management:

- Sektorbasert (sector based)
- Lokalsamfunnsbasert (community based)
- Co-management med mange deltakere ("multi-party" co-management)

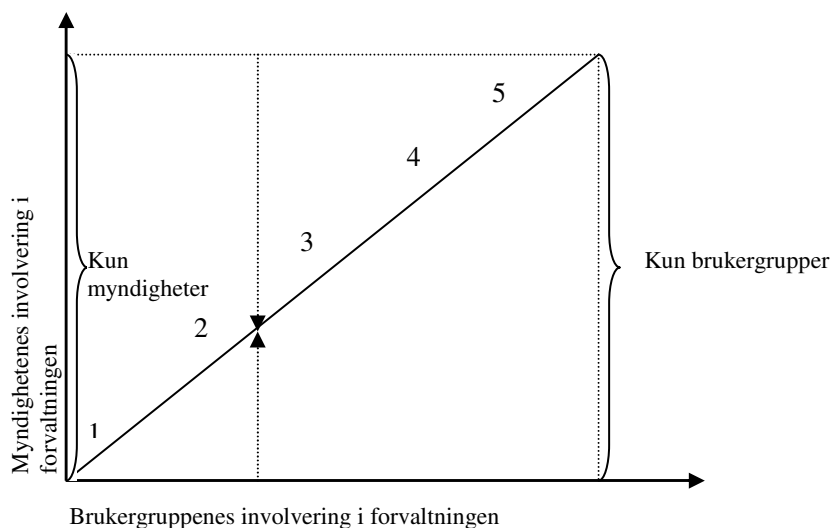
Med sektorbasert co-management menes en løsning hvor myndighetene samarbeider med fiskere innen en gitt sektor om å utarbeide en forvaltningsplan for denne sektoren. Fiskerne grupperes dermed etter deres medlemskap i ulike sektorer, for eksempel etter fartøystørrelse, hvilken type utstyr som brukes, eller etter hvilket fiskeslag man fisker. Ulempen med denne typen inndeling er at det kan skapes unaturlige skiller mellom fiskere innen et gitt lokalsamfunn, dersom fiskerne heller identifiserer seg som medlemmer av lokalsamfunnet enn som medlemmer av en sektor innen fiskerinæringa.

Et alternativ til sektorbasert co-management er dermed lokalsamfunnsbasert co-management. Her organiseres forvaltningen etter geografiske enheter, som for eksempel kommuner, eller etter bestemte økosystemer, kystsoner eller lignende. Deltagelse i co-management kan begrenses til å kun omfatte fiskere og myndigheter, eller man kan inkludere andre interessenter, slik som videreforedlere (fiskeindustri), lokale myndigheter eller organisasjoner i lokalsamfunnet. Ifølge Charles (2001) har denne formen for co-management vært nyttig i arbeidet med å restrukturere forvaltningen i u-land.

Den tredje typen av co-management er aktuell i tilfeller hvor fiskeressursene anses å være et offentlig gode, og hvor avgjørelser om utnyttingsgrad, allokering av ressursen og lignende antas å ha offentlig interesse. I så tilfelle kan det være en god løsning å involvere flere interessenter i forvaltningsprosessen. Også i tilfeller hvor det for eksempel finnes flere brukere av en kystzone, kan det være på sin plass å inkludere flere typer av brukergrupper og

andre interessenter, for eksempel miljøvernorganisasjoner, i beslutningsprosesser som angår bruk av kystsonen.

Charles (2001) diskuterer også ulike grader av co-management. Figur 2-1 viser ulike måter co-management kan legges opp på, med ulike grader av ansvarsfordeling mellom myndigheter og brukergrupper. Myndighetenes involvering i forvaltningen vises langs den vertikale aksene (y-aksen), mens brukergruppene vises langs den horisontale (x-aksen). I origo har vi 100 % myndighetskontrollert forvaltning, tilsvarende det ene ytterpunktet i Jentofts diskusjon om ulike definisjoner av co-management. Myndighetenes involvering vises ellers som avstanden mellom den horisontale stiplede linjen og den diagonale linjen, mens brukergruppene grad av kontroll vises som avstanden mellom x-aksen og den diagonale linjen.



**Figur 2-1: Grad av co-management<sup>3</sup>**

Tallene 1-5 i figuren viser til ulike nivåer av co-management. I origo, som er det ene ytterpunktet på skalaen, finner vi 100 % myndighetskontrollert forvaltning. Trinn 1 innebærer at myndighetene har full kontroll over forvaltningen, men informerer brukergruppene om vedtak som er truffet. Trinn 2 tilsvarer det som også Jentoft kaller konsultativ forvaltning, hvor myndighetene innhenter synspunkter fra brukere og andre interessenter, men alene innehar all makt til å ta avgjørelser. Trinn 3 viser til at myndigheter og brukergrupper

<sup>3</sup> Figuren er basert på tilsvarende figur, kalt *The ladder of co-management*, i Charles (2001:274)

samarbeider om å ta avgjørelser som angår forvaltningsspørsmål; dette tilsvarer Jentofts kooperative forvaltning. I trinn 4 er det brukerne som tar avgjørelsene, men myndighetene har makt til å godkjenne vedtak dersom disse oppfyller visse kriterier. Ved et forvaltningsregime som ligger nært trinn 5, er det brukerne som har makt til å ta alle avgjørelser, myndighetene blir kun informert om vedtak. Dette tilsvarer en helt desentralisert forvaltning, og grenser mot selvregulering, det andre ytterpunktet på skalaen.

## ***2.2 Antatte fordeler og ulemper knyttet til co-management***

De antatte fordelene ved co-management knytter seg både til ideologiske og praktiske formål. Rent ideologisk sett kan co-management sies å være fordelaktig dersom man vektlegger demokrati i beslutningsprosesser, siden dette forvaltningsregimet må kunne sies å være mer demokratisk enn et rent statsstyrt regime. Gitt at medforvaltningsløsningen fungerer, skal det etableres et mer likeverdig forhold mellom brukere, myndigheter og forskere (Jentoft 1998). Ett problem som co-management forventes å redusere, er tilløp til manglende legitimitet i forvaltningen. Dersom brukerne ikke oppfatter forvaltningstiltak som legitime, øker sannsynligheten for at brukerne ser bort fra disse tiltakene. Ideen er at økt brukergruppedeltagelse vil gi økt legitimitet, og derved et redusert antall regelbrudd, ved at brukerne får et "eierforhold" til beslutningene (Jentoft 1998:80). Co-management forventes også å gi en mer effektiv og fleksibel forvaltning, i og med at brukernes kjennskap til økosystemet inkluderes i det kunnskapsgrunnlaget beslutninger om forvaltningen fattes på. Dermed skal man få bredere kunnskap om ressursene, samt at man vil få vite om eventuelle endringer som skjer lokalt, slik at forvaltningen kan tilpasses det lokale ressursgrunnlaget.

En annen motivasjon for co-management er å kunne redusere eventuelle konflikter mellom brukergrupper og/eller mellom brukerne og myndighetene, ved at det skapes et forum for diskusjon mellom de ulike gruppene (Charles 2001). Dette gjelder kanskje særlig for reguleringen av kystsonen, hvor det kan finnes mange motstridende interesser, men også innad i fiskerisektoren, hvor det ofte kan forekomme konflikter mellom brukere av ulike typer redskaper.

De gode intensjonene bak co-management er altså mange, men hvorvidt de faktisk oppfylles i praksis er mer usikkert. Det knytter seg mange utfordringer til et slikt forvaltningsregime, flere av dem angår brukergruppedeltagelsen. Den første gjelder *representativitet*. Hvilke



interesser blir representert i samarbeidet? Det kan være vanskelig å avgjøre hvilke brukergrupper som skal få delta i forvaltningen. Skal man kun involvere fiskerne, eller skal andre grupper også få delta? Jo flere grupper man involverer, jo større kunnskapsgrunnlag kan man oppnå, men samtidig er det en fare for at effektiviteten går ned hvis man inkluderer for mange, særlig hvis det eksisterer motstridende interesser mellom brukergruppene. Andre dilemmaer knyttet til brukergruppens deltakelse dreier seg om brukernes makt. Det har vært uttrykt frykt for at sterke brukerorganisasjoner skal få for stor innflytelse i forvaltningsspørsmål, ofte benyttes her metaforen ”å sette bukken til å passe havresekken” (Mikalsen 1998). Ett argument dreier seg om at sterke brukerorganisasjoner vil kunne presse igjennom løsninger som gir høy kortsiktig profitt for brukerne, men som er skadelige for ressursgrunnlaget på lang sikt. Ett annet knytter seg til det forhold at sterke grupper kan hindre endringer som ville gjøre de sterke gruppene svakere stilt i forhold til andre brukergrupper, noe som igjen kan føre til at co-management-systemets evne til å tilpasse seg blir redusert (Holm et al. 1998a).

Ifølge Jentoft (1998:73) hevdes co-management-modellen å henge igjen i ”sjarkromantikken”, mens næringa i dag er preget av sterk internasjonal konkurranse, avansert teknologi, industriell organisasjon og produksjon. Tankegangen i dette argumentet er at co-management ikke vil løse noen problemer, fordi utøverne fortsatt vil tenke egoistisk, selv etter at samarbeidsavtaler er inngått, altså at lovligheten ikke blir større selv om brukerne er involvert i utformingen av reguleringene. ”Gratispassasjer”-mentaliteten vil være rådende. Jentofts svar til dette, er at dersom man tror at ressursbrukere ”kan være uselviske, solidariske, dele identitet og aspirasjoner, så vil en få større forhåpninger til at medforvaltning kan fungere” (Jentoft 1998:74). Videre hevder Jentoft at co-management endrer deltakernes sosiale relasjoner, ”og dermed også dem selv, ved at de får nye oppgaver, nytt ansvar, nye interesser av mer fellesskaplig karakter” (Jentoft 1998:74). Han forventer også at deltakere vil opptre mer ansvarlig i moralsk forstand, så snart de får mer ansvar i forvaltningen. Det kan nok sikkert være mye sant i det Jentoft sier, men det forutsetter at brukerne virkelig får *delta* i forvaltningen, noe som kan bli problematisk i store systemer, hvor det vil måtte velges representanter for store brukergrupper. Hvorvidt deltakerne føler at representantene virkelig fremmer deres syn, vil dermed være avgjørende for hvor stor grad av etterlevelse en kan oppnå. Det forutsetter også at brukerne har en reell innflytelse på beslutningsprosessen. Hvis de kun blir redusert til høringsinstans, slik at co-management blir redusert til en symbolsk gest

for å redusere et politisk press fra brukergruppene, vil nok motivasjonen for å følge regelverket avta.

### ***2.3 Andre aspekter ved co-management***

#### **Hva forvaltes?**

Et annet interessant aspekt ved co-management, dreier seg om *hva* som faktisk forvaltes i praksis. Det uttalte formålet med å innføre slike forvaltningsregimer, er gjerne å bevare ressursen, men i praksis kan det vise seg å være andre hensyn som tillegges like mye vekt. Forvaltningssystemet i Lofoten har tidligere blitt framhevet som et skoleeksempel på co-management i norsk fiskeriforvaltning (Jentoft og Kristoffersen 1989), men i en artikkel fra 2000 settes det spørsmålsteget ved hvorvidt dette er et egnet eksempel (Holm et al. 2000). Artikkelforfatterne hevder det finnes en svakhet ved mye av den eksisterende litteraturen rundt co-management, nemlig at tilhengere av co-management tolker allerede eksisterende, tradisjonelle systemer for regulering av ressursutnytting, som forvaltning av ressursen.

I Lofoten har det siden slutten av 1800-tallet eksistert ordninger som regulerer hvor de ulike redskapsgruppene har anledning til å fiske. Formålet med dette systemet er å unngå redskapskonflikter når mange fiskere opptrer samtidig i et geografisk sett relativt begrenset område. Hovedpoenget til Holm et al. er at tilhengere av co-management har en tendens til å lese for mye inn i tradisjonelle systemer av denne typen. Selv om resultatet av reguleringene i enkelte tilfeller har vært at ressursen beskyttes, er det slett ikke sikkert at det er dette som har vært formålet. Selv ikke når det uttrykkes et eksplisitt ønske om å bevare ressursen, er det gitt at det er dette som er den faktiske motivasjonen for å gjennomføre slike reguleringer. Holm et al. viser til at ønsket om ressursbevaring gjentatte ganger har vært brukt til å legitimere krav om å stenge brukere av enkelte redskapstyper ute fra et fiske, mens den bakenforliggende årsak sannsynligvis har vært konflikter mellom brukere av ulike redskapstyper og et ønske om å beskytte egne interesser. Sett mot dette bakteppet, er det tradisjonelle reguleringssystemet i Lofoten ikke et system for co-management av fiskebestander, men av brukergruppekonflikter.

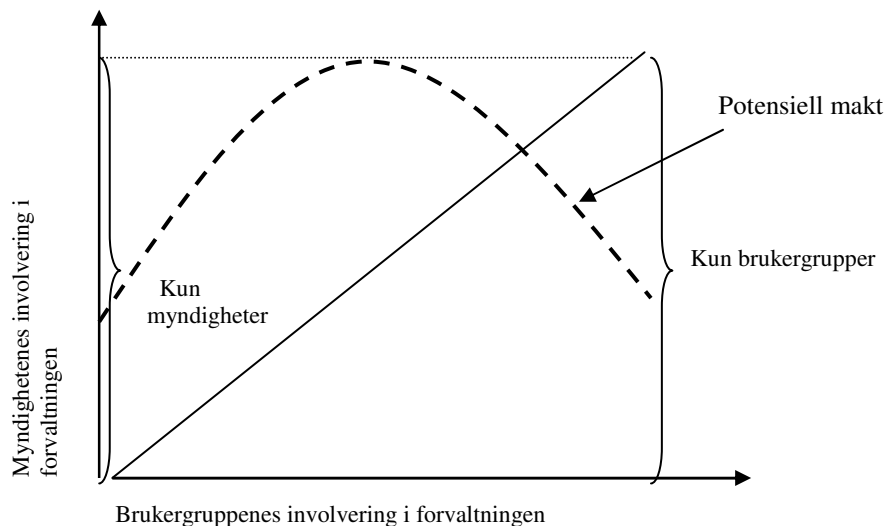
Holm et al. mener det er uheldig at co-management framstilles som en alternativ modell for forvaltning av fiskeressurser, mens det er en tendens til at det som faktisk forvaltes, inkluderer alt annet enn selve ressursen, eksempelvis geografiske områder, konflikter eller markeder

(Holm et al. 2000:362). En bør derfor spesifisere nøyaktig hva som forvaltes innenfor et co-management regime, siden det ikke er gitt at erfaringer fra co-management på andre områder, er relevant for co-management av marine ressurser.

### **Makt og *empowerment***

Som jeg har vært inne på tidligere, er makt en sentral dimensjon ved co-managementsystemer. Begrepet makt er ikke entydig definert innen samfunnsvitenskapen; ulike definisjoner har inkludert aspekter som evnen til å virkeliggjøre sine interesser, kontroll over andre aktører, beslutningskraft, kollektiv handlingsevne, informasjonsovertak og tilgang på ressurser (Østerud et al. 1997). Til grunn for selve konseptet co-management, ligger en idé om at makt skal fordeles mellom de som deltar i forvaltningen, men lite av litteraturen tar for seg hvordan dette skal gjøres i praksis, eller hvor makten kommer fra. Det ser ut til at makt er noe som kun forutsettes å være der, men det kan være god grunn til å problematisere denne forutsetningen noe. Dersom vi forutsetter at den som styrer forvaltningen, også sitter med makten, vil et nytt blikk på figur 2-1 viser at makt i denne framstillingen ses på som et nullsumspill. Dersom brukergruppens makt øker, reduseres myndighetenes, og motsatt. Makt ser ut til å være en konstant faktor som er til stede i like stor grad, uansett hvem som besitter den. Men er dette en realistisk framstilling?

Sett at vi befinner oss i origo, hvor myndighetene i teorien skal ha all makt. Dersom brukerne nekter å gjennomføre de påleggene myndighetene gir, hvor mye makt har da myndighetene i praksis? Og i motsatt fall, hvor mye makt har et rent brukerstyrt forvaltningsregime, som ikke har myndighet til å iverksette sanksjoner dersom ikke reguleringene overholdes? Figur 2-2 viser en ny tilnærming til problematikken. I dette tilfellet oppstår makt i møtet mellom myndigheter og brukergrupper.



**Figur 2-2: Co-management og maktforhold. Tilsvarende figur finnes i (Normann 2006).**

Helt til venstre i figuren har myndighetene full kontroll over forvaltningen, men oppnår ikke det fulle maktpotensialet, da de risikerer at brukerne lar være å følge pålagte reguleringer. I motsatt ende finnes et rent brukerstyrt forvaltningsregime, som heller ikke kan oppfylle det fulle maktpotensialet, da brukergruppene ikke har sanksjonsmyndighet. Samarbeid mellom brukere og myndigheter kan øke beggeas makt samtidig, samt bidra til *empowerment* av brukergrupper (Normann 2006). Det finnes ikke noe godt norsk ord for begrepet empowerment, men et forslag kan være *bemaktning*. Empowerment dreier seg om å gi aktører mulighet og autoritet til å mestre forhold i omgivelsene, og er dermed nært beslektet med co-management (Jentoft 2005). Jentoft hevder selv at empowerment er det co-management dreier seg om. Dermed er ikke institusjonell design og deltagelse fra brukergrupper tilstrekkelig for et bærekraftig co-managementregime; det kreves også *kapasitetsbygging* (ibid.).

Kapasitetsbygging dreier seg om å fremme og utnytte evner og anlegg hos mennesker og institusjoner på alle nivåer – nasjonalt, regionalt og internasjonalt (Carlsson og Berkes 2005:73). Poenget med kapasitetsbygging er ikke å forsøke å løse spesifikke problemer, men snarere å utvikle lokalsamfunns, myndigheters eller organisasjoners evne til å løse egne problemer (ibid).

## ***2.4 Hvordan analysere co-managementsystemer***

I en artikkel fra 2005, framlegger Lars Carlsson og Fikret Berkes en metode for hvordan man kan analysere co-managementsystemer (Carlsson og Berkes 2005). Hovedpoenget deres er at man bør fokusere på systemets *funksjon* heller enn dets struktur. Utgangspunktet blir da en antagelse om at co-management er en kontinuerlig problemløsningsprosess, ikke en fast tilstand. Carlsson og Berkes mener at en slik tilnærming vil understreke at fordeling av makt er *resultatet* av denne problemløsningsprosessen, ikke utgangspunktet for den.

Jeg har ikke til hensikt å følge denne oppskriften slavisk i arbeidet med oppgaven, men velger likevel å gjengi den i sin helhet, da dette er momenter det kan være greit å ha i bakhodet når det norske forvaltningssystemet skal analyseres:

### *1. Definer det sosio-økologiske systemet som skal undersøkes.*

Her skal analyseenheten defineres, altså gruppen, samfunnet eller ressurssystemet vi er interessert i. Formålet med dette trinnet er å gi et godt bilde av handlingsarenaen og av hvordan den er strukturert.

### *2. Kartlegg forvaltningsoppgavene som skal utføres, og problemene som må løses.*

Hvordan handler aktører for å forvalte ressursen? Hvilke aktiviteter utføres og hvordan henger de sammen? Hva slags avgjørelser må fattes, og hvem har rett til å fatte dem? Hva slags problemer knytter seg til tilgang til og utnyttelse av ressursen, og hvordan løses problemene?

### *3. Identifiser deltakere i co-managementaktiviteter og tilhørende problemløsningsprosesser.*

Tredje steg er å finne ut hvem som deltar i de aktivitetene en har kartlagt i trinn 2. Poenget er å rekonstruere relasjonsnettverk i det co-managementsystemet som undersøkes.

### *4. Analyser bindeledd (linkages).*

Det kartlagte systemet bør analyseres gjennom eksempelvis å se på hvordan de identifiserte relasjonene knytter sentrale beslutningsnivå til de mer lokale, hvordan ulike geografiske områder er knyttet sammen, eller hvordan nåværende og tidligere praksis henger sammen.

### *5. Evaluer behov for kapasitetsbygging.*

Målet med det femte trinnet er å identifisere trekk ved systemet, som kan brukes til å fremme kapasitetsbygging.

## 6. Foreslå tiltak.

Formålet her er å komme med forslag til hva som kan forbedres i forvaltningssystemet.

Jentoft, McCay og Wilson er inne på samme poeng i sin diskusjon om hva co-management egentlig handler om. De kommer ikke med en oppskrift for hvordan systemer skal analyseres, men de har noenlunde samme fokus når det kommer til hva som er viktig i denne forvaltningsformen, nemlig arbeidsprosessen:

*”Co-management (...) is not so much about the rules per se as it is about the communicative and collaborative process through which these rules are formed: who participates, how debates are structured, how knowledge is employed, how conflicts of interest are addressed and how agreements are reached.” (Jentoft et al. 1998:427)*

Det er altså viktig å tenke på co-management i åpnere termer enn kun som en form for institusjonell design. Med dette i mente går vi over til å se på forvaltningsobjektet som er temaet for denne oppgaven, nemlig kysttorsken.

## Kapittel 3. Om kysttorsk og annen torsk

I forvaltningssammenheng deles torsk i norske farvann inn i tre ulike bestander; torsk i Nordsjøen, nordøstarktisk torsk og norsk kysttorsk<sup>4</sup>. Mens det første skillet er uproblematisk, har skillet mellom nordøstarktisk torsk og kysttorsk vært gjenstand for debatt i lang tid. Dette kapittelet vil søke å gi en forklaring på hvorfor denne debatten har oppstått. Hva er årsaken til at det første skillet oppleves som greit, mens det å separere kysttorsk fra skrei ikke er like selvsagt? Kapittelet starter med å fokusere på ulikheter knyttet til biologi, utbredelsesområde og atferd. Deretter vil kapittelet ta for seg hvordan fisket foregår, hvordan strukturen i den norske fiskeflåten er, og hva som er bakgrunnen for at det ikke er uproblematisk å igangsette effektive reguleringstiltak for kysttorsk.

### *3.1 Forskning på ulike torskebestander*

I siste halvdel av 1860-tallet tilbrakte den norske havforskeren G. O. Sars flere måneder hvert år i Lofoten, hvor han gjorde undersøkelser av torsk. Her ble han av lokale fiskere gjort oppmerksom på at det de kalte lofottorsk skilte seg fysisk fra det de kalte kysttorsk. Fiskerne sa at den ekte lofottorsken hadde spissere hode og lengre tenner, og at bukhinnen hos lofottorsk var svart, men den var hvit hos kysttorsk. Sars undersøkte dette nærmere, og fant virkelig disse forskjellene, men han kunne ikke trekke noen definitiv grense mellom de ulike typene, og konkluderte med at det måtte dreie seg om samme art (Rollefsen 1966). Også i dag mener mange fiskere å kunne se forskjell på de ulike gruppene av torsk. Havforsker Ivar Pettersen ved Høgskolen i Bodø har derfor utarbeidet et klassifikasjonsskjema for Lofotfisket basert på kystfiskernes kunnskap om disse forskjellene<sup>5</sup>. De grunnleggende forskjellene henviser til kroppsform, grad av modning i gonadene, forekomst av parasitter og mageinnhold. Ifølge dette har skreien spisst hode, smal halerot, stor hvit lever uten kveis og oftest mørk bukhinne. I tillegg har den stor rogn og inaktiv mage. Kysttorsk har bredt hode, bred halerot, aktiv mage og ofte en del kveis i levra. Fjordtorsk kan skilles fra vandrende kysttorsk (banktorsk) ved at den har liten rogn, siden den gyter senere, og ved forekomst av gjelleorm og svarte prikker i huden (Fiskeribladet 2005).

---

<sup>4</sup> Norsk kysttorsk deles videre i to; sør og nord for 62°N. Det meste av litteraturen dreier seg om sistnevnte, og når det i denne oppgaven snakkes om kysttorsk, så menes det kysttorsk nord for 62°N.

<sup>5</sup> Referert i *Fiskeribladet* 15. februar 2005

Pettersen framhever imidlertid at det finnes sikrere måter å skille kysttorsk fra skrei på. Også dette går langt tilbake i tid. Allerede i 1933, skildret forsker Gunnar Rollefsen strukturforskjeller i otolittene (øresteinene) hos kysttorsk og nordøstarktisk torsk. Rollefsen fant forskjeller ikke bare i vekstsonenes utforming, men også i formen på selve otolitten (Rollefsen 1933). Definisjonen av hva som er kysttorsk og nordøstarktisk torsk ble senere knyttet opp mot Rollefsens beskrivelse av disse strukturforskjellene. Otolittmetoden brukes fortsatt til å skjelne mellom de ulike bestandene i landinger av torsk. Senere har forskningen rundt bestandsstruktur hos torsk dreid seg om forskjellig antall ryggvirvler hos kysttorsk og nordøstarktisk torsk, ulik parasittfauna og forskjeller i hemoglobinstruktur (Berg og Albert 2003; Rinde et al. 1998; Sarvas 2005).

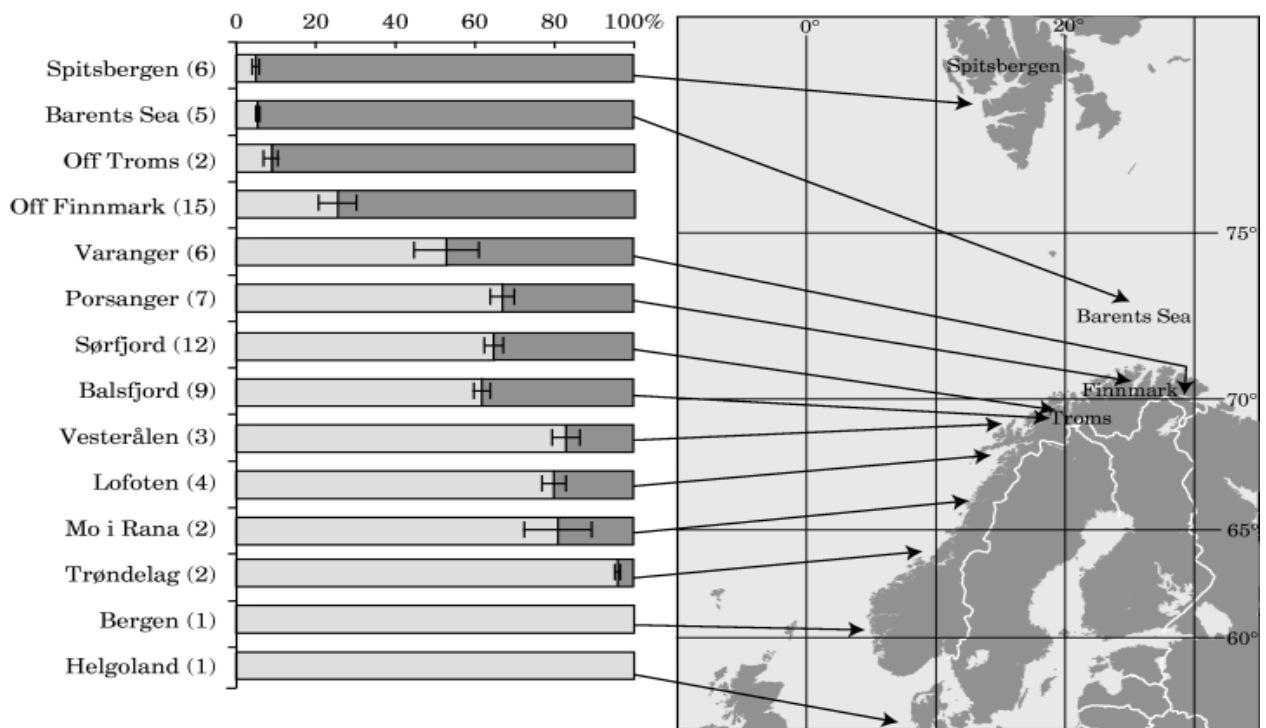
Det har riktignok ikke vært enighet om hvorvidt de observerte forskjellene skyldes at det finnes ulike populasjoner, eller om det kun er snakk om at ulikt oppvekstmiljø vil gi fisk med ulike karaktertrekk. Det har blant annet vært vist at avkom fra kysttorsk og nordøstarktisk torsk som holdes i fangenskap under identiske forhold, får like strukturer i otolittene. Det er dermed sannsynlig at i hvert fall denne ulikheten er betinget av ulike miljøforhold (Rinde et al. 1998). De islandske forskerne Árnason og Pálsson hevdet så sent som i 1996 at det ikke kunne være snakk om atskilte bestander, da de ikke kunne finne noen bevis for genetiske forskjeller blant norske torskebestander. Videre hevdet de at i den utstrekning det finnes fenotypisk atskilte torskebestander, bør man lete etter årsakene i nåtidige miljøforhold som påvirker seleksjon, heller enn i en langvarig historisk isolasjon mellom bestandene (Árnason og Pálsson 1996).

De siste årene har det derimot vært gjennomført forskning som viser lovende resultater når det gjelder å skille mellom kysttorsk og nordøstarktisk torsk ved hjelp av genetiske markører. Så langt tyder resultatene på at det finnes en bestemt genetisk markør, kalt *Pan I*, hvor kysttorsk og nordøstarktisk torsk avviker fra hverandre. Denne markøren har to klasser, kalt *Pan I<sup>A</sup>* og *Pan I<sup>B</sup>*, hvor den førstnevnte forekommer oftest i kysttorsk, mens den siste dominerer i nordøstarktisk torsk. I en doktorgradsavhandling fra Norges fiskerihøgskole, har Tuula H. Sarvas analysert prøver av nærmere 8000 torsk fra ulike prøvetakingssteder, både langs norskekysten og i Barentshavet (Sarvas 2005). Formålet med undersøkelsene var blant annet å teste om denne forskjellen i *Pan I*-klasse mellom kysttorsk og norsk-arktisk torsk, er stabil over tid og sted. Det ble også sett på om forekomst av ”mellomtyper” av *Pan I* er et resultat av sammenblanding av de to ulike klassene av torsk i prøvetakingsøyeblikket, eller om det



skyldes kryssformering. Det ble også tatt flere prøver fra én enkelt fjord (Ullsfjorden), for å se på om det finnes genetisk ulike populasjoner på en mer lokal skala. Sarvas sammenlignet også klassifikasjoner på bakgrunn av otolitter med klassifikasjoner gjort ved hjelp av genetiske analyser, for å vurdere nøyaktigheten av otolittmetoden.

Sarvas fant overveldende bevis for at nordøstarktisk torsk og norsk kysttorsk er to atskilte populasjoner, genetisk sett. Figur 3-1 viser geografisk distribusjon av *Pan I* i prøver av torsk. I Barentshavet dominerte *Pan I<sup>B</sup>*, som kjennetegner nordøstarktisk torsk, mens jo lenger sørover prøvene ble tatt, jo større ble forekomsten av *Pan I<sup>A</sup>*, som kjennetegner kysttorsk. Sør for Troms dominerte markøren for kysttorsk:



Figur 3-1: Gjennomsnittlig fordeling av den genetiske markøren i prøver av post-juvenil torsk ( $\geq 1$  år) (Sarvas og Fevolden 2005:447). Lys grå = *Pan I<sup>A</sup>*. Mørk grå = *Pan I<sup>B</sup>*

Sarvas fant en signifikant variasjon over tid i andel av kysttorsk og norsk-arktisk torsk i enkelte nordnorske fjorder. Dette tilskrives variasjon i tilstrømming av larver og småfisk av nordøstarktisk torsk, som driver nordover med havstrømmer fra gyteområder lenger sør. Til tross for at de to ulike torskebestandene opptrer samtidig i enkelte områder, også i

gyteområder som Lofoten, fant Sarvas lite som tyder på at de to gruppene kryssformerer seg. Dette forklares med ulik gyteatferd, for eksempel kan det være slik at kysttorsk og skrei gyter ved forskjellige temperaturer, på ulike dybder eller til forskjellig tidspunkt. Det kan også være at de har ulik atferd i selve gytesituasjonen, slik som ulike strategier for å tiltrekke seg en partner (Sarvas og Fevolden 2005).

På et mer lokalt plan, konkluderer Sarvas med at genetisk distinkte bestander kan opptre samtidig innen svært lokale områder. I Ullsfjorden viste det seg at den innerste, og mer isolerte delen, var dominert av kysttorsk, mens den ytre delen var dominert av norsk-arktisk torsk. Analyser av larver tatt i grunt vann, viste at kysttorsk dominerte. Dette, sammen med det faktum at det meste av den modne torsken ble funnet i indre deler av fjorden, tyder på at det eksisterer en lokal gytebestand av kysttorsk i de indre deler av fjorden, mens de ytre delene fungerer som beiteområde for oppvoksende nordøstarktisk torsk. Det ble funnet små mengder yngel av nordøstarktisk torsk på dypt vann, noe som understøtter teorien om at larver og yngel av nordøstarktisk torsk kan drive inn i kystnære områder fra gyteområder lenger ut (Sarvas 2005).

Når det gjelder bruk av otolitter som klassifikasjonsmetode, finner Sarvas at det generelt er god overensstemmelse mellom resultater fra otolittmetoden og fra genetiske analyser, men at otolittmetoden er sensitiv for subjektive tolkninger, og at man bør sette inn tiltak for å redusere forskjeller i tolkning mellom utøvere av denne metoden (Sarvas 2005).

### ***3.2 Hva skiller de ulike bestandene fra hverandre?***

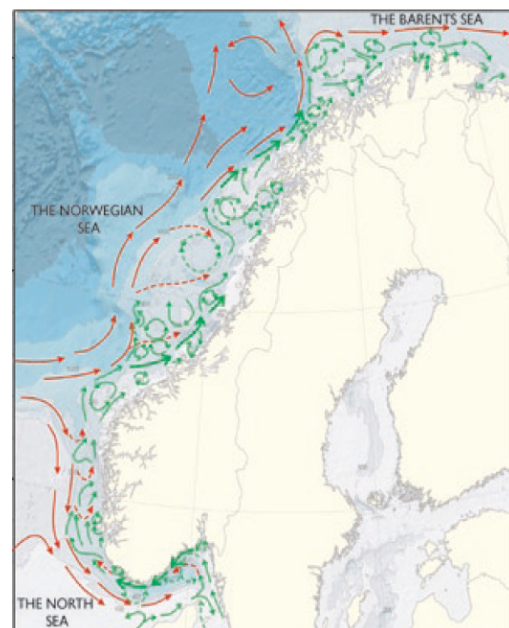
Nå som det er avklart at kysttorsk og nordøstarktisk torsk er to forskjellige populasjoner, hva er det egentlig som skiller dem fra hverandre? Og hvorfor behandles bestandene som to separate enheter? Er ikke en torsk bare en torsk uansett?

For å begynne med det første spørsmålet; kysttorsk og nordøstarktisk torsk er ulike på flere områder. Den nordøstarktiske torsken er en migrerende bestand. Den vokser opp i Barentshavet, foretar beitevandring fra Barentshavet inn til finnmarkskysten, og gytevandring til Vesterålen/Lofoten. Kysttorsken forekommer fra innerst i fjorder og ut til eggakanten. Den er i stor grad stasjonær. Merkeforsøk har vist at spesielt fjordtorsken er svært stedbunden, mens det er mer usikkert om kysttorsk i ytre strøk foretar større vandring (Berg

2007). Eksempelvis er det vist at i flere fjorder i Troms kan kysttorsk holde seg innenfor et område med en omkrets på 5 – 10 km i flere år. I et merkeforsøk i Sørfjorden i Troms, ble bare 1,5 % av gjenfanget fisk tatt utenfor Sørfjorden, og kun 0,3 % ble tatt utenfor Ullsfjord – Sørfjord-systemet. Også innad i Sørfjorden viste det seg at torsken var temmelig stedbunden innenfor mindre områder i fjorden (Rinde et al. 1998).

Vandrende kysttorsk (torsk på kystbankene og i ytre deler av de åpne Finnmarksfjordene) er ikke like godt undersøkt som fjordtorsken, men kan se ut til å ligne mer på nordøstarktisk torsk enn det fjordtorsken gjør (Kysttorskgruppen 2005). Merkeforsøk i fjorder på finnmarkskysten har vist at en del av torsken som gyter der, vandrer ut av fjordene om sommeren og høsten, men at torsk som er merket i en fjord, i stor grad vender tilbake til den samme fjorden for å gyte påfølgende år (Jakobsen 1987; Rinde et al. 1998).

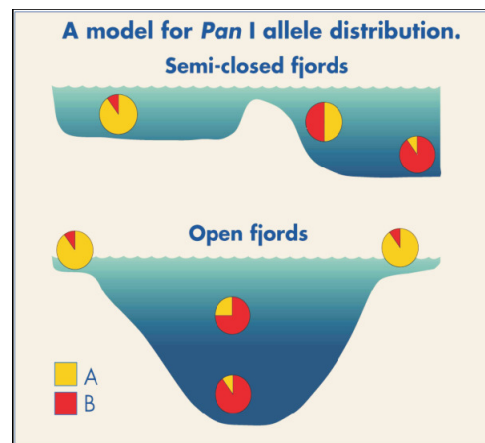
I Lofoten gyter kysttorsk og nordøstarktisk torsk samtidig, men det ser likevel ikke ut til at bestandene blandes under gytingen. Det kan være flere årsaker til dette. Kysttorsk og skrei er ofte isolert fra hverandre under gyting i Lofoten; det kan se ut til at kysttorsken dominerer i den østlige delen av Lofoten, mens skrei dominerer i vest (Berg 2004). Det spekuleres også i om kysttorsk og nordøstarktisk torsk har ulike habitatspreferanser ved gyting, for eksempel dybde, eller om de har ulik gyteatferd (Kysttorskgruppen 2005). Nyere forskning antyder også at eggene fra kysttorsk og nordøstarktisk torsk har ulik egenvekt, noe som har betydning for hvor i vannsøylen eggene befinner seg. Eggenes plassering i vannsøylen virker inn på hvor yngelen ender opp, fordi denne plasseringen har betydning for hvilket av de to store strømsystemene langs norskekysten eggene blir fanget opp av. Den norske kyststrømmen går nordover langs hele norskekysten, og dreier østover langs kysten av Finnmark. Utenfor denne finner vi Atlanterhavsstrømmen, som også går nordover langs norskekysten, men som forgrener seg og ender opp i Barentshavet (Breen 1986).



**Figur 3-2: Strømsystemer langs norskekysten. Grønne piler: Den norske kyststrømmen. Røde piler: Atlantisk innstrømning. (Sætre 2007)**

Det viser seg at eggene fra nordøstarktisk torsk i gjennomsnitt er noe lettere enn eggene fra kysttorsk, og de vil dermed ligge høyere i vannsøylen. Modellforsøk har vist de dermed blir mer påvirket av vinddrevet horisontal spredning, og har større sannsynlighet for å ende opp i atlantiske vannmasser, noe som øker sannsynligheten for at de ender opp i sentrale deler av Barentshavet. Egg fra kysttorsk vil i større grad holde seg i kystnære vannmasser, og ender dermed opp nær kysten (Vikebø et al. 2005). Yngel av kysttorsk bunnslår også tidligere enn yngel av nordøstarktisk torsk. Dette innebærer at kysttorsken blir mer stasjonær på et tidspunkt der yngel av nordøstarktisk torsk fortsatt vil være pelagisk og drive nordover med vannmassene, noe som igjen forsterker tendensen til at nordøstarktisk torsk ender opp i Barentshavet, mens kysttorsk holder seg langs kysten. Dette siste punktet må nødvendigvis ha størst gyldighet for de bestandene som gyter noenlunde samtidig i Vestfjorden, altså for nordøstarktisk torsk og banktorsk, siden fjordtorsk gjerne gyter noe senere.

Selv når yngel av nordøstarktisk torsk bunnslår inne i fjorder, er det en tendens til at yngel av kysttorsk og nordøstarktisk torsk holder seg atskilt. Yngel av nordøstarktisk torsk bunnslår på dypere vann enn yngel av kysttorsk. I finnmarksfjorder som er åpne mot Barentshavet, er det funnet en fordeling av yngel slik at kysttorsk dominerer i de grunne områdene, mens man finner nordøstarktisk torsk i de ytre og dypere områder av fjordene. I terskelfjorder har man funnet kysttorsk yngel på innsiden av terskelen og blandingssoner på yttersiden. Denne forskjellen i fordeling viser seg også over korte avstander, og er ifølge Fevolden en indikasjon på atferds- eller økologiske mekanismer som hindrer en total sammenblanding av de to gruppene (Fevolden 2002).



**Figur 3-3: Fordeling av torskeyngel i nordnorske fjorder. Gul =  $Pan I^A$  (kysttorsk), rød =  $Pan I^B$  (nordøstarktisk torsk). (Fevolden 2002).**

Genetiske analyser tyder på at heller ikke kysttorsken er en homogen bestand, men at det forekommer atskilte populasjoner med ulik veksthastighet og alder ved kjønnsmodning. Dette antas å henge sammen med at kysttorsken er stedbunden, og at det dermed kan forekomme lokale bestander inne i fjordene. Dette innebærer at det ikke er helt uproblematisk å forvalte kysttorsken som én enkelt bestand heller, men i et føre-var-perspektiv antas det at det er bedre enn å forvalte den sammen med nordøstarktisk torsk (Berg 2007). Denne problemstillingen taes opp igjen i kapittel 5.

### ***3.3 Fiske og fangst***

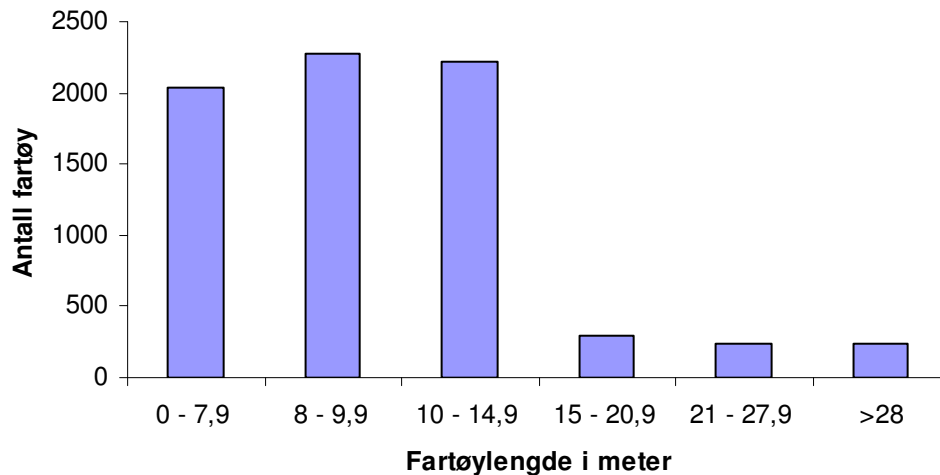
#### **Struktur i den norske fiskeflåten**

Et særtrekk ved det norske fisket er at det er stor variasjon i både fangstmetoder og fartøystørrelse. Det finnes også store regionale forskjeller i bruk av fangstmetoder og driftsformer (Karlsen 1997). Den norske fiskeflåten kan deles inn i tre hoveddeler; ringnotfartøy, trålere og kystflåten (Arland og Bjørndal 2002), hvor sistnevnte er en gruppe som varierer med hensyn til størrelse og driftsform. Den store variasjonen i driftsform i den norske fiskerinæringa, har ført til en del konflikter når det gjelder enighet om reguleringstiltak, et tema som blir nærmere behandlet i neste kapittel.

Per 25. mai 2007 var det totalt 7302 registrerte fiskefartøy i Norge, hvorav 1652 fartøy drev helårsdrift<sup>6</sup>. Figur 3-4 viser totalt antall fiskefartøy i 2006, fordelt på størrelsesgrupper. Den store majoriteten er små fartøy, men det er også her vi finner den største gruppen av ikke helårsdrevne fartøy. Av totalt 5650 ikke helårsdrevne fartøy, er 4063 under ti meter lange. Variasjonen i type fartøy viser også en regional fordeling, hvor den nordnorske flåten er dominert av små kystfartøy, mens majoriteten av store havgående fartøy er hjemmehørende på Vestlandet (Fiskeridirektoratet 2007).

---

<sup>6</sup> Kravet til helårsdrift har siden 2002 vært 7 måneder med levert fangst, samt en fangstinntekt som avhenger av størrelsen på fartøyet (Fiskeridirektoratet 2007).



**Figur 3.4: Størrelsesfordeling i den norske fiskeflåten i 2006. Kilde: Fiskeridirektoratet (2007)**

De helårsdrevne fartøyene står for rundt 90 % av den totale fangstmengden i Norge, men det er ikke dermed sagt at de resterende fartøyene ikke har noen betydning. Over 4000 av de ikke helårsdrevne fartøyene var likevel aktive, og Hersoug (2005) viser til at mange av disse fartøyene hører hjemme i utkantkommuner, hvor fiske som deltidsaktivitet kan ha stor betydning, spesielt i Nord-Norge. 1003 av de aktive ikke helårsdrevne fartøyene hadde Gruppe I-kvotestørrelse for torsk, sei og hyse nord for 62°N, og det er da nærliggende å tro at mange av disse er kystfartøy hjemmehørende i Nord-Norge. Dette indikerer at kysttorsk er en viktig ressurs for mange som driver fiske som småskalanæring.

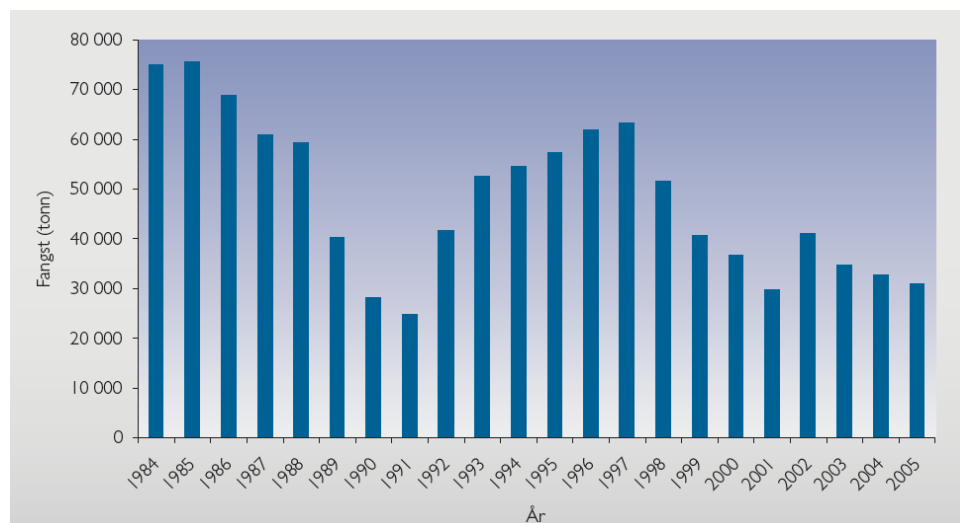
### **Fiske av kysttorsk**

Fisket av kysttorsk er ikke regulert gjennom egne kvoter, men gjennom en samlet norsk kvote for kysttorsk og nordøstarktisk torsk (Kysttorskgruppen 2007). Fisket foregår stort sett med passive redskaper som garn, jukse og line, men en del fanges også med snurrevad og trål. Av tabell 3-1 framgår det at garn er den dominerende redskapstypen, mens line og jukse sammen utgjør den nest største redskapsgruppen.

**Tabell 3-1: Landinger av kysttorsk i tusen tonn, fordelt på redskapsgrupper (Berg 2007).**

|               | 1996      | 1997      | 1998      | 1999      | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005      |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Garn          | 29        | 32        | 26        | 19        | 19        | 16        | 17        | 18        | 17        | 16        |
| Line / jukse  | 15        | 13        | 11        | 10        | 9         | 7         | 15        | 9         | 8         | 6         |
| Snurrevad     | 12        | 12        | 9         | 8         | 7         | 6         | 3         | 6         | 7         | 8         |
| Trål          | 6         | 7         | 6         | 3         | 2         | 1         | 6         | 2         | 1         | 1         |
| <b>Totalt</b> | <b>62</b> | <b>64</b> | <b>52</b> | <b>41</b> | <b>37</b> | <b>30</b> | <b>41</b> | <b>35</b> | <b>33</b> | <b>31</b> |

Figur 3-5 viser historisk fangst av kysttorsk fra 1984 til 2005. Fangsten beregnes ved at kysttorsk skiller fra nordøstarktisk torsk gjennom analyser av stikkprøver av fanget torsk, og ut i fra dette beregnes en total mengde landet kysttorsk ut fra rapporterte landinger av torsk innenfor 12-mils grensen. Uregistrert fangst (fritids- og turistfiske) er ikke med i beregningene. Dagens fangstnivå er ikke bærekraftig (Berg 2007).



**Figur 3-5: Fangst av norsk kysttorsk i årene 1984 – 2005<sup>7</sup>. (Berg 2007)**

Det er usikkerhet rundt hvor mye fisk som tas av turister og fritidsfiskere årlig, og om hvor mye av det totale kvantumet som er kysttorsk, men det har vært hevdet at det uregistrerte fisket er av et slikt omfang at det truer bestanden. For 2003 er det gjort et anslag over omfanget av fritidsfiske i Norge (Hallenstvedt og Wulff 2004). Den totale mengden er beregnet til 48 000 tonn. I underkant av halvparten av dette er torsk. Det er grunn til å tro at

<sup>7</sup> Denne figuren viser antakelig for høy fangst for årene 2004 og 2005. Se tabell 5.1 for korrigerede fangsttall for disse årene.

en stor andel av dette er kysttorsk. Fritidsfiske foregår i stor grad i kystnære områder, og gjerne i sommermånedene, når den nordøstarktiske torsken er fraværende. Et uttak på rundt 15 000 tonn kysttorsk fra fritidsfiske i 2003 virker dermed ikke usannsynlig. Noe av dette gjenfinnes i offisielle statistikker, siden også fritidsfiskere har anledning til å selge fangsten sin gjennom salgslagene. Når denne registrerte fangsten er fratrukket, står man igjen med ca. 9 000 tonn urapportert fangst av kysttorsk (Essens Management 2005). Turistfisket er beregnet til å ha et langt mindre omfang; mellom 600 og 1 000 kg årlig (Essens Management 2005; Hallenstvedt og Wulff 2001). Begge disse beregningene er imidlertid beheftet med stor usikkerhet, og det er ikke etablert tidsserier for det uregistrerte fisket.

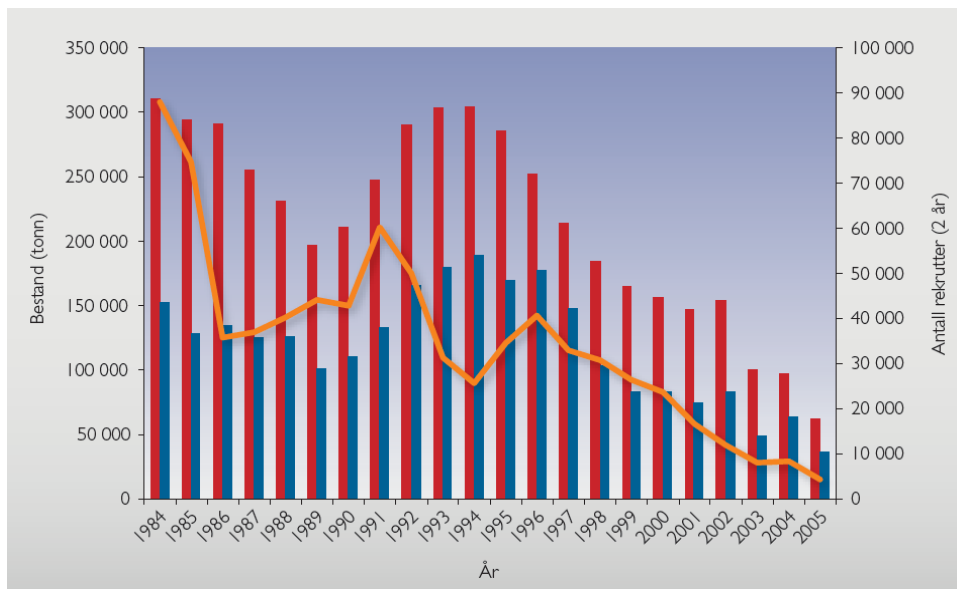
### ***3.4 Bestandssituasjon***

Situasjonen for bestanden av kysttorsk er i dag svært kritisk. Bestandsstørrelsen har avtatt kontinuerlig siden 1994 og både totalbestand og gytebestand er i dag på et historisk lavt nivå. På grunn av dårlig rekruttering, er det forventet at bestanden vil reduseres ytterligere i løpet av 2007 (Berg 2007). Artsdatabanken, som er den nasjonale kunnskapskilden for biologisk mangfold, har plassert kysttorsk nord for Stad på den nasjonale rødlista, altså lista over utrydningstruede arter. Her har kysttorsken blitt plassert i kategorien ”Sterkt truet – EN (endangered)”, noe som vil si at Artsdatabanken antar at sannsynligheten for at kysttorsken er utryddet innen 20 år, er 20 prosent (Artsdatabanken 2006). Det er imidlertid ikke alle som er enige i vurderingene til Artsdatabanken. Eksempelvis viser Kysttorskgruppen til at forskning tyder på at situasjonen er verre for fjordtorsk enn for banktorsk, og gruppen stiller seg derfor noe kritisk til at kysttorsk som sådan står på rødlista (Kysttorskgruppen 2007).

Figur 3-6 viser utvikling i størrelse av totalbestand, gytebestand og antall rekrutter i perioden 1984 – 2005. Vi ser av figuren at bestanden ser ut til å ha avtatt mot slutten av 1980-årene, for deretter å øke til en toppnotering på i overkant av 300 000 tonn i årene 1993 og 1994. I årene etter dette har bestandsstørrelsen avtatt jevnt, og ble i 2005 anslått til å være ca. 60 000 tonn. Gytebestanden har også avtatt dramatisk de siste ti årene, fra å være oppunder 200 000 tonn i 1994, til å ligge på ca. 40 000 tonn i 2005. Antall rekrutter til bestanden har også avtatt kraftig, og alle årsklassene fra og med 1997 er de lavest registrerte. Verd å merke seg er imidlertid at rekrutteringen ser ut til å ha avtatt før gytebestanden ble kraftig redusert. Vi ser også at gytebestanden tidligere har vært lav, eksempelvis i 1989, uten at dette har hatt samme effekt på rekrutteringen. Det hefter imidlertid stor usikkerhet til bestandsberegningene når det



gjelder kysttorsk, fordi fangstatistikken, som er den del av beregningsgrunnlaget, er usikker. Det er svært vanskelig å beregne historiske data for total fangst, da ingen kan vite sikkert hvor stor den uregistrerte fangsten i form av fritidsfiske og turistfiske har vært. Bestandsberegningene, og dermed også forholdet mellom størrelsen på gytebestanden og antall rekrutter, blir dermed uriktige. Det er derfor ikke etablert referansepunkter for kysttorsk. ICES mener likevel bestandsberegningene gir et riktig bilde av utviklingen i bestanden, og har siden 2004 anbefalt ingen fangst av kysttorsk av hensyn til det lave gytebestandsnivået (Berg 2007). Figur 3-6 kan dermed ikke sies å vise sikre bestandstall, men den gir antakelig et godt bilde av utviklingen i bestanden.



**Figur 3-6: Bestandssituasjon for norsk kysttorsk i årene 1984 - 2005. Røde søyler: Totalbestand. Blå søyler: Gytebestand. Oransje linje: Rekruttering. (Berg 2007:82)**

### ***3.5 Mulige årsaker til dagens bestandssituasjon***

Det har vært lansert flere ulike teorier om hvorfor kysttorsk har endt opp i en såpass kritisk stilling som i dag. Ingen kan så langt peke på én årsak alene, men sannsynligvis er det et samspill av ulike faktorer som har resultert i den bestandssituasjonen vi ser i dag.

Langs kysten nord for Trondheimsfjorden er store deler av tareskogen beitet ned av kråkeboller, og man regner med at omtrent halvparten av tareskogen i Nord-Norge nå er borte (Sjøtun og Sivertsen 2002). Det spekuleres i om nedbeiting av tareskogen kan være én av årsakene til rekrutteringssvikten hos kysttorsk, da tareskogen er viktig både som vern mot

predatorer og som matkilde, siden mange små krepsdyr og små fisk også trives der. I og med at rekrutteringsdataene for kysttorsken starter i 1984, finnes det ikke data for noen år der tareskogen var intakt. Det antas at rekrutteringssvikten neppe skyldes manglende tareskog alene, men at sårbarheten for andre faktorer øker når tareskogen er borte (Kysttorskgruppen 2005).

Det har også vært fremsatt hypoteser om at rekrutteringssvikten kan skyldes økt predasjon fra andre fiskearter, sjøpattedyr, oter eller sjøfugl. Sannsynligvis er torsken selv den største predatoren, i alle fall på småtorsk. I områder hvor oter og skarv er tallrike, er disse også viktige predatorer (Kysttorskgruppen 2005). Det har også vært lansert en hypotese om at ungsei på grunt vann spiser mye kysttorskkyngel. I en mastergradsoppgave fra 2007, diskuteres omfanget av ungseiens predasjon på torskkyngel (Aas 2007). Oppgaven konkluderer med at omfanget kan være betydelig, og at det i år med svak rekruttering kan spille en rolle for kysttorskens årsklassestyrke. Dagens seibestand er i god forfatning, og har hatt flere gode årsklasser det siste tiåret, noe som innebærer at predasjon fra sei kan være en medvirkende årsak til dødelighet hos torskkyngel.

Torskens levemiljø langs kysten har endret seg de siste tiårene, og dette har også vært fremsatt som en mulig årsak til rekrutteringssvikten. Tareskogens forsvinning har allerede vært nevnt, men også mindre åpenbare endringer kan påvirke levemiljøet.

Ferskvannsavrenningen har endret seg i takt med vassdragsreguleringene, noe som har ført til at flomtoppene er redusert. For nordøstarktisk torsk er det i perioden 1950 til 1970 god korrelasjon mellom rekruttering og størrelsen på vårflommen, noe som kan henge sammen med at stor vårflom gir god raudåteproduksjon (Kysttorskgruppen 2005). Raudåta er et viktig byttedyr for småfisk, og lav produksjon av raudåte kan gi dårlig næringstilgang for kysttorsk. I tillegg kan redusert ferskvannsavrenning virke inn på levemiljøet gjennom at enkelte arter får bedre vilkår. Kråkebolleyngel er avhengig av høy saltholdighet i enkelte livsstadier, og en reduksjon i vårflommens størrelse kan dermed favorisere kråkebollene, noe som igjen går ut over tareskogen. Dette er ikke dokumentert, men en hypotese er at mengden ferskvann langs kysten virker regulerende på kråkebollebestanden (Kysttorskgruppen 2005).

Det har også vært uttrykt bekymring for at oppdrett, og da spesielt oppdrett av torsk, kan ha negative effekter på bestandsstørrelsen til kysttorsken. Oppdrett av torsk er ei næring i sterk vekst, og dersom veksten fortsetter med dagens hastighet, vil den totale biomassen av

oppdrettstorsk om får år passere den totale gytebiomassen av kysttorsk (Skjæråsen et al. 2007). Torsk har også vist seg å være dyktigere til å komme seg ut av merdene enn laks, og mulige konsekvenser av rømt oppdrettstorsk bør derfor tas på alvor. Rømt oppdrettstorsk kan komme til å konkurrere med villfisk om begrensede ressurser, føre til økt predasjon på småfisk, spre sykdommer og parasitter, og den genetiske sammensetningen hos villtorsken kan endres (ibid.). I tillegg gyter torsk i merdene, i motsetning til laks, og yngelen vil sannsynligvis blande seg med villfisken (Kysttorskgruppen 2007). Torskeoppdrett er et relativt nytt fenomen, og kan nok ikke lastes for den kritiske bestandssituasjonen kysttorsken har i dag, men dersom det viser at torskeoppdrett har negative effekter for villfiskbestanden, kan det komme til å bli en ytterligere belastning for en bestand som allerede er svekket.



## **Kapittel 4: Den norske forvaltningen**

Det norske forvaltningssystemet har flere steder blitt karakterisert som et system for ”sentralisert konsultasjon” (Hersoug og Rånes 1997; Mikalsen og Jentoft 2003). Med dette menes en kombinasjon av sentralisering og korporatisme. Sentralisering viser til det at makten til å initiere og gjennomføre reguleringer ligger hos sentrale myndigheter, altså Fiskeridepartementet, mens korporatisme henviser til at fag- og næringsorganisasjoner er involvert i politiske avgjørelser. Problemstillinger knyttet til dette systemet vil bli diskutert mot slutten av dette kapitlet. Først gis en presentasjon av hvordan forvaltningssystemet har utviklet seg, og av bakgrunnen for at systemet ser ut slik det gjør i dag. Deretter følger en gjennomgang av hvordan reguleringsfastsettelse foregår i dagens system.

### ***4.1 Forvaltningshistorie***

De norske fiskeriene var stort sett uregulerte fram til sent på 1960-tallet, da krisen i sildefisket tvang fram de første deltakerbegrensingene. Ifølge Mikalsen og Jentoft er det imidlertid tre typer av forvaltningslignende tiltak som skiller seg ut i et historisk perspektiv (Mikalsen og Jentoft 2003). Det første er reguleringer for å hindre redskapskonflikter som følge av for stor tilstrømming av fiskere til samme felt. Reguleringene i Lofoten er det viktigste eksempelet her. Den andre typen tiltak, er reguleringer angående omsetting av råfisk. Råfiskloven av 1938 gir salgslagene adgang til å regulere førstehåndsomsetningen av fisk for å unngå kollaps i fiskeprisene som følge av for stor tilgang på råstoff. Den siste typen tiltak Mikalsen og Jentoft trekker fram, er reguleringer som begrenser adgangen i enkelte fiskerier. Ett eksempel på denne typen reguleringer er Trålerloven, første gang vedtatt i 1936, som førte til en midlertidig stans i utviklingen av trålfisket i Norge (Christensen og Hallenstvedt 2005).

Et viktig poeng, som Mikalsen og Jentoft også påpeker, er at framsettelsen av de første reguleringene ser ut til å ha vært drevet fram av den teknologiske utviklingen. De tidlige reguleringene bærer preg av å være designet for å beskytte utøverne av det tradisjonelle fisket mot å bli utkonkurrert av pengesterke aktører med tilgang til ny teknologi. Trålerlovene på 1930-tallet var et svar på de tradisjonelle utøvernes krav om å bli beskyttet mot brukskollisjoner. Loven om eiendomsrett til fiskefartøyer (1951) fastslo at konsesjoner for kjøp av fiskefartøy fortrinnsvis skulle gis til fiskere eller sammenslutninger av fiskere som hadde drevet aktivt fiske i minst tre år. Formålet var å hindre at kapitalsterke investorer

utenfra kjøpte seg opp i næringa. En viktig pådriver for å få disse reguleringene, var Norges Fiskarlag (Christensen og Hallenstvedt 2005). Også Karlsen (1997) trekker fram at det har vært et særtrekk i det norske fisket at vi har fått reguleringer som har gått ut på å diskriminere de mest effektive fangsteknikkene. Eksempelet Karlsen trekker fram, er forbudet mot å bruke snurpenot i Lofoten, som kom i 1950-årene, og som fortsatt står ved lag.

På 1960- og 70-tallet endret tematikken i fiskeriforvaltningen seg. Da sildekrisen oppsto sent på 1960-tallet, var det første gang det ble igangsatt reguleringer med bakgrunn i tilstanden til en fiskebestand. Tidligere reguleringer kunne nok også virke konserverende, men var ikke iverksatt med dette som formål. De kystnære fiskeriene forble uregulert fram til 1983, da det ble satt en TAC også for disse torskefiskeriene. Kystflåten overskred imidlertid denne kvoten hvert år fram til og med 1988. I 1989 var bestandssituasjonen for torsk så kritisk at det ble gjennomført en drastisk reduksjon i TAC, og det ble samtidig slutt på ordningen med å la kystflåten overskride sin totalkvote. Etter en dårlig start på året, ble fisket godt, og fisken var lett tilgjengelig for fartøyene. Dette medførte at det gikk raskt å ta totalkvoten, og torskefisket ble stoppet 18. april (Christensen og Hallenstvedt 2005). Flere lokale fiskerier hadde omtrent ikke startet før TAC var nådd, og mange fikk nesten ikke fisket før det ble fangststopp. Mikalsen og Jentoft kaller denne hendelsen ”*et vannskille i norsk fiskeriforvaltning*” (Mikalsen og Jentoft 2003:399), da man etter dette så det nødvendig å innføre individuelle fartøykvoter i omtrent alle fiskerier.

## ***4.2 Forvaltning i en politisk kontekst***

Innføring av nye reguleringer i de norske fiskeriene har på ingen måte vært uproblematisk. Fiskeriene har gått fra å være helt uregulerte og åpne for alle, til å være lukkede og strengt regulerte. Selvfølgelig vil det bli interessekonflikter når noen mister en rettighet de tidligere har hatt, spesielt hvis denne rettigheten overdras til noen andre.

Mikalsen og Jentoft mener at utviklingen av det norske forvaltningssystemet må ses mot et bakteppe av karaktertrekk som kjennetegner fiskerinæringa i Norge. Det første er mengden av konflikter og motsetninger. Disse motsetningene er av både regional, teknologisk og økonomisk karakter, og kommer til uttrykk gjennom mengden av motstående krav som uttrykkes når reguleringstiltak skal innføres. Det andre karaktertrekket er den sentraliserte (top-down) strukturen for fattig av vedtak i forvaltningen. Det er de sentrale myndigheter

som har makt til å fatte vedtak og til å implementere disse. Det siste karaktertrekket er den omfattende organisasjonskulturen som eksisterer i Norge. Organiserte interessegrupper spiller en viktig rolle i utarbeidelsen av offentlige vedtak (Mikalsen og Jentoft 2003), i fiskerisektoren gjelder dette særlig Norges Fiskarlag. På 1960 og 70-tallet hadde Fiskarlaget et ord med i laget i alle saker som angikk fiskeriforvaltningen (Hersoug 2005). Dette temaet tas opp igjen mot slutten av dette kapittelet, men først gis en oversikt over strukturen i det norske forvaltningssystemet.

### ***4.3 Forvaltningen i Norge***

#### **Internasjonale føringer**

Omtrent nitti prosent av fisket i Norge forgår på delte bestander, det vil si bestander som har sin utbredelse over flere lands økonomiske soner (Hersoug 2005). Norge forvalter derfor disse bestandene i samarbeid med flere kyststater. Internasjonalt lovverk legger føringer for hvordan denne forvaltningen skal foregå, og forhandlinger om fordeling av TAC foregår i internasjonale kommisjoner. I tillegg kommer at mesteparten av den norske fisken eksporteres, og dermed kommer også internasjonale handelsavtaler inn i bildet.

#### **Konvensjoner og lovverk**

*Den internasjonale havrettskonvensjonen* av 1982 legger overordnede globale rammer for forvaltning av marine ressurser og miljø. Denne gir kyststatene rett til å opprette eksklusive økonomiske soner hvor kyststaten har suveren jurisdiksjon og rettigheter til naturressursene. Konvensjonen angir prinsipper for hvordan regionale og nasjonale regimer skal organiseres, og for hvilke hensyn som skal tas i disse. Kyststaten har plikt til å sørge for at forvaltning og bevaring av naturressursene er basert på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap og at ressursene ikke står i fare for å bli overbeskattet. Dersom en kyststat ikke selv utnytter tilgjengelige ressurser i sonen, skal det gis anledning til at andre stater fisker av dette overskuddet (Stortingsmelding nr. 19 2004-2005).

Internasjonale miljøavtaler og -konvensjoner får stadig mer betydning for forvaltning av marine ressurser, da disse setter rammebetingelser i form av innarbeiding av miljøhensyn i forvaltningen (ibid.). Svært viktig i denne kategorien er *Biodiversitetskonvensjonen* av 1992,

som har tre hovedmålsettinger. For fiskerienes del er prinsippet om å bevare biologisk mangfold, samt prinsippet om bærekraftig utvikling de viktigste. Etter Rio-konferansen i 1992, er føre-var-tilnærming i forvaltning av naturressurser nedfelt i flere internasjonale konvensjoner. Verd å merke seg er at sekretariatet for konvensjonen også fastslår at genetiske ulikheter er en del av det biologiske mangfoldet, selv innenfor en art: ”*Biodiversity also includes genetic differences within each species - for example, between varieties of crops and breeds of livestock*” (Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2000). Dette skulle tilsi at Norge har forpliktet seg til å bevare kysttorsken gjennom biodiversitetskonvensjonen.

### **Kommisjoner og internasjonale forhandlinger**

I forvaltningen av torsk, er den viktigste kommisjonen Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, som ble opprettet i 1975. Kommisjonen har årlige møter hvor det fastsettes TAC for hver enkelt av de bestandene som Norge og Russland forvalter i felleskap, og hvor kvotene fordeles mellom Norge, Russland og tredjeland. Grunnlaget for fastsetting av TAC er råd om beskatningsgrad utarbeidet av ICES. Kommisjonen fastsetter også viktige reguleringstiltak, for eksempel kriterier for å stenge områder for fiske (Fiskeri- og kystdepartementet).

Den norske delegasjonen består av representanter fra både myndigheter og næring. Selv om sammensetningen har variert noe fra år til år, er grunnstammen den samme. I 2006 hadde delegasjonen 27 representanter og tre tolker. Representantene fordelte seg slik:

**Tabell 4.1: Norges delegasjon til den 35. seksjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon.**

| <b>Organisasjon</b>                                     | <b>Antall</b> |
|---|---------------|
| Fiskeri- og kystdepartementet                           | 4             |
| Utenriksdepartementet                                   | 3             |
| Justis- og politidepartementet                          | 1             |
| Fiskeridirektoratet                                     | 4             |
| Havforskningsinstituttet                                | 6             |
| Kystvakta   | 1             |
| Sametinget  | 1             |
| Norges Fiskarlag  | 3             |
| Norges Kystfiskarlag                                    | 1             |
| Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforbund              | 1             |
| Norges Sjømannsforbund                                  | 1             |
| Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon | 1             |



En oppdeling av representantene i ulike grupper viser at offentlige forvaltningsmyndigheter hadde 12 representanter, offentlige forskningsinstitusjoner hadde 6 representanter, mens interesseorganisasjoner og andre interessenter deltok med 9 representanter.

Det forgår også forhandlinger med EU, Færøyene, Grønland og Island, uten at noen av disse er spesielt relevante for forvaltningen av kysttorsk. Det vil derfor ikke bli gått nærmere inn på noen av disse forhandlingsprosessene.

### **Andre føringer**

Den siste tiden har også forbrukermakt fått en del oppmerksomhet i forhold til fiskeriforvaltning. Flere og flere internasjonale kjeder etterspør fisk som er godkjent etter frivillige sertifiseringsordninger. Det vil si at det kreves dokumentasjon for at fisken kommer fra bestander som er bærekraftig forvaltet. Marine Stewardship Council (MSC) er den organisasjonen som har satt dagsorden når det gjelder miljømerking av fisk, og de har utarbeidet tre hovedkriterier som må oppfylles for at fisk fra et bestemt fiskeri skal kunne godkjennes. Essensen i disse kriteriene er at fisket ikke skal lede til overfiske eller overbelaste økosystemet, samt at det skal finnes et velfungerende forvaltningssystem (Asche et al. 2001). Det første leddet inneholder også en bestemmelse som sier at for bestander under gjenoppbygging, må *”bestandene beviselig bygges opp til tross for begrenset fiskeaktivitet”* (ibid.:15). I denne forbindelse kan det vise at den lave bestandsstørrelsen til kysttorsk kan skape problemer for kystflåten. Forvaltningen av kysttorsk oppfyller så langt ikke kravene fra MSC, og det har vært spekulert i om dette vil føre til at torsk fra kystflåten ikke vil få miljøgodkjenning, mens torsk fra trål- og autolineflåten vil bli godkjent (Fiskeribladet 2007).

### **ICES rolle**

Det internasjonale Råd for Havforskning ble dannet i 1902, og har i dag 20 medlemsland. Oppgaven til rådet er å koordinere og fremme marin forskning i Nord-Atlanteren. ICES gir vitenskapelige råd for hvordan hver enkelt fiskebestand bør forvaltes med utgangspunkt i fangstdata og toktdata. Dette forgår gjennom arbeid i komiteer og arbeidsgrupper, hvor forskere fra de ulike medlemslandene er representert. For torskens del er det Advisory Committee on Fisheries Management (ACFM) og undergruppen Arctic Fisheries Working Group (AFWG) som er de rådgivende organene. ICES har jobbet med hvordan føre-var-

prinsippet skal anvendes i forvaltningsrådgivningen, og har sett det som sin oppgave å definere referansepunkter som viser i hvilken grad den enkelte bestand forvaltes ut ifra føre-var-prinsippet. Vanligvis inneholder rådene fra ICES en beskrivelse av bestandens tilstand, forvaltningsmål, opsjonstabell med konsekvenser av ulik beskatning, rådgivning samt tabeller og figurer som illustrerer bestandshistorien (Michalsen et al. 2004), men i kysttorskens tilfelle gjør usikkerheten rundt fangstdata og bestandssituasjon at rådene er langt mindre spesifikke enn vanlig.

Den norske forvaltningen er altså ikke uten påvirkning utenfra. Internasjonale lover, avtaler og konvensjoner legger rammer for hva slags regelverk norske myndigheter kan utarbeide, og for hvilke tiltak som fritt kan settes i verk innenfor fiskerinæringa. I tillegg kommer handelsavtalene, som ikke bare legger begrensninger for mulighetene til å innføre støttetiltak til nasjonale næringsaktører, men også for hvilke forvaltningstiltak som kan godkjennes ut i fra miljøhensyn. Dette er riktignok en toveis prosess, norske myndigheter jobber også aktivt med å få innpass for elementer fra vårt regelverk i de internasjonale avtalene vi har forpliktet oss til å følge (Fiskeri- og kystdepartementet 2005a). Også internasjonal forbrukermakt gir incentiver til å sørge for at norske fiskerier forvaltes på en ansvarlig og internasjonalt akseptabel måte.

## **Forvaltningssystemets struktur**

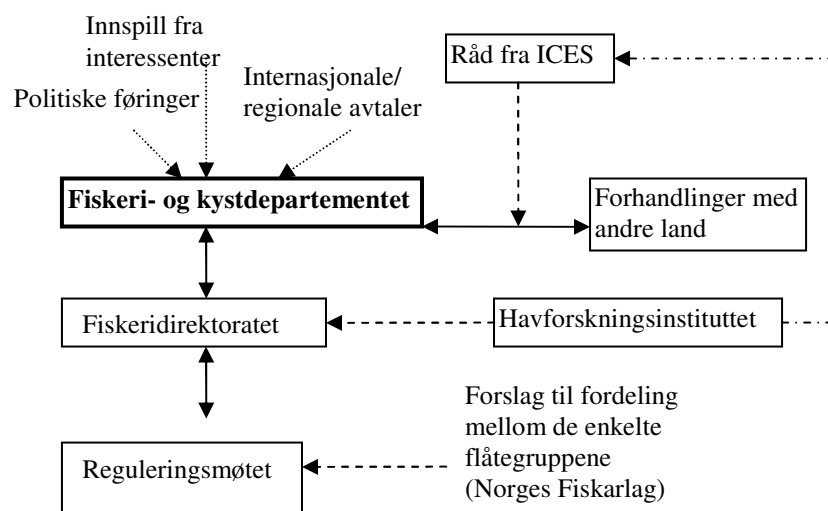
Det er Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) som har ansvaret for å administrere fiskerisektoren i Norge. Dette foregår gjennom en arbeidsdeling hvor FKD står for langsiktig politisk planlegging, mens Fiskeridirektoratet tar seg av dag til dag-reguleringer av fisket, og produserer over 200 reguleringer årlig (Hersoug 2005). Fiskeridirektoratet har også ansvaret for kontroll og overvåking. De tildeler fisketillatelser, har tilsyn med tildelte rettigheter og kontrollerer at vilkår knyttet til disse overholdes. Direktoratet driver ressurskontroll i samarbeid med andre etater. For direktoratets del utføres kontrollen av regionkontorene, som har inspektører som foretar kontroll av fiskefartøy og redskap samt kaikontroll i forbindelse med landing av fangst (Fiskeridirektoratet 2006b). Kystvakta er en del av Forsvarsdepartementet, og har et stort kontrollansvar innenfor norsk økonomisk sone. De foretar fangstkontroller og sjekker redskapsbruk ute på fiskefeltene (Mikalsen og Jentoft 2003). En tredje kontrollfunksjon ivaretas av salgslagene, som foretar kontroll av at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med regulerings- og kvotebestemmelsene. De

sjekker at landingsopplysninger og omsetningsopplysninger samsvarer med det som står på landingsseddel og sluttseddel. Dermed er det salgsgene som foretar den løpende kvoteavregningen av de kommersielt viktige bestandene i Norge (NOU 2005).

På forskningssiden er det Havforskningsinstituttet som er Fiskeri- og Kystdepartementets viktigste rådgiver. Dette er en semiautonom institusjon, i og med at den mottar midler fra departementet, samtidig som den også fungerer som en selvstendig forskningsorganisasjon, og mottar nesten halvparten av sine midler fra andre kilder (Hersoug 2005). Instituttets forskning og rådgivning benyttes som grunnlag for departementets beslutninger, blant annet gjennom at det er en viktig bidragsyter til kvoterådgivningen gjennom ICES.

### Gangen i fastsetting av reguleringstiltak

Figurene 4.1 og 4.2 viser en skjematisk framstilling av gangen i fastsetting av reguleringstiltak. ICES gir råd om anbefalt totalkvote (TAC) for hver enkelt bestand. Deretter starter internasjonale forhandlinger om størrelse på og fordeling av TAC for delte bestander. Når Norges andel av TAC er fastslått, må det avklares hvordan



Figur 4.1: Gangen i fastsetting av reguleringstiltak

kvoten skal fordeles mellom de enkelte flåtegruppene. Tidligere ble dette avklart i Reguleringsrådet, som erstattet en ordinær høringsprosess. I 2005 ble Reguleringsrådet avviklet, og det avholdes nå et reguleringsmøte i månedsskiftet november/desember. Forslag til fordeling mellom de enkelte flåtegruppene er i all hovedsak fastsatt i fordelingsnøkler utarbeidet av Norges Fiskarlag. Fiskeridirektoratet innhenter råd fra Havforskningsinstituttet. Etter at Reguleringsmøtet er avholdt, produserer Fiskeridirektoratet en oppsummering av møtet, og utarbeider sitt forslag til reguleringer. Det er Fiskeri- og kystdepartementet som

fastsetter reguleringsforskrifter, basert på forhandlingene med andre land, anbefalingene fra Reguleringsmøtet og Fiskeridirektoratet, innspill fra ulike organisasjoner og politiske føringer (Fiskeri- og kystdepartementet 2005a).

Figur 4.2 skiller seg fra figur 4.1 ved at den også tar hensyn til at reguleringene ofte endres i løpet av året, samt at den tydeliggjør at erfaringer fra inneværende år danner basis for neste års reguleringer. Den viser også at regulering av fiskeriene er en kontinuerlig prosess (ibid).



Figur 4.2: "Reguleringshjulet" Kilde: (Fiskeri- og kystdepartementet 2005a)

#### ***4.4 Co-management og korporatisme i norsk fiskeriforvaltning***

Co-management har i Norge vært sterkt knyttet til korporative løsninger. På 1970-tallet ble det ledet en maktutredning, hvor det ble framhevet at statsmakten var sektorisert og helhetlig styring var vanskelig å få til. Dette ble betegnet som ”den segmenterte stat”, hvor hvert segment besto av en tett kobling mellom interesseorganisasjon, statlig forvaltningsmyndighet og den aktuelle fagkomiteen på Stortinget (Christensen og Hallenstvedt 2005). I fiskerinæringas tilfelle var interesseorganisasjonen Norges Fiskarlag.

I tråd med bevegelsen mot en åpnere og mer inkluderende forvaltning, har Fiskarlagets suverene posisjon blitt svekket, og andre interessenter har fått slippe til. Denne utviklingen blir beskrevet i det følgende:

#### **Norges Fiskarlags betydning**

Norges Fiskarlag har tradisjonelt vært en betydelig aktør i norsk fiskeriforvaltning, med tette bånd til myndighetene. Lagets opprettelse i 1926 var delvis initiert av norske myndigheter, som så et behov for en samlet fiskerorganisasjon å forholde seg til, framfor å møte sprikende krav fra forskjellige deler av fiskerisektoren (Christensen og Hallenstvedt 2005; Mikalsen et al. 2007). Fiskarlaget ble snart en sentral premissleverandør for statlig fiskeripolitikk. Dette toppet seg i 1964, med signeringen av Hovedavtalen, som ga Fiskarlaget retten til å forhandle både nivået på og fordelingen av de statlige subsidiene, på vegne av hele næringa. Dermed kan det sies at Hovedavtalen utgjorde selve kjernen i den korporative koblingen mellom næringen og stat (Christensen og Hallenstvedt 2005:346). Etter hvert ble subsidier rettet mot distriktsutvikling inkludert i disse forhandlingene, og Fiskarlaget fikk dermed også i oppgave å representere interesser utenfor fiskerinæringa (Mikalsen et al. 2007).

Fram til dette hadde organisasjonen stort sett representert småskalafiskere langs kysten, basert på medlemskap i fylkeslag. Rollen som eneforhandler gjorde at laget ble attraktivt også for andre interesser innen næringa. På 1960- og 70-tallet ble flere fagorganisasjoner, som Fiskebåtredernes Forbund og Norske Trållerederiers Forening, tatt opp som medlemmer i Fiskarlaget. Dermed skulle Fiskarlaget representere grupper som kunne ha motstridende interesser (Mikalsen et al. 2007). Dette ble mer markert etter hvert som subsidieordningene ble avvirket, og Fiskarlaget fikk rollen som forhandler i et ressursforvaltningsregime. Eksempelvis førte innføringen av fartøykvoteordningen til at det oppsto interne spenninger i laget, ettersom denne ga enkelte medlemmer privilegier som andre ikke fikk. Spesielt markert

var disse mellom kystfiskere som opererte i liten skala, og mer profesjonelle aktører i den havgående flåten (Mikalsen et al. 2007).

## **Endringsprosesser**

Gjennom etableringen av Reguleringsrådet i 1985 som en møteplass mellom næring og myndigheter i forvaltningsspørsmål, oppnådde Fiskarlaget stor innflytelse også på dette området (Holm et al. 1998a), og en kan si at Reguleringsrådet overtok rollen som den korporative arena i fiskerinæringa (Holm 1996). På den annen side kan denne overgangen også ses på som et tap av innflytelse for Fiskarlaget sin del, ettersom det i Reguleringsrådet var flere representanter fra næringa. Fiskarlaget mistet dermed sin rolle som eksklusiv representant for næringa. I tillegg førte de interne spenningene i laget til at deler av kystfiskerne brøt ut og dannet Norges Kystfiskarlag i 1990, i hovedsak et resultat av misnøyen med enkelte av de største aktørenes innflytelse i Fiskarlaget (Hersoug 2005).

Etter hvert ble Reguleringsrådets deltagelse utvidet; til slutt deltok representanter fra Fiskarlaget, Norges Kystfiskarlag, Sametinget, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforbund, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelforbund, Norsk Sjømannsforbund, Norske Sjømatbedrifters Landsforbund og Fylkeskommunene (Fiskeri- og kystdepartementet 2005a). I tillegg hadde flere observatørstatus, blant dem Norges Naturvernforbund og Kystvakten (Mikalsen og Jentoft 2001). Reguleringsrådets funksjon var å være et rådgivende organ overfor departementet når det kom til hvordan kvotene skulle fordeles og hvordan fisket skulle gjennomføres. Departementet kunne fritt se bort fra rådene, men inntrykket er at Rådets innstilling stort sett ble fulgt (Mikalsen og Jentoft 2003). Rådet erstattet en ordinær skriftlig høringsprosess knyttet til fastsettelse av reguleringsforskriftene, og møtene var lukkede. Selv med utvidet deltagelse ble det derfor kritisert for å være en korporativ arena heller enn en kooperativ; at Rådet er en blanding av rent profesjonelle interesser og politiske (Mikalsen og Jentoft 2001).

Korporative arenaer har til tider vært definert som et styringsproblem, fordi ordningene i stor grad har erstattet folkevalgte organer og redusert disse til ”sandpåstrøere” for allerede vedtatte avtaler (Aasjord 2001). Selv i de ”snilleste” versjonene, innebærer korporatisme privilegert deltagelse for utvalgte grupper og er en lite transparent måte å fatte vedtak på (Mikalsen og

Jentoft 2003). Derfor er det kanskje ikke rart at FKD har benyttet sjansen til å endre formen på Reguleringsrådet.

Den utløsende årsak til overgangen fra ordningen med Reguleringsrådet til å arrangere et åpent høringsmøte, kalt Reguleringsmøtet, var problemer med å skaffe høy nok kvinneandel blant representantene. De deltagende organisasjonene klarte ikke å stille med minst 40 % kvinner blant representantene, og Rådet ble oppløst (Fiskeridirektoratet 2006c). En like viktig årsak er antakelig at Reguleringsrådets tid på sett og vis var forbi. Stadig flere interessenter, større krav til åpenhet og skikkelig saksbehandling, gjorde at legitimiteten ved at noen samlet seg bak lukkede dører og ble enige, ikke lenger var så sterk (Johansen<sup>8</sup>, pers.komm. 2008). Reguleringsmøtet har vist seg å ha bredere oppslutning fra næringa og fra andre interessenter. Møtet er i prinsippet helt åpent og alle kan delta og framføre sitt synspunkt eller budskap. Høsten 2007 var det 50–60 påmeldte, men det var fangstnæringas organisasjoner som var mest aktive. I motsetning til tidligere var ikke fiskeridirektøren opptatt av å finne fram til løsninger eller kompromisser, men lyttet til det som ble framført, og tok det med seg videre (Johansen, pers.komm. 2008).

---

<sup>8</sup> Sverre Johansen er førstekonsulent ved Fiskeri- og Kystdepartementet. Johansen deltok på Reguleringsmøtet høsten 2007.





## Kapittel 5. Tilfellet kysttorsk

### 5.1 Anbefalinger og utfordringer

Første gang ACFM ga råd som dreide seg spesifikt om kysttorsk, var i 2001. Da ble det anbefalt at fiskedødsraten (F) skulle reduseres betraktelig, og at fangstene relativt sett skulle reduseres tilsvarende anbefalt reduksjon i fangst av nordøstarktisk torsk. Dette ville tilsvare en TAC på 22.000 tonn (Kysttorskgruppen 2003, vedlegg 2). Dette rådet ble ikke fulgt. Tabell 5.1 viser en sammenstilling av rådene fra ICES, anbefalt TAC, avtalt TAC og fangst av kysttorsk:

Tabell 5.1: Anbefalt kvote, avtalt kvote og fangst i tusen tonn, 2001-2008. (Berg 2007; ICES 2007a)

| År   | Råd fra ICES   | Anbefalt TAC | Avtalt TAC | Fangst            |
|------|--|--------------|------------|-------------------|
| 2001 | Redusere F betraktelig                               | 22           | 40         | 30                |
| 2002 | Redusere F i samme grad som for nordøstarktisk torsk | 11           | 40         | 41                |
| 2003 | F-2003 = 0,1   | 5            | 40         | 35                |
| 2004 | Lage gjenoppbyggingsplan                             | 0            | 20         | 25                |
| 2005 | Lage gjenoppbyggingsplan                             | 0            | 21         | 22                |
| 2006 | Lage gjenoppbyggingsplan                             | 0            | 21         | 26                |
| 2007 | Lage gjenoppbyggingsplan                             | 0            | 21         | ≈ 26 <sup>9</sup> |
| 2008 | Lage gjenoppbyggingsplan                             | 0            | 21         |                   |

I årene 1996 til 2001 har F ligget nokså stabilt på et nivå i underkant av 0,4, men i 2002 økte F til 0,6. Denne økningen forklares ved at et større kvantum ble tatt ut av en bestand som allerede var redusert (Fiskeridepartementet 2003). 2004 var det første året det ble iverksatt reguleringer for å redusere fangsten av kysttorsk, og reguleringene kan se ut til å ha en viss effekt. I 2006 var fangst av kysttorsk 26 tusen tonn, mot 35 tusen tonn i 2003 og 41 tusen tonn i 2002. Det er derimot ingenting som tyder på rekrutteringen øker, altså at bestanden gjenoppbygges (ICES 2007b). Avtalt TAC for 2008 er 21 tusen tonn (Fiskeri- og kystdepartementet 2007), noe som fortsatt overstiger forskernes anbefalinger.

En av årsakene til at ICES anbefalinger om 0-fangst ikke følges, er at kysttorsk og nordøstarktisk torsk opptrer samtidig i flere av de viktigste torskefiskeriene, og de fiskes dermed i et blandingsfiske. Dette gjelder spesielt i lofotfisket, hvor begge torskebestandene er samlet for å gyte, men også i vårtorskefisket i Finnmark, hvor man fisker på torsk som beiter

<sup>9</sup> Forventet verdi basert på det at distribusjonen av nordøstarktisk torsk i gytasesongen 2007 var lik den i 2006, samt at reguleringene av kystfisket var de samme (ICES 2007b).

på gytemoden lodde. Lodda kommer inn til kysten fra Barentshavet for å gyte, og følges av umoden torsk på beitevandring. Samtidig beiter også kysttorsk på lodda, og det er umulig å sikre at en fisker kun nordøstarktisk torsk. Dette er noe av kjernen i problemet med hvordan kysttorsken skal forvaltes. ICES har anbefalt nulluttak av kysttorsk for å sikre gjenoppbygging av bestanden, men den eneste måten å oppnå dette på, ville være å stenge ikke bare de viktigste torskefiskeriene i Norge, men alt fiske etter bunnfisk nord for 62°N. Hvordan det skulle være mulig å gjennomføre noe slikt i praksis, er det vanskelig å se for seg, gitt de enorme økonomiske og samfunnsmessige konsekvensene et slikt tiltak ville få.

Den norske forvaltningen har derfor landet på en slags kompromissløsning, hvor man forsøker å vri fisket mer over på nordøstarktisk torsk. Problemet med en slik løsning, er at den nordøstarktiske torsken oppholder seg langt fra kysten i store deler av året, dermed er den utilgjengelig for en stor andel av den norske fiskeflåten. Det har derfor vært hevdet at reguleringene rammer skjevt, og at de minste aktørene tar en for stor andel av byrden (Norges Kystfiskerlag 2007). Hovedprinsippene i reguleringen av fisket etter kysttorsk er, i tillegg til å vri fisket over mot nordøstarktisk torsk, at gytefelt og gytefisk skal vernes. Dette gir seg utslag i at bestemte områder stenges helt eller delvis for fiske, samt at det gjerne innføres en påsestopp på et visst antall dager (Kysttorskgruppen 2007). Det har blitt innført fjordlinjer, som fungerer som en grense mellom ulike fangstregimer. Innenfor fjordlinjene er det kun fartøy under 15 meter som har adgang til å fiske etter torsk. For bruk av snurrevad gjelder det spesielle bestemmelser (Fiskeri- og kystdepartementet 2006c). Påsestoppen innebærer at fisket etter gytemoden torsk stanses i noen dager, noe som skal bedre sjansen for at flest mulig fisk får gytt før den fanges. Det gis også reguleringer om tillatt mengde bifangst av torsk i andre fiskerier, og det er også innført en begrensning i hvor mye fisk turister har anledning til å føre ut av landet. Andre prinsipper sier at næringen skal tas med på råd og det skal tilstrebes en rimelig byrdefordeling mellom de som berøres av tiltakene. Det er også et mål at kystsamfunnene skal vernes, og at en derfor heller skal bruke litt lenger tid på å bygge opp igjen bestanden, enn å innføre vernetiltak som vil hindre fiskere å drive næringsaktivitet (Kysttorskgruppen 2007).

Få av de iverksatte tiltakene har blitt innført uten debatt og sterke meningsyttringer. Et av de mest omdiskuterte tiltakene, har vært stenging av ”Henningsværboksen<sup>10</sup>”, et kystnært

---

<sup>10</sup> For kart som viser Henningsværboksen og fjordlinjer, se vedlegg 1.

område i Vestfjorden. Dette området er stengt første halvår for alt fiske unntatt fiske med håndsnoere og fiskestang. I tillegg kan det gjøres det unntak for fartøy under 15 meter som fisker med andre konvensjonelle redskap enn snurrevad og flytegarn i den perioden skreifisket pågår. Dette har vært et tradisjonelt svært viktig fangstområde i Lofotfisket, særlig for de minste fartøyene. Kritikken har blant annet gått ut på at dette området slett ikke er så viktig for kysttorsken som myndighetene vil ha det til (Nordland Fylkeskommune), samt at dette rammer lokale fiskere og fiskeindustri unødvendig hardt (Fiskeribladet 2006).

Disse utfordringene knyttet til forvaltningen av kysttorsk har gjort at Fiskeri- og kystdepartementet har sett behovet for å nedsette referansegrupper sammensatt av representanter for næringsutøvere, forskning, forvaltning og andre interessenter. Disse referansegruppene er kjent under navnet Kysttorskgruppen, og store deler av dette kapittelet vil dreie seg om arbeidet som har vært gjort her.

## ***5.2 Kysttorskgruppene***

Kysttorskgruppene har vært nedsatt for å se nærmere på aktuelle utfordringer knyttet til forvaltningen av norsk kysttorsk. Til nå har det kommet fire rapporter fra arbeidsgruppene. Med bakgrunn i disse rapportene vil jeg forsøke å identifisere ulikheter i hvordan gruppene har arbeidet med problemstillingene knyttet til forvaltning av kysttorsk. Hvem har deltatt i de ulike gruppene? Hvilke oppgaver har gruppene blitt tillagt? Hvordan har gruppen nærmet seg temaet? Hva har de vektlagt? Hvordan har gruppens arbeid blitt mottatt? Hvor stor innflytelse har de hatt i forvaltningsspørsmål? Sist, men ikke minst, hvordan passer kysttorskgruppene inn i en co-managementsammenheng?

La oss starte med det siste spørsmålet. For å svare på dette, vil jeg først se på hvem som har deltatt i gruppene, altså hvilke organisasjoner medlemmene har kommet fra. Tabell 5.2 nedenfor viser en oversikt over sammensetningen av kysttorskgruppene i de årene det har vært nedsatt en gruppe. Grunnen til at representantene fra Fiskedirektoratet og Havforskningsinstituttet står i parentes i 2006 og 2007, er at gruppens form ble noe endret, og disse ble ikke oppnevnt som medlemmer av gruppen, men skulle bistå med rådgivning og administrativ kompetanse. Denne endringen blir nærmere beskrevet senere i kapittelet.

**Tabell 5.2: Sammensetningen av Kysttorskgruppene i årene 2003-2007**

| <b>Organisasjon</b>                           | <b>2003</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fiskeridirektoratet                           | 5           | 1           | (2)         | (2)         |
| Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening   | 2           |             | 2           | 2           |
| Havforskningsinstituttet                      | 3           | 2           | (1)         | (1)         |
| Landsdelsutvalget for Trøndelag og Nord-Norge | 2           |             |             |             |
| Norges Fiskarlag                              | 2           | 4           | 5           | 5           |
| Norges Kystfiskarlag                          | 2           | 2           | 2           | 2           |
| Norges Naturvernforbund                       | 2           | 1           | 1           | 1           |
| Sametinget                                    | 1           | 1           | 1           | 1           |
| Norske Sjømatbedrifters Landsforening         |             |             | 1           | 1           |
| NHO Reiseliv                                  |             |             |             | 1           |
| <b>Antall representanter</b>                  | <b>19</b>   | <b>11</b>   | <b>12</b>   | <b>13</b>   |

Som tabellen viser, har kysttorskgruppene hatt en bredere representasjon av interessenter enn det som tidligere har vært vanlig i forvaltningssammenheng. Fra fiskerisektoren har både fangstledd og industri vært representert, og i tillegg har miljøvernerne fått slippe til. Også lokale interesser har hatt representanter i form av Landsdelsutvalget, i tillegg til at Sametinget i denne sammenhengen må kunne sies å representere lokale interesser i form av fjordfiskere i Finnmark.

I kapittel 2 trakk jeg fram et utvalg av definisjoner av co-management, og umiddelbart ser flere av disse definisjonene ut til å være dekkende for ordningen med kysttorskgruppene. Jentoft (1998) trekker fram at deltagerne gjerne omfatter representanter for brukergrupper, myndighets- og forskningsorganer; en beskrivelse som passer godt til disse arbeidsgruppens sammensetning, forutsatt at man tolker ordet *brukergrupper* i vid forstand. I tråd med inkluderingen av stadig flere interessenter i fiskeriforvaltningen, har også kysttorskgruppene hatt en ganske bred sammensetning. Også Eythórssons definisjon dekker denne ordningen i rimelig stor grad. Det sentrale i denne definisjonen, er at ansvaret fordeles mellom brukere og myndigheter, slik at brukerne har ”varierende grad av medbestemmelse”, mens myndighetene rår over forskningskunnskap og maktmidler til å håndheve forvaltningen.

Om man ser på *type* av co-management, ser Charles (2001) beskrivelse av en ”multi-party” form for co-management ut til å passe best. Denne kjennetegnes ved at den passer i en situasjon hvor fiskeressursene anses å være et offentlig gode, og hvor avgjørelser som angår forvaltningen antas å ha offentlig interesse. Dette må i høy grad kunne sies å være tilfelle i

forvaltningen av norsk kysttorsk, hvor debatten om bestandssituasjon og reguleringstiltak har fått stor oppmerksomhet i fiskeripressen. I tillegg viser en titt på lister over høringsuttalelser at ikke bare fiskernes og fiskeindustriens organisasjoner har vært engasjerte, men også miljøvernorganisasjoner og lokalsamfunn<sup>11</sup>.

Den lille diskusjonen ovenfor dreier seg kun om hvem som har fått delta i gruppen. Som nevnt i teorikapittelet er ikke deltagelse i seg selv tilstrekkelig til at en forvaltningsordning kan kalles co-management, man må også se på hvilken rolle de ulike representantene har. Hvor stor innflytelse har brukerne/interessentene? For å forsøke å finne et svar på dette, vil jeg se på hvordan arbeidet i gruppene har foregått.

### **Rapporten fra 2003**

Gruppen arbeidet i hovedsak med å utarbeide forslag til bedre forvaltning av norsk kysttorsk. Bakgrunnen for å oppnevne denne første gruppen, var den kritiske bestandssituasjonen for kysttorsken, samt at ACFM hadde anbefalt 0-uttak av kysttorsk for 2004. Som nevnt tidligere, er det ikke mulig å stanse all fangst av kysttorsk, uten å forby alt fiske etter torsk og andre bunndyrarter. Arbeidsgruppens oppgave ble dermed å foreslå tiltak som på kort sikt ville medføre en merkbar reduksjon i beskatningen av norsk kysttorsk, samtidig som interessene til næringsutøverne ble ivaretatt (Kysttorskgruppen 2003).

### **Mandatet**

Mandatet for gruppen er gjengitt over seks sider i rapportens vedlegg, og er for omfattende til å gjengis i sin helhet. I tillegg til å spesifisere gruppens oppgaver, inneholder mandatet også en lang innledning med en ganske grundig introduksjon til problemstillingene knyttet til forvaltning av kysttorsk. Her gjennomgås både definisjoner, identifisering av torsk, forvaltningshistorikk og målsettinger for framtidig forvaltning av kysttorsk. I denne sammenhengen gis følgende beskrivelse av hovedproblemet:

---

<sup>11</sup> En oversikt over høringsuttalelsene etter Kysttorskgruppens rapport med forslag til reguleringstiltak for 2008 finnes på Fiskeridirektoratets nettsider:  
[http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/h\\_ringer/regulering\\_av\\_kysttorsk\\_2008](http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/h_ringer/regulering_av_kysttorsk_2008)

*”Eit hovudproblem i denne samanhengen er at norsk kysttorsk vert fiska samfengt med norsk-arktisk torsk, og det er heilt umogleg for fiskarane å skilja dei to bestandane i utøvinga av praktisk fiskeri. Som kjent er bestandssituasjonen for norsk-arktisk torsk meir positiv enn på mange år, noko som også kan medverka til aukt fiskepress mot kysttorsk i næraste åra. Men gitt at fisket blir utøvd i dei periodane der norsk-arktisk torsk dominerer inne på kysten vil dette verka positivt på bestanden av norsk kysttorsk.” (Kysttorskgruppen 2003, vedlegg 2:3)*

Dette er, så vidt jeg kan se, det som utgjør selve kjernen i kysttorskproblematikken. Vi har en stor bestand i rimelig god forfatning (Skogen et al. 2007), som i de viktigste fiskeriene blander seg med en liten bestand i svært dårlig forfatning. Torskefisket er av svært stor betydning for mange aktører i ulike fartøygrupper, og kan ikke stanses uten at dette får vidtrekkende konsekvenser for mange. Hvordan kan en da beskytte den lille bestanden når det ikke lar seg gjøre å skille mellom dem i praktisk fiske? I tillegg kompliseres problematikken ytterligere av at kysttorsk ikke er én bestand, men mange små og lokale bestander:

*”Eit anna problem som det må takast omsyn til ved iverksetjing av forvaltningstiltak, er at norsk kysttorsk ikkje er ein bestand, men ei rekkje bestandar langs kysten frå Stadt til Grense Jakobs elv. Dei best tilpassa vernetiltaka må ta omsyn til dette, slik at tiltaka ikkje nødvendigvis vil vere dei same i heile utbreingsområdet. Kunnskap om lokale tilhøve vil vera ein føresetnad for å kunne iverksetja dei rette tiltak innan eit lokalt område.” (Kysttorskgruppen 2003, vedlegg 2:3-4)*

Med utgangspunkt i dette, vil jeg si at mandatet legger opp til et temmelig avansert og finmasket forvaltningssystem for norsk kysttorsk. Det kreves mye kunnskap for å innføre lokale vernetiltak på en slik måte at man er helt sikker på at det kommer kysttorsken til gode, samtidig som man skal ivareta interessene til lokale næringsutøvere.

Ut ifra mandatet til gruppen, kan jeg trekke ut følgende konkrete oppgaver som gruppen ble pålagt:

- Gå grundig inn i innstillingene fra Grensedragingsutvalget<sup>12</sup>, og vurdere om lignende forskrifter skal utarbeides for kysttorsk.
- Ta stilling til om ett eller flere kriterier må være oppfylt før man fjerner eller reduserer omfanget av vernetiltakene.
- Oversende en rapport til Fiskeridepartementet om mulige vernetiltak for kysttorsk.

---

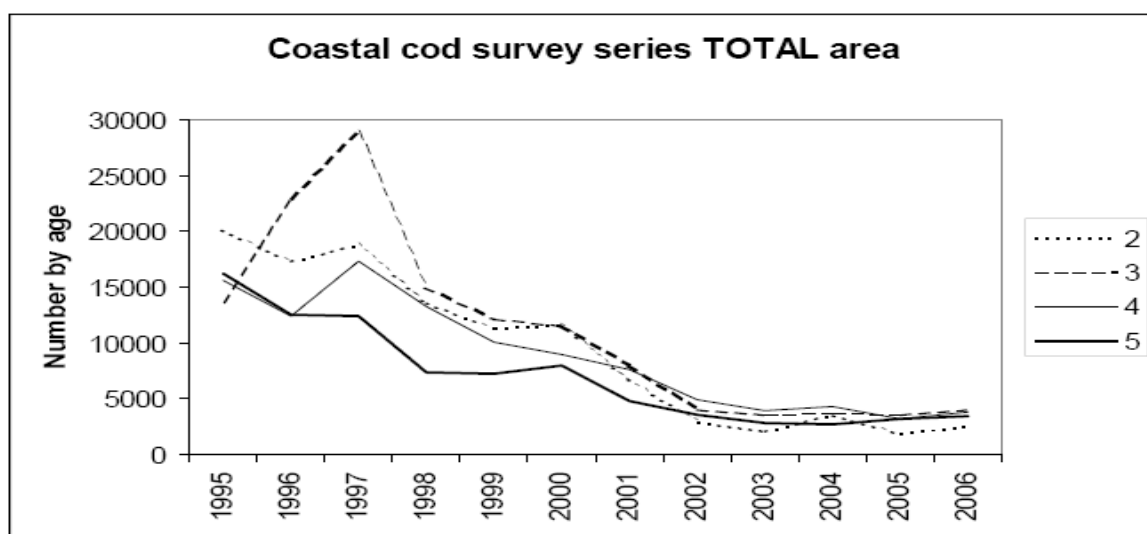
<sup>12</sup> Dette var et utvalg som arbeidet med grensedraging mellom flåtegrupper. Mandatet omhandlet både areal/brukskollisjoner og ressursvern. Kilde: (Fiskeridepartementet 2003)

Det siste punktet innebærer nødvendigvis at alle problemstillinger som er nevnt i bakgrunnsbeskrivelsen til mandatet bør gjennomgås, noe som ikke kan sies å være en liten oppgave.

### Arbeidet i gruppen

Arbeidsgruppen hadde ett møte som gikk over tre dager. Det framgår tydelig av rapporten at dette var for lite tid til å komme til enighet om vernetiltak for kysttorsk. Ifølge dagsordenen for møtet, var arbeidet lagt opp slik at arbeidsgruppen fikk en orientering om relevante biologiske data, herunder skillet mellom kysttorsk og nordøstarktisk torsk, og om gjeldende forvaltningstiltak som også medførte et vern av norsk kysttorsk. Deretter skulle gruppen gjennomgå og diskutere mulige tiltak for bedre vern av norsk kysttorsk (Kysttorskgruppen 2003).

I rapporten vises det til at flere av medlemmene i gruppen stiller seg litt kritisk til om havforskernes beskrivelse av kysttorskens bestandssituasjon medfører riktighet. Det ble påpekt at siden grunnlagsmaterialet kan sies å være mangelfullt, kan muligens konklusjonene også være misvisende. Havforskernes svar til dette er at det er gjennomført årlige tokt i fjorder og kystnære områder siden 1995, og at dataene fra disse toktene vanskelig kan avvises (ibid). Figur 5.1 viser ett av resultatene det her henvises til. Figuren viser antall kysttorsk i aldersgruppene 2 til 5 år i perioden 1995 til 2006, og det kommer tydelig fram at det har vært en kraftig nedgang i antall fisk i de nevnte aldersgruppene.



Figur 5.1: Forekomst av kysttorsk i aldersgruppene 2 – 5 år i hele toktområdet i årene 1995 – 2006 (ICES 2007b:113).

Når det gjelder gjeldende forvaltningstiltak i 2003, var det ikke iverksatt noen nasjonale regler særskilt i forhold til kysttorsk. Av hensyn til lokale bestander har det hendt at avgrensede områder har vært avstengt i bestemte perioder i Troms og Finnmark. Gruppen gikk gjennom arbeidet som har vært gjort i Grensedragingsutvalget, med tanke på å muligens kunne bygge kysttorskreguleringer på dette arbeidet. Selv om flere av medlemmene stilte seg positive til ett eller flere forslag fra Grensedragingsutvalget, ble det framholdt at *”Grensedragingsutvalget er ein prosess som må gå i sitt spor, medan tiltak for betre vern av norsk kysttorsk er eit felt som krev sine særskilde tiltak”* (ibid.:4). Dette viser at gruppen har tatt sitt ansvar alvorlig, og uttrykker et ønske om å bygge opp kysttorskvernet på selvstendig grunnlag.

I diskusjonen om mulige vernetiltak for 2004, kom det fram at flere mente at det gjeldende reguleringsopplegget ikke har fungert tilfredsstillende. Blant tiltakene som ble diskutert, var mulige endringer i parametrene for samlekvotereguleringen<sup>13</sup>, for å kunne stimulere fisket etter hyse og sei, og med dette minske presset på torskebestanden. Blant forslagene som ble fremmet, var vern av gytefelt for kysttorsk, men mange mente at det eksisterende kunnskapsgrunnlaget var for dårlig til at dette kunne bli et effektivt tiltak for 2004. Andre la mer vekt på redskapsbegrensninger som virkemiddel, i dette tilfellet å forby fiske med snurrevad innenfor bestemte grenser. Det området arbeidsgruppen fokuserte mest på, var vernetiltak med bakgrunn i fartøystørrelse, altså at de største fartøyene ikke får delta i det mest kystnære fisket, slik at de minste fartøyene i størst mulig grad skjermes fra de foreslåtte tiltakene. Gruppen diskuterte også en områdebegrensning med utgangspunkt i linjer som deler av de største fartøyene må holde seg utenfor. Det ble ikke oppnådd enighet om hvorvidt dette var et tiltak som burde innføres, og i så fall hvor disse grensene skulle gå og hvilke fartøygrupper som skulle omfattes av reguleringene (Kysttorskgruppen 2003: vedlegg 4).

Gruppen diskuterte også andre tiltak, som ikke ville gripe direkte inn i fisket. Dette omfattet tiltak mot bifangst av torsk i andre fiskerier, tiltak som ville stimulere til mer fangst av sel, eventuell regulering av fritidsfiske og turistfiske, samt tiltak innen havforskning og statistikk (ibid).

---

<sup>13</sup> Alle fartøy i gruppe II og fartøy under 15 meter i gruppe I reguleres med en samlekvote for torsk, hyse og sei. Denne er lik summen av maksimalkvotene av de tre artene, etter at de sistnevnte er regnet om til torskeekvivalenter (basert på pris). Denne ordningen gjør at man slipper unna bifangstbestemmelser i disse fiskeriene, men det har vist seg at det fiskes mer torsk enn forutsatt, fordi denne ofte har bedre prisutvikling. Ved å endre omregningsfaktorene, slik at det blir økonomisk mer interessant å dreie fisket vekk fra torsk, kan en altså bruke denne ordningen som et vernetiltak (Fiskeridepartementet 2003).



## Arbeidsgruppens forslag

Rapporten inneholder en rekke forslag til mulige tiltak, selv om det også framgår at det var til dels stor uenighet innad i gruppen om enkelte av forslagene. På et generelt grunnlag anbefaler arbeidsgruppen at det blir iverksatt tiltak for å verne kysttorsk allerede fra 1. januar 2004, og at alle tiltakene for 2004 må evalueres i løpet av virkeåret. Gruppen erkjenner at det ikke vil være mulig å få til et nulluttak, men mener at en reduksjon på 50 % bør være mulig.

Arbeidsgruppen trekker også fram at kunnskapen om norsk kysttorsk ikke er god og detaljert nok, og at et bedre kunnskapsgrunnlag vil muliggjøre et mer selektivt og finmasket reguleringsystem, noe som kunne ha redusert ulempene for fiskerne (Kysttorskgruppen 2003:5). Nedenfor følger en oversikt over forslagene fra gruppen:

### **Boks 5.1: Kysttorskgruppens forslag til reguleringer for 2004**

#### Tiltak for å få bedre kunnskap (Kysttorskgruppen 2003:14):

- Sette i gang arbeid for å bedre kunnskapsnivået om norsk kysttorsk, spesielt gjelder dette bedre kartlegging av hovedområdene for gyting og bedre prøvetaking fra det kommersielle fisket.
- Forbedringer innen havforskning og fiskeristatistikk
- På sikt kan det etableres biologiske referansepunkter for nivået på gytebestand og F.

#### Tiltak i det direkte torskfisket i 2004 (Fiskeridirektoratet 2004:11):

- Parametrene i samlekvoteordningen justeres for å stimulere hyse- og seifiske, fartøykvoter for fartøy mellom 15 og 28 meter.
- Henningsværerboks stengt for alt fiske i første halvår.
- Trålfisket flyttes lenger fra kysten.
- Fartøy over 21 meter skal fiske utenfor 4 nautiske mil, men kan fiske i Lofotoppsynets område i den tid Lofotoppsynet er satt.
- Fartøy mellom 15 og 21 meter skal som hovedregel fiske utenfor grunnlinjene, men kan fiske inn til fjordlinjen i perioden fra 1. januar til 10. april i område 00 (Vestfjorden) og 05 (Sør-Troms og nordlige Nordland), og til 30. juni i område 03 (Øst-Finnmark) og 04<sup>1</sup> (Nord-Troms og Vest-Finnmark).
- Fartøy mellom 11 og 15 meter kan fiske inn til fjordlinjene i område 03 og 04. I område 00, 05, 06 og 07 (Sør-Trøndelag/Møre og Romsdal) kan de fiske inn til fjordlinjene fra 1. januar til 10. april, etter 10. april må de fiske utenfor grunnlinjene.
- Det ble foreslått fjordlinjer som dekket hele området fra Stad til grensen mot Russland.

#### Andre vernetiltak (ibid):

- Lavest mulig bifangstprosent i fjorder og kystnære farvann.
- Utførselskvote på 20 kg fisk/fiskeprodukter for turister.
- Stimulere jakt på kystsel.
- Føre var holdning til tildeling av laksekonsesjoner til fjorder med torskegyting.
- Begrensning i fritidsfiske.

Det enkelttiltaket som det var størst uenighet om innad i gruppen, ser ut til å ha vært forslaget som angår fartøy mellom 11 og 15 meter. Dette fordi forslaget innebærer store ulemper for relativ små fartøy, samtidig som dette er en fartøygruppe som driver et svært effektivt torskfiske. Også i spørsmålet om begrensninger i fritidsfiske var gruppen delt. Ingen ville

rekreasjonsfisket til livs, men flere ville begrense omfanget av fritidsfiske til omsetning, mens andre pekte på at dette er en viktig økonomisk aktivitet i et lokalt/regionalt perspektiv (Kysttorskgruppen 2003). I vedleggene til rapporten inngår også tilbakemeldingene fra flere av representantene etter at første utkast av rapporten var lest. Ut ifra disse framgår det tydelig at det var sterk uenighet innad i gruppen om forslagene, og mange av representantene krevde at deres organisasjons standpunkt ble tydeliggjort i større grad (Kysttorskgruppen 2003. Vedlegg 14-19).

### **Rapportens mottagelse**

I fiskeripressen fikk rapporten hard medfart, faktisk så ille at leder for gruppen så seg nødt til å imøtegå enkelte påstander som ble framsatt i media:

*”I flere sammenhenger har arbeidsgruppens funksjon blitt blandet sammen med funksjonen til den organisasjonen medlemmene kommer fra. Når en arbeidsgruppe fremmer forslag, innebærer ikke dette at de organisasjonene medlemmene kommer fra er bundet av disse forslagene. Og dette gjelder alle, også representanter fra Fiskeridirektoratet.” (Fiskeridirektoratet 2003)*

Dette utsagnet må også ses på bakgrunn av at rapporten av mange ble oppfattet som Fiskeridirektoratets rapport, siden lederen for gruppen kom derfra (ibid.). Noen utspill tyder også på at enkelte andre av deltagerne i gruppen følte for å distansere seg fra innholdet i rapporten, blant annet gikk en av Kystfiskarlagets representanter ut og sa at ”Kystfiskarlaget var gissel”, begrunnet med at deres innspill ble ”totalt overhørt” (Intrafish 2003c). Av annen kritikk rettet mot arbeidsgruppens innstilling, ble det fra flere hold framhevet at forslagene var blottet for konsekvensanalyse, at stenging av områder i Lofoten ville føre til et større fiske om høsten, noe som ville beskatte kysttorskene hardere, samt at forskernes beskrivelser av bestandssituasjonen ikke stemte overens med det fiskerne selv kunne se med egne øyne (Intrafish 2003a; Intrafish 2003b; Intrafish 2003d).

Høringsprosessen ble forholdsvis lang, og det kom mange innspill. Blant annet ble forslaget til fjordlinjer justert slik at kysttorskvernet ble mindre omfattende enn det opprinnelige forslaget la opp til (Fiskeridirektoratet 2004). De vedtatte reguleringene ble også langt mer spiselige for fiskerne, ikke minst fordi de ikke ble iverksatt før 1. mai, altså etter at Lofotfisket hadde hatt sin sesong. Dermed fikk ikke forslaget om å forby alt fiske i Henningsværboksen noen praktisk betydning dette året, og mye av stormen stilnet (Intrafish 2004a).

## Rapporten fra 2005

Til tross for arbeidsgruppens anbefalinger fra 2003, ble det ikke nedsatt en ny gruppe i 2004. Dette skyldes antakelig at reguleringstiltakene ikke ble iverksatt før 1. mai dette året. Dermed ble det ikke oppfattet slik at reguleringstiltakene hadde fått virke lenge nok til at det hadde noen hensikt å evaluere dem såpass tidlig (Fiskeridirektoratet 2004). Den neste rapporten kom derfor i 2005, og denne rapporten skilte seg vesentlig fra rapporten i 2003. Mandatet var endret. Gruppen skulle ikke forslå konkrete reguleringstiltak, men heller gi en oppsummering av problemstillingene knyttet til forvaltningen, samt gi en vurdering av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget og foreslå områder for videre forskning.

## Mandatet

Gruppens mandat var dette året svært omfattende og inneholdt en rekke konkrete spørsmål knyttet til kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen. Mandatet er i sin helhet gjengitt nedenfor:

*”Det er svikt i rekrutteringen i kysttorskbestanden og ifølge forskerne har dette vært tilfelle også i de årene der gytebestanden har vært god. Fiskerne hevder at en i første rekke må finne ut om det virkelig er tilfelle at rekrutteringen svikter, og hvis det er tilfelle må man finne ut hvorfor den svikter. Dette spørsmålet alene fordrer en betydelig forskningsinnsats.*

## Oppgaver

1. Referansegruppens hovedoppgave er å diskutere problemstillinger knyttet til kysttorsken og gjennom dette legge rammer for den forskning som skal foregå på denne arten.
2. Referansegruppen skal bidra med å innhente nødvendige kunnskaper fra kystbefolkningen både med hensyn til å kartlegge gyteområder, oppvekstområder og steder der det fiskes kysttorsk.
3. Gruppen skal gi innspill på forskning som bør foregå på kysttorsk og gruppens resultater skal lede til en plan med prioriteringer for det videre forskningsarbeidet for kysttorsk.
4. Referansegruppen skal spesielt foreta vurderinger av:
  - Hva en trenger å forske videre på
    - Hvem vet hva?
    - Hva vet de ulike forskingsmiljøene?
    - Hvilke kunnskaper sitter fiskerne på?
    - Føringer for hvilke forskningsprosjekter som skal gis prioritet
  - Metoder for bestandsvurdering
  - Metoder for å fastslå art på bakgrunn av de ytre forskjellene på kysttorsk og norsk arktisk torsk
  - Utforming av samarbeidsformer mellom Havforskningsinstituttet, fiskere o.a. for kartlegging av

- Gyteområder og tidspunkt for gyting for de ulike artene
- Oppvekstområder for de ulike artene
- Fangstområder for de ulike artene
- *Faktisk innblanding av hvitfisk, herunder torsk, i pelagiske fangster på fjordene/ kysten.*” (Kysttorskguppen 2005:1-2)

### **Arbeidet i gruppen**

Gruppen var enig om at arbeidet kunne betraktes som tredelt. Første del besto i å samle og systematisere dagens kunnskap, andre del i å identifisere kunnskap og tredje del i å foreslå forskningsprosjekter som kunne fylle disse kunnskapshullene. Gruppen gikk meget grundig til verks og arrangerte tre interne møter, samt et seminar med deltagere fra flere fiskeriforskningsmiljøer. På dette seminaret ble det holdt presentasjoner av forskere ved Norges fiskerihøgskole, Høgskolen i Bodø, Havforskningsinstituttet, Norut Samfunnsforskning, NIVA (Norsk institutt for vannforskning), Fiskeriforskning og Universitetet i Oslo (Kysttorskguppen 2005).

Det framgår av rapporten at gruppen har hatt grundige diskusjoner rundt en rekke utfordringer knyttet til forvaltningen av kysttorsk. De mest grunnleggende problemstillingene dreier seg om forholdet mellom de ulike bestandene av torsk, samt om forholdet mellom fiske og bestandsstørrelse. Det ble nemlig stilt spørsmål i gruppen om hvorfor det er så viktig å skille kysttorsk og skrei, og å forvalte dem som to atskilte bestander, når man vet at det finnes blandingsformer mellom dem og når de blander seg slik at det er vanskelig å unngå å fiske begge former samtidig. Dette ble besvart med at hvis man har ulike bestander eller bestandskomponenter med ulik bæreevne og toleranse for uttak, kan man risikere å utradere de mest sårbare komponentene hvis man ikke forsøker å forvalte dem atskilt (Kysttorskguppen 2005:9). Denne premissen ble lagt til grunn for gruppens videre arbeid, ikke bare i 2005, men også i 2006 og 2007.

Når det gjelder kysttorsk og nordøstarktisk torsk støttes denne premissen av forskning som viser at mengden av kysttorsk i perioden 1995 – 2005 varierte i omtrent samme takt langs kysten fra Stad til russegrensen. Derimot har mengden kysttorsk og nordøstarktisk torsk variert i sterk utakt de siste 20 årene, og det er ingen mønster i forskjellen på sterke og svake årsklasser (Berg 2004). Eksempelvis har undersøkelser av aldersfordeling på gytefeltene i Lofoten vist at 1983-årsklassen var en sterk årsklasse hos nordøstarktisk torsk, og dominerte gytefeltene i perioden 1991 – 1993, mens samme årsklasse hos kysttorsk som gyter i Lofoten

ikke hadde samme styrke (Rinde et al. 1998). I en situasjon der for eksempel bestanden i Barentshavet er sterk og voksende, mens bestanden langs kysten er liten og avtagende, er det derfor svært uheldig å sette kvoter og andre reguleringer kun på bakgrunn den store bestanden, da den lille vil bli sterkt overbeskattet og ytterligere redusert i en slik situasjon (Berg 2004).

Et annet grunnleggende spørsmål som ble besvart i denne prosessen, dreide seg om hvorfor man skal regulere fisket, når det er så mange andre faktorer som påvirker bestanden. Det ble framholdt at man heller bør konsentrere seg om å finne ut hva som påvirker bestanden negativt, enn å konsentrere seg om fiske og forvaltning. Til dette ble det fra forskerhold svart at selv om beskatningen ikke er årsaken til dagens bestandssituasjon, så kan like fullt fisket, i denne situasjonen, ha en *”vesentlig negativ tilleggs effekt på bestanden, dersom det ikke reguleres strengt”* (Kysttorskgruppen 2005:14) Denne klargjøringen av premisser for det videre arbeidet framstår for meg som svært viktig, fordi man enes om en problemdefinisjon (på overflaten, i alle fall), noe som har stor betydning for legitimiteten til forvaltningstiltakene.

Videre i rapporten gis en gjennomgang av de problemstillingene som gruppen vurderer som spesielt viktige. Her inkluderes bestandsinndeling, rekrutteringssvikt og uregistrert dødelighet hos voksen fisk. Deretter diskuterer gruppen videre hvilke områder under disse hovedproblemstillingene det bør forskes mer på. Gruppen går gjennom utfordringer knyttet til kunnskap om kysttorskens vandringsmønster, årsaker til svikt i rekrutteringen, herunder ferskvannsavrenning, tareskog og økt temperatur. Videre mulige predatorer som kan forårsake uregistrert dødelighet, svakheter ved bestandsvurderinger, samt andre utfordringer som oppdrett av annen fisk i kysttorskens leveområder og oppstart av kommersiell tråling etter raudåte (Kysttorskgruppen 2005). Alle disse problemstillingene er nærmere gjennomgått i kapittel 3 i denne oppgaven, og flere av Kysttorskgruppens synspunkter er allerede nevnt der. I tillegg framhever gruppen viktigheten av at hvitfisk som bifangst i pelagiske fiskerier blir sluttseddelført, slik at det kommer med i ressursregnskapet.

Når det gjelder oppgaven med å bidra til å innhente kunnskap fra kystbefolkningen, nøyer gruppen seg med å fastslå at denne i all hovedsak innehas av lokale aktive og tidligere aktive fiskere. Deretter ramser gruppen opp en del prosjekter som er under gjennomføring i fiskeriforskningsmiljøene, blant annet Havforskningsinstituttets arbeid med en referanseflåte

fra kystflåten. Denne ble etablert høsten 2005, og består av 18 garnsjarker. Målsettingen er å øke instituttets tilgang på observasjoner, gjøre datainnsamling og informasjonsflyten mellom næring og forskning bedre og å gi forskerne bedre muligheter til å være på rett sted til rett tid. Tanken er at denne referanseflåten skal bidra til mer kunnskap om kysttorsk også (Godøy et al. 2007).

Det er gjort noe arbeid med å kartlegge gyteområder, oppvekstområder og fangstområder langs norskekysten (se for eksempel Maurstad og Sundet 1998), men dette er ikke et systematisk arbeid. Det er gjennomført av ulike institusjoner med ulikt formål.

Arbeidsgruppen mener det vil være hensiktsmessig å benytte en felles metode for dette arbeidet, og å registrere dataene i et felles system (Kysttorskgruppen 2005).

### **Gruppens forslag**

Gruppen konkluderer med at det er store kunnskapshull når det gjelder forskningen i forhold til kysttorsk og kysttorskrelaterte tema, og gir en liste over de områdene hvor gruppen mener behovet for økt kunnskap er størst (Kysttorskgruppen 2005:10):

#### **Boks 5.2. Kysttorskgruppens liste over områder hvor behovet for kunnskap er stort**

1. Rekrutteringssvikt. Mulige forskningsfelt kan være:
  - a. Økt predasjon.
  - b. Nedgang i tareskogen.
  - c. Økt forekomst av sykdom, parasitter eller økt konkurranse fra nye eller introduserte arter.
  - d. Forstyrrelse på gytefelt; fangstredskap, oppdrett av laks og torsk.
  - e. Økte forekomster av miljøgifter.
  - f. Andre årsaker.
2. Mer kunnskap om vandrende kysttorsk.
  - a. Merkeforsøk og genetikk
  - b. Ytre kjennetegn
3. Etablere rutiner for årlig beregning av fritids- og turistfiske, samt historiske analyser.
4. Validering av eksisterende kartlegging av gytefelt/oppvekstområde/fangstområde og/eller gjennomføre nye metoder hvor én og samme metode benyttes.
5. Vurdering av behovet for mer geografisk nyansert forvaltning og tilhørende behov for forskning/overvåkning.

## Vernetiltak i 2006

Selv om Kysttorskgruppen i 2005 ikke tok for seg reguleringstiltak, vil jeg gi en gjennomgang av vernetiltakene i 2006. Dette for å skape en sammenheng i framstillingen siden denne presentasjonen av Kysttorskgruppens arbeid også fungerer som en reguleringshistorisk gjennomgang. I 2006 ble de vernetiltakene skjerpet, fordi man ikke kunne se at de eksisterende vernetiltakene hadde hatt god nok effekt (Fiskeri- og kystdepartementet 2005b). (Akkurat dette utsagnet kan nok problematiseres noe, da fangsttallene for 2004 og 2005 ble beregnet på nytt i 2007, og resultatet ble langt lavere.)

### **Boks 5.3: Tiltak i kysttorskvernet i 2006**

#### **Tiltakene (ibid):**

- Videreføring av fjordlinjer. Stengt område ved Gimsøystraumen omgjøres til fjordlinjer.
- Ved direktefiske etter andre arter enn torsk, kan bifangst maksimalt utgjøre 25 %. All fangst av torsk avregnes fartøykvote eller samlekvote.
- Forbud mot fiske med snurrevad innenfor fjordlinjene, uansett fartøystørrelse og type fiske (ikke bare torsk).
- Henningsværområdet etableres som et særskilt verneområde hvor alt fiske er forbudt hele året. Dette punktet ble revidert allerede i januar, slik at området kun var stengt 1. halvår, men åpnet for ordinært fiske fra 20. mars til påskestopp inntrådte 8. april (Fiskeri- og kystdepartementet 2006b). I februar ble dette vernetiltaket igjen revidert, denne gang ble det gjort unntak for fiske med håndsnoere og fiskestang. Endringen gjorde at turist- og fritidsfisket kunne utføres i området (Fiskeri- og kystdepartementet 2006a).
- Fartøy mellom 15 og 21 meter kan, som tidligere, fiske etter torsk inn til fjordlinjene.
- Fartøy over 21 meter må som hovedregel fiske etter torsk utenfor grunnlinjene. I Finnmark og Nord-Troms kan de fiske inn til fjordlinjene i første halvår. Ellers kan de fiske inn til fjordlinjene i område fra Troms til nordlige Nordland i perioden 1. januar til 10. april. Dette ble revidert slik at disse fartøyene kunne fiske inn til fjordlinjene også i statistikkområde 06 og 07 mellom 1. januar og 10. april (Fiskeri- og kystdepartementet 2006b).
- Fiske med stormasket trål skal foregå utenfor 6 nautiske mil. En videreføring av unntaket for ferskfisktrålerne må vurderes nærmere.
- Grense på 2000 kg fisk som kan omsettes av ikke-manntalsførte fiskere videreføres.

## **Rapportene fra 2006 og 2007**

Disse to rapportene vil bli behandlet sammen, fordi de er svært like når det kommer til arbeidsform, struktur og innhold. Gruppens form ble noe endret i 2006, og denne formen har blitt videreført i 2007, og med unntak av noen utskiftninger underveis i 2007, har gruppen hatt de samme medlemmene også. Gruppens leder kom, som tidligere, fra Fiskeridirektoratet, og gruppen ble støttet av sekretariat fra Fiskeridirektoratet med reguleringsteknisk kompetanse. I tillegg stilte Havforskningsinstituttet med en deltager som kunne bidra med kunnskap og kompetanse. Endringen besto i at Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttets representanter ikke ble oppnevnt som medlemmer av gruppen, selv om de hadde ansvaret for framdrift, faglig rådgivning og rapport. I rapporten heter det at: *"Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet vil ikke være bundet av gruppens innstilling og vil fritt kunne tilrå tiltak uavhengig av gruppen"* (Kysttorskgruppen 2006:3). Det ser dermed ut til at denne endringen ble gjennomført for å fristille Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet i større grad enn tidligere.

Denne endringen er interessant også med tanke på form for co-management. Rollefordelingen denne organiseringen legger opp til, ligner på Nielsen og Vedsmands definisjon av co-management, som er gjengitt i kapittel 2. Ifølge denne benytter man seg av brukergruppens kapasitet, kombinert med myndighetenes evne til å bidra med lovgivning og administrativ assistanse (Nielsen og Vedsmann 1999). Dette ser ut til å passe som hånd i hanske på ordningen med Kysttorskgruppen, slik den framstår etter denne endringen. Gruppen er nå kun sammensatt av brukere og andre interessenter, uten medlemmer fra myndighetene, men representantene for de offentlige organene støtter gruppen med faglig og administrativ bistand.

## **Mandatet**

I 2006 ble igjen oppgaven til Kysttorskgruppen endret. Fra å vurdere kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen, har gruppen igjen fått i oppgave å utarbeide konkrete reguleringsforlag. Det framgår at dette var et ønske i den forrige gruppen også. I tillegg er mandatet utvidet til også å evaluere forvaltningstiltakene. I tillegg er gruppen for første gang blitt nedsatt for en lengre tidsperiode, mandatet gjelder utarbeiding av forvaltningstiltak årlig fram til 2010. Gruppen



har med andre ord hatt samme mandat både i 2006 og 2007. Gruppens oppgaver ifølge mandatet er gjengitt nedenfor:

*”1. Kysttorskgruppens hovedoppgave er å diskutere problemstillinger knyttet til reguleringen av fiske med hensyn til beskatning av kysttorsk og gjennom dette utarbeide forslag til reguleringstiltak for hvert av årene 2007 til 2010.*

*2. Kysttorskgruppen skal spesielt foreta vurderinger av og evaluere inneværende års reguleringsopplegg og søke å kvantifisere nivået på de foreslåtte tiltak for neste år i forhold til gjeldende regulering. De foreslåtte tiltak må minimum ha tilsvarende verneeffekt som gjeldende vernetiltak.*

*3. Gruppens arbeid skal ta utgangspunkt i forskningen på området og samtidig legge til grunn kystbefolkningens kunnskaper med hensyn til gyteområder, oppvekstområder og steder der det fiskes kysttorsk.” (Kysttorskgruppen 2006:2)*

Det presiseres også at gruppens innstilling vil være innspill til reguleringstiltak, og at rapporten derfor skal sendes på høring før behandling i reguleringsmøtet hver høst. Videre heter det i rapporten at:

*”Det fremgår av mandatet at Fiskeri- og kystdepartementet forventer størst mulig enighet i gruppen om de foreslåtte tiltak, men at departementet er inneforstått med at de enkelte medlemmene i gruppen ikke kan binde opp den enkelte organisasjon dersom noe annet skulle bli foreslått senere.” (Kysttorskgruppen 2006:3)*

Det er for så vidt interessant at departementet forventer at gruppen skal oppnå enighet om forslag til reguleringstiltak, samtidig som Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttets representanter trekkes ut av gruppen, og det presiseres at disse organisasjonene ikke er bundet av gruppens forslag. Antakelig er dette et resultat av at rapporten som kom i 2003 var preget av at gruppen ikke oppnådde enighet, samt at denne rapporten fikk kraftig kritikk i fiskeripressen, ikke bare for de foreslåtte tiltakene, men også for rapportens utforming. Forståelig nok ønsket vel departementet en rapport hvor det tydelig framgår hva gruppen anbefaler, ikke en rapport med 19 vedlegg, hvor enkelte av gruppens medlemmer motsier de forlagene som stilles i rapporten. På den annen side er det ikke urimelig at en arbeidsgruppe bestående av representanter fra næring og andre berørte parter fristilles fra de offisielle forvaltningsorganenes syn. Dette kan tvert imot være positivt, da det åpner for at flere syn kommer fram i høringsrunden, enn dersom det ble forventet at enighet skulle oppnås også med de offisielle organene som deltakere i gruppen.

### **Arbeidet i gruppen i 2006 og 2007**

Begge årene hadde gruppen to møter, som hvert varte i to dager. I 2007 ble det, som en del av det første møtet, arrangert et seminar, hvor det ble gitt oppdaterte opplysninger om bestandssituasjon, bestandsgruppering, fordeling av kysttorskeegg og predasjon fra sei. Det ble også gitt presentasjoner av Porsangerfjordprosjektet, Turistfiskeprosjektet og turistfiske i et samfunnsperspektiv. I tillegg ble det foredratt om erfaringene fra reguleringene så langt i 2007, status for Kysttorskgruppens forslag for 2007, samt om kysttorsk sør for 62°N (Kysttorskgruppen 2007).

Rapporten fra 2006 starter med en oppsummering over gruppens forslag til reguleringer for 2007 (se tabell 5.3), og en kvalitativ vurdering av effekten av disse. Det er spesielt to tiltak gruppen forventer vil føre til en redusert fangst av kysttorsk, nemlig forbud mot bruk av snurrevad og flytegarn innenfor fjordlinjene i gytetiden, og utvidelser av fjordlinjer og strengere bifangstgrenser innenfor fjordlinjer og grunnlinjer. Gruppen skriver at de ikke ser seg i stand til å gi mer kvalitative vurderinger før landingsdata for 2007 foreligger. Men de framhever at dagens landingsstatistikk ikke er finmasket nok, og foreslår at man i fremtiden skal skille mellom fangst tatt innenfor og utenfor fjordlinjene, slik at man i større grad ser effekten av endringer i disse (Kysttorskgruppen 2006).

Deretter gir gruppen en oversikt over bestandssituasjonen for kysttorsk. Her ser de det som hensiktsmessig å skille mellom fjordtorsk og banktorsk. Gruppen mener at situasjonen er lysere for banktorsk enn fjordtorsk, og sier at selv om en strengere regulering av banktorsk vil bety mest i forhold til reduksjon i kvantum, er det fjordtorsken som i størst grad trenger å vernes. Derfor mener de at reguleringene bør skjerpes inne i fjordene, og opprettholdes lenger ute.

Gruppen stiller seg litt kritisk til det vitenskapelige datagrunnlaget. De framhever at det at kysttorsktoktet gjennomføres om høsten gjør at man får svært begrenset informasjon om lokale gytekomponenter, siden torsken ikke er samlet på sine lokale gyteplasser på denne tiden. I rapporten fra 2007 foreslår de derfor at det i tillegg til høsttoktet, gjennomføres et tokt om våren, slik at man kan danne seg et bilde av situasjonen når torsken er mer samlet (Kysttorskgruppen 2007). Om gruppen vil få gehør for dette, gjenstår å se. Toktvirksomhet er svært kostbart, og det spørs om forskningsmiljøene vil få midler til å gjennomføre dette. I tillegg til vil en måtte ha en svært omfattende prøvetaking for å skille kysttorsk fra skrei.

En annen innvending gruppen kommer med, er at andelen kysttorsk i landingene kan være overvurdert de siste årene. Dette skyldes at andelen beregnes ut ifra prøvetaking, og spesielt i Lofoten kan andelen kysttorsk i et område variere svært mye i løpet av en sesong. Dette er en viktig innvending. Jeg har tidligere så vidt nevnt at fangsttallene for 2004 og 2005 ble beregnet på nytt i 2007, noe som resulterte i lavere fangsttall for disse årene. Omregningen skjedde for ICES statistikkområde 00 (Vestfjorden). Dette skyldes at innsiget av nordøstarktisk torsk i perioden 2004 – 2006 var slik at det meste av skreiens gyting foregikk i områdets sydvestlige del, og svært lite i nordøst, hvor kysttorsk dominerte. Størstedelen av de kommersielle fangstene ble tatt i sørvest, mens de fleste prøvene ble tatt fra fangstene i nordøst. Landingsdata har ikke vært nøyaktige nok til å splitte fangst tatt i de to ulike delene av Vestfjorden, dermed har andelen kysttorsk i fangstene fra Vestfjorden blitt overvurdert. Omregningen foregikk ved kun å bruke prøver fra den sydvestlige delen (ICES 2007b). Dermed ble beregnet andel kysttorsk redusert fra 33 000 til 22 000 tonn i 2003, og fra 31 000 til 26 000 i 2004 (Berg 2007; ICES 2007a). Dette må kunne sies å utgjøre en stor endring, spesielt med tanke på at argumentet for å innføre strengere reguleringer har vært at de første tiltakene ikke hadde nevneverdig effekt. For øvrig kan det jo tenkes at en slik skjev vekting har forekommet tidligere år også, noe som innebærer at datagrunnlaget for bestandssituasjonen blir enda mer usikkert. Dermed risikerer man at legitimiteten til forvaltningstiltakene svekkes.

Når det gjelder vurderinger av gjeldende vernetiltak, mente gruppen i 2006 at vernetiltakene dette år hadde hatt for dårlig effekt, blant annet fordi det var tillatt med en bifangst på 25 % torsk ved fiske etter andre arter innenfor fjordlinjene, samt at det var flere kjente gyteområder som ikke ble omfattet av fjordlinjene. Derfor var regulering av fjordlinjene et viktig moment i forslaget til reguleringer for 2007. Det går fram av rapporten at gruppen har hatt svært detaljerte diskusjoner, som blant annet har omfattet lokale fiskerier og andre fiskerier av begrenset omfang. Eksempelvis diskuterer gruppen hvilke utfordringer fjordlinjene skaper for ”et lite antall snurrevadfartøy som fisker etter lysing på Mørgekysten” (Kysttorskgruppen 2006). Med dette demonstreres noe av fordelen med co-management; at lokal kunnskap kommer til nytte i utformingen av reguleringene.

## Gruppens forslag

Tabell 5.3 gir en oversikt over gruppens forslag til tiltak for 2007, samt hvorvidt disse ble iverksatt eller ikke.

**Tabell 5.3: Oversikt over gruppens forslag til vernetiltak for 2007, samt status for disse (Kysttorskgruppen 2007)**

| <b>Forslag</b>  | <b>Status 2007</b> |
|---|--------------------|
| Videreføring av fjordlinjene med justeringer og suppleringer  | Iverksatt          |
| Videreføring av forbudet for konvensjonelle fartøy over 15 meter å fiske etter torsk innenfor fjordlinjene  | Iverksatt          |
| Forbud mot fiske med snurrevad og flytegarn innenfor fjordlinjene. Fartøy under 15 meter kan likevel fiske innenfor fjordlinjene med snurrevad etter andre arter enn torsk fra og med 15. mai og ut året.   | Iverksatt          |
| Snurrevadfartøy kan uavhengig av lengde fiske etter flyndre innenfor fjordlinjene fra og med 15. mai til og med 15. september. Det skal stilles spesielle krav til utformingen av snurrevaden.  | Iverksatt          |
| Forbud mot å bruke bunngarn som er høyere enn 12 meter målt på strukket maske innenfor fjordlinjene fra og med 1. januar til 15. mai. (60 maskers høyde).   | Ikke iverksatt     |
| Forbud mot mer enn 5 % bifangst av torsk i fisket etter andre arter innenfor fjordlinjene   | Iverksatt          |
| Videreføring av forbud mot at fartøy over 21 meter fisker etter torsk med konvensjonelle redskap innenfor grunnlinjen. Fra og med 1. januar til og med 30. juni skal det likevel være tillatt i fiske inntil fjordlinjene i statistikkområde 03 og 04. Fra og med 1. januar til og med 10. april skal det være tillatt å fiske inn til fjordlinjene i statistikkområde 00, 05, 06 og 07. Det skal også være tillatt å fiske inn til fjordlinjene i Lofoten oppsynsdistrikt i den perioden og i de områdene Lofotoppsynet er satt. | Iverksatt          |
| Forbud mot mer enn 20 % bifangst av torsk ved fiske etter andre arter mellom grunnlinjene og fjordlinjene i den perioden fiske etter torsk er forbudt med fartøy over 21 meter i dette området.   | Iverksatt          |
| Utvidelse av det særskilt vernede området ved Henningsvær ("Henningsværboksen"). Det åpnes for fiske med passive redskap/krokredskap i dette området for fartøy under 15 meter. Det skal ellers være stengt for fiske med fartøy over 15 meter og for alt fiske med flytegarn og snurrevad fra og med 1. januar til og med 30. juni. Områdets yttergrense skal være fjordlinje under Lofotoppsynet andre halvår.  | Ikke iverksatt     |
| Videreføring av gjeldende havdeling, herunder forbud mot å tråle innenfor 6 nautiske mil med unntak for visse fartøy som fra og med 1. april til og med 15. september kan tråle etter vassild inntil 4 nautiske mil av grunnlinjen mellom 64°00'N og 67°10'N, og for ferskfisktrålere som fra og med 15. april til og med 30. september kan fiske med trål i tre nærmere avgrensede områder ved kysten av Øst-Finnmark.   | Iverksatt          |
| Videreføring av ordningen med utførselskvote på 15 kg fisk eller fiskeprodukter samt en hel troféfisk   | Iverksatt          |
| Innføring av minstemål på torsk i fritids- og turistfiske. Fritidsfiskeres muligheter til å fiske torsk for omsetning reduseres til 1000 kg per år  | Ikke iverksatt     |

For 2008 foreslo gruppen at de gjeldende reguleringene stort sett skulle videreføres, kun små endringer ble foreslått. Fjordlinjene ble ikke foreslått endret, da gruppen mente det ville være hensiktsmessig å la linjene virke ett år til, før de eventuelt endres. Tabell 5.4 viser gruppens forslag til reguleringer for 2008, og status for disse. Endringer i forhold til 2007 er skrevet med fet skrifttype.

**Tabell 5.4: Oversikt over gruppens forslag til vernetiltak for 2008, samt status for disse (Fiskeri- og kystdepartementet 2008b; Kysttorskgruppen 2007). Endringer fra 2007 er uthevet.**

| <b>Forslag</b>   | <b>Status 2008</b>             |
|--|--------------------------------|
| Videreføring av årets fjordlinjer  | Iverksatt                      |
| Forbud for fartøy over 15 meter å fiske etter torsk innenfor fjordlinjene. Mindretallsforslag: Forbud for fartøy over 14 meter å fiske etter torsk innenfor fjordlinjene og adgang for snurrevadfartøy under 14 meter å fiske med snurrevad hele året innenfor fjordlinjene  | Flertallsforslag iverksatt     |
| Forbud mot fiske med snurrevad innenfor fjordlinjene. Fartøy under 15 m kan fiske innenfor fjordlinjene med snurrevad fra og med 15. mai og ut året.   | Iverksatt                      |
| Forbud mot å fiske med flytegarn innenfor fjordlinjene <b>i første halvår</b>  | Iverksatt                      |
| <b>Forbud mot å fiske etter torsk innenfor fjordlinjene med garn med mindre maskestørrelse enn 168 millimeter (7,5 omfar)</b>  | Ikke iverksatt <sup>14</sup>   |
| Snurrevadfartøy kan uavhengig av lengde fiske etter flyndre innenfor fjordlinjene fra og med 15. mai og <b>ut året</b> . Det skal stilles spesielle krav til snurrevaden. <b>Maskevidden foreslås redusert fra 170 millimeter til 155 millimeter</b>   | Iverksatt                      |
| Forbud mot mer enn 5 % bifangst av torsk i fisket etter andre arter innenfor fjordlinjene  | Iverksatt                      |
| Forbud mot at fartøy over 21 meter fisker etter torsk med konvensjonelle redskap innenfor grunnlinjen. Fra og med 1. januar til og med 30. juni skal det likevel være tillatt i fiske inntil fjordlinjene i statistikkområde 03 og 04. Fra og med 1. januar til og med 10. april skal det være tillatt å fiske inn til fjordlinjene i statistikkområde 00, 05, 06 og 07. Det skal også være tillatt å fiske inn til fjordlinjene i Lofoten oppsynsdistrikt i den perioden og i de områdene Lofotoppsynet er satt | Iverksatt                      |
| Forbud mot mer enn 20 % bifangst av torsk ved fiske etter andre arter mellom grunnlinjene og fjordlinjene i den perioden fiske etter torsk er forbudt med fartøy over 21 meter i dette området.  | Iverksatt                      |
| Videreføre "Henningsværboxen", men med en utstrekning som tilsvarer den i 2006. <b>Åpning av området under skreifisket baseres på kartlegging og prøvetaking</b> . Områdets yttergrense skal være fjordlinje i åpningen under skreifisket og i andre halvår.   | Delvis iverksatt <sup>15</sup> |
| <b>Påkestopp innenfor 12-milen fra 15. mars til 24. mars</b>   | Ikke iverksatt                 |
| Videreføring av gjeldende havdeling, herunder forbud mot å tråle innenfor 6 nautiske mil. Mindretallsforslag: Unntak for visse fartøy som fra og med 1. april til og med 15. september kan tråle etter vassild inntil 4 nautiske mil av grunnlinjen mellom 64°00'N og 67°10'N, og for ferskfisktrålere som fra og med 15. april til og med 30. september kan fiske med trål i tre nærmere avgrensede områder ved kysten av Øst-Finnmark.   | Mindretallsforslag iverksatt   |
| Videreføring av ordningen med utførselskvote på 15 kg fisk eller fiskeprodukter samt en hel troféfisk  |                                |
| Innføring av minstemål på torsk i fritids- og turistfiske. <b>Fritidsfiskeres muligheter til å fiske for omsetning begrenses opp til den summen som er fastsatt i merverdiloven § 29 (inntil 50.000 kroner)</b> . Det beholdes likevel en øvre grense på 2000 kg pr utøver til omsetning for fritidsfiskere  | Ikke iverksatt                 |

Som tabellene viser, ble reguleringene for 2007 i stor grad videreført for 2008. Hensikten med å gi denne oppramsingen, har vært å vise Kysttorskgruppens innflytelse i reguleringsspørsmål. Tabellene viser at gruppen i 2006 og 2007 har fått gjennomslag for de aller fleste forslagene den har kommet med, selv om det er noen unntak. De forslagene som ikke gikk igjennom, er også de som fikk flest innspill mot seg i høringsrunden. Eksempelvis møtte innspillet om påkestopp i 2008 motbør fra lokal næringsvirksomhet, som var bekymret for at de ville måtte stoppe fisket midt i den beste sesongen, samt at påkestoppen kom midt i den beste tiden for

<sup>14</sup> Dette tiltaket er utsatt slik at det iverksettes f.o.m. 1. januar 2009. Dette fordi fiskerne skal få bedre tid til å forberede seg på endringen (Fiskeri- og kystdepartementet 2008a).

<sup>15</sup> Kysttorskgruppen fikk gjennomslag for at eventuell åpning av Henningsværboxen skal være basert på prøvetaking. De fikk ikke gjennomslag for at området skulle innskrenkes.

henging av fisk på hjell (Fiskeri- og havbruksnæringens Landsforening 2007; Lofotrådet 2007; Nordland Fylkes Fiskarlag 2007).

I tillegg til reguleringsforslagene kommer gruppen både i 2006 og 2007 med svært sterke oppfordringer om å styrke forskningsinnsatsen og om å innføre tiltak som begrenser predasjon på kysttorsk. I rapporten fra 2007 er dette uttrykt på følgende måte:

*”Flere medlemmer av gruppen viser også til at det ikke er samsvar mellom den beskrivelsen forskerne gir av kysttorskbestandens tilstand og det fiskerne erfarer og observerer. (...) Disse medlemmene tviler på om forskernes metodikk (...) er god nok. Det understrekes at myndighetene ikke bare kan pålegge fiskerne strengere og strengere restriksjoner uten at det gjøres noe i forhold til forskning på kysttorsk, problematikk knyttet til torskepredatorer som sel, skarv, osv.*

*Kysttorskgruppen har tidligere uttrykt et sterk og unisont ønske om mer forskning på kysttorsken uten at en kan se at dette er fulgt opp. (...) Gruppen ser det derfor som helt nødvendig at myndighetene avsetter mer penger og ressurser for å øke innsatsen.”*  
(Kysttorskgruppen 2007:11)

Begge årene avsluttes rapporten med at gruppen gjengir listen fra 2005 over områder det behøves mer kunnskap om. Gruppen anbefaler at myndighetene følger opp disse tilrådingene, da dette vil bidra til at de innførte vernetiltakene får legitimitet i næringen (min utheving). Dette er interessant. Sier gruppen her at disse tiltakene mangler legitimitet slik situasjonen er nå? Dette spørsmålet kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

### **Kysttorskgruppene som co-management – oppsummerende betraktninger**

Det ser ut til at Kysttorskgruppen nå har funnet sin form, og at gruppens rolle i forvaltningen er klarlagt for alle som berøres av reguleringstiltakene som foreslås. Den første rapporten var omstridt, men mye av kritikken kunne muligens vært unngått dersom det hadde vært klarere for allmennheten hva som var formålet med gruppen. Sett mot den korporative forvaltningstradisjonen er det kanskje ikke rart at det ble stort oppstyr rundt rapporten, siden det tidligere gjerne var slik at departementet fulgte innstillingen fra Reguleringsrådet i forvaltningsspørsmål. Kysttorskgruppene representerer en annen og mer konsulterende tradisjon, med utvalg som leverer en innstilling, uten at denne nødvendigvis følges til punkt og prikke. Det at forslagene sendes ut på alminnelig høring, viser at vi er på vei bort fra den korporative tradisjonen. De forslagene som til slutt går gjennom, bærer gjerne preg av at høringsuttalelsene er lagt til grunn, slik som i eksempelet om påskestopp.

Dermed nærmer vi oss en antagelse om hva slags form for co-management kysttorskgruppene representerer. Det ser ut til at *co* i co-management i dette tilfellet står for *consultative*, altså at det dreier seg om en konsulterende form slik Jentoft beskriver det. Brukerne blir spurt og får anledning til å uttale seg i forvaltningsspørsmål, men myndighetene har ingen forpliktelser til å ta hensyn til disse uttalelsene når de foretar beslutninger. Som Jentoft selv sier det: *De trenger ikke en gang å høre etter* (Jentoft 2000:529). Dermed har ikke brukerne noen virkelig makt, og en risikerer at co-management reduseres til et symbolsk fenomen.

Dette høres unektelig strengt ut, og hvordan man skal se på Kysttorskgruppen i denne sammenhengen, avhenger av hva man anser som en tilstrekkelig betingelse for å si at noen har makt i forvaltningssammenheng. Det er riktig at representantene i Kysttorskgruppen ikke har blitt tildelt noen reell makt i forvaltningen av kysttorsk, de fatter ingen beslutninger, men kommer kun med forslag til reguleringer. På den annen side viser tabellene 5.3 og 5.4 at gruppen har fått gjennomslag for svært mange av sine forslag, og dermed kan man trygt si at de har en sterk innflytelse i reguleringsspørsmål. Tilsier dette at de også har makt? Ikke nødvendigvis. Fiskeri- og kystdepartementet står helt fritt til å fatte sine vedtak.

Fiskeridirektøren skriver sin anbefaling uavhengig av hva gruppen måtte mene, og jeg vil anta at sistnevntes mening veier tyngre enn gruppens, dersom anbefalingene er avvikende. I tillegg kommer at gruppen er sammensatt av representanter med til dels motstridende interesser, slik at det ikke er lett å oppnå enighet innad i gruppen heller, selv om dette ser ut til å ha bedret seg kraftig siden oppstarten i 2003. Flere ganger har organisasjoner som er representert i gruppen kommet med høringsuttalelser som motsier gruppens forslag.

Det er heller ikke slik at Kysttorskgruppen har blitt hørt på alle områder. Både i 2006 og 2007 kom de med forslag til reguleringer som ville innskrenke fritidsfiskernes muligheter til å drive fiske for omsetning, uten at disse forslagene gikk gjennom. Gruppen har også de tre siste årene kommet med sterke oppfordringer om å styrke forskningsinnsatsen for å bedre kunnskapsgrunnlaget, uten at de har fått nevneverdig gjennomslag for dette. Dermed kan en lett danne seg det inntrykket at det stort sett er når det gjelder reguleringer som griper inn i det direkte fisket, at gruppen har noen gjennomslagskraft. I så fall kan en spørre hva hensikten med denne gruppen er. Er det å skape en enighet om problemdefinisjonen, for slik å tilføre upopulære reguleringstiltak økt legitimitet? Når næringen involveres på et tidlig stadium, minsker sjansen for protester på et senere stadium i implementeringsprosessen (Jentoft 2000). Dersom det er dette som er hensikten med denne gruppen, kan i så fall denne formen for co-

management kalles *cooptive* (ibid.:533), her i betydningen å knytte til seg nye medlemmer, altså å "verve" næringens medlemmer med det formål å få dem til å dele myndighetenes syn på forvaltningen. Dette er antakelig å dra argumentet for langt, sannsynligvis er hensikten med gruppen akkurat det som står i mandatene; nemlig å belyse problemstillinger knyttet til forvaltningen av kysttorsk.

Jentofts alternativ, co-management hvor *co* står for *cooperative*, innebærer en annen tilnærming til forvaltningen. For at et forvaltningsregime skal leve opp til denne karakteristikken, må makt fordeles mellom myndigheter og brukergrupper. Dette innebærer at myndighetene delegerer fra seg forvaltningsfunksjoner til brukergrupper, slik at sistnevnte tar selvstendige beslutninger i forvaltningsspørsmål (ibid.). Denne typen co-management er det ikke tradisjon for i norsk fiskeriforvaltning, men det betyr ikke at ingen har tenkt tanken eller forsøkt å få gjennomslag for en annen måte å tenke forvaltning på. Siste del av dette kapitlet vil dreie seg om et forsøk på å få gjennomslag for en desentralisert forvaltningsmodell.

### ***5.3 En alternativ forvaltningsmodell***

I kjølvannet av torskekrisen på slutten av 1980-tallet, ble det iverksatt et prosjekt som skulle teste ut en lokalbasert forvaltningsmodell i Lyngenfjorden i Troms. Dette prosjektet er beskrevet av Holm, Hersoug og Rånes (1998b), og må ifølge forfatterne ses i sammenheng med den da rådende krisestemningen i fiskerisektoren. Ikke bare torskebestanden hadde brutt sammen, også andre viktige bestander i Barentshavet, som lodde, sild og reker, var i dårlig forfatning. Dette førte til en sterk mistillit til det eksisterende forvaltningssystemet, og det ble sagt at forvaltningen ikke fungerte. Kvotene ble satt lavt, men kystfiskerne opplevde å se mye fisk på feltene, trass i forskernes situasjonsbeskrivelse. På denne tiden hadde man altså en situasjon som kan sies å være motsatt av dagens; kysttorskbestanden så ut til å være i god forfatning, mens torsken i Barentshavet var truet av kollaps.

Dermed begynte man å diskutere det urimelige i at torskebestandene ble forvaltet sammen, slik at kystfiskerne fikk redusert sin kvote kraftig, selv om det ikke så ut til å være noen krisesituasjon for kysttorsken. Det var riktignok ikke enighet om bestandsstrukturen. Den rådende offisielle oppfatningen var at det dreide seg om én bestand, trass i at man opererte med egen TAC for kysttorsk i forhandlingene med Russland. Tidlig på 1990-tallet gjorde Fiskeriforskning i Tromsø undersøkelser av utbredelsen av kysttorsk, og konkluderte med at



bestanden da var på 201 000 tonn, samt at den ga et årlig utbytte på rundt 50 000 tonn, altså 10 000 tonn mer enn den daværende kvoten.

Forskerne ved Fiskeriforskning mente det var lite optimalt å forvalte bestandene sammen, gitt at det eksisterte lokale torskebestander (Maurstad og Sundet 1998), og kom opp med et utkast til en alternativ modell for hvordan de lokale ressursene kunne forvaltes. De hadde funnet tegn som tydet på at kysttorsk besto av flere lokale bestander, og mente at en desentralisert forvaltningsmodell burde kunne fungere. Det ble satt i gang et prosjekt hvor lokale fiskere ble involvert i forskningen. I tillegg til å utnytte fiskernes kjennskap til bestandenes utbredelse og gyteområder, håpet forskerne på å kunne delegerer oppgaven med prøvetaking og målinger til bruk i bestandsvurderingene til fiskerne. Dette fordi tradisjonell bestandsovervåking er svært kostbart, og ikke ville være mulig å gjennomføre på små, lokale bestander.

Med dette forskningsprosjektet laget Fiskeriforskning et fundament som Lyngenfjordprosjektet ble bygget på. Bak Lyngenfjordprosjektet sto kommunene Lyngen, Storfjord og Kåfjord, som alle grenser til Lyngenfjorden. Dette prosjektet var ment å være et femårig eksperiment hvor et lokalt forvaltningssystem skulle regulere utnyttelsen av de marine ressursene i fjorden. Prosjektet bygget på tre prinsipper. Det første var at ressursene skulle forvaltes lokalt med totale kvoter satt på bakgrunn av vitenskapelige anbefalinger fra Fiskeriforskning. Til grunn for disse anbefalingene skulle informasjon fra fiskernes fangstdagbøker benyttes. Det andre prinsippet var at forvaltningen skulle utføres av et lokalt forvaltningsorgan, bestående av fem til sju uavhengige og kompetente representanter som skulle utnevnes av Fiskeridepartementet på bakgrunn av nominasjon fra Fylkesrådet i Troms. Det tredje prinsippet gikk ut på at dette forvaltningsorganet skulle ha autorisasjon til fritt å kunne fastsette begrensninger på retten til å fiske i fjorden. Prosjektskissen var ikke tydelig med hensyn på hvem som skulle få adgang til å fiske i fjorden, men argumentasjonen som prosjektet bygget på, tyder på at det var lokale småskalafiskere som ville blitt foretrukket (Jentoft 1998). Denne prosjektskissen kan dermed sies å legge opp til et ekte lokalsamfunnsbasert co-managementregime, etter Charles terminologi, hvor også reell makt er delegert til lokale representanter.

En forutsetning for gjennomføringen av dette prosjektet, var at Fiskeridepartementet ville delegerer fra seg makten til å forvalte disse ressursene. Det ble derfor sendt en søknad om autorisasjon i august 1995. På denne tiden var krisestemningen i forvaltningen i ferd med å gå

over; torsken hadde kommet tilbake og forvaltningsregimet tok æren for det. Dermed var trangen til å gjøre noe med det eksisterende forvaltningssystemet kraftig redusert, noe pådriverne bak Lyngenfjordprosjektet fikk merke. I startfasen hadde prosjektet fått positive tilbakemeldinger fra Fiskeridepartementet, men da det kom så langt som til implementeringsfasen, hadde stemningen snudd. Hovedinnvendingen var frykten for at Lyngenfjordprosjektet ville skape presedens (Holm et al. 1998b). Det finnes 280 kystkommuner i Norge, hva ville skje hvis alle disse skulle få det for seg at de ville forvalte sine egne ressurser? Fiskeridepartementet var altså ikke villig til å delegerer reell makt til å foreta forvaltningsavgjørelser. I tillegg avviste de hovedantakelsen som prosjektet bygget på; nemlig den at det fantes egne lokale fiskebestander som kunne knyttes til Lyngen.

Holm, Hersoug og Rånes hevder at kysttorskforskningen som Fiskeriforskning bedrev på 1990-tallet, ikke ble vurdert på et selvstendig grunnlag, men som en del av en pakke der hele forvaltningssystemet ble utfordret. Kysttorsken ble forutsatt å være en lokal ressurs som burde fordre lokalt eierskap, og slik ble spørsmålet om bestandsstruktur blandet sammen med spørsmålet om eierskap til ressursene (Holm et al. 1998b). Den eierskapsløsningen som Lyngenfjordprosjektet la opp til var uspiselig for departementet, og dermed forsvant kysttorskforskningen ut med badevannet. Hovedpoenget til Holm, Hersoug og Rånes er at dette eksempelet viser at sannheten om torskens bestandsstruktur og utbredelse ikke kan ses på som noe som er gitt av seg selv uavhengig av sosiale institusjoner. Også naturressursenes identitet defineres innad i forvaltningssystemet, og er dermed i seg selv en del av dette systemet (Holm et al. 1998b:89).

Ironisk nok er en del av den kunnskapen kysttorskgruppen etterlyser i sine rapporter av den typen Fiskeriforskning jobbet med å framskaffe på 1990-tallet. Den toktvirksomheten som Fiskeriforskning hadde planlagt å gjennomføre, samt de opplysningene de ville samle inn fra lokale fiskere, kunne gitt akkurat de opplysningene om lokal bestandsstruktur og lokale gyteplasser som savnes i forvaltningen i dag. Kanskje er det på tide å se på en del av disse gamle forslagene med nye øyne?

## Kapittel 6. Diskusjon

### *6.1 Åpning av den norske forvaltningen*

Det kan ikke være tvil om at den norske forvaltningen er inne i en endringsprosess hvor det foreløpige resultatet er mer åpenhet. Sakspapirer og referater legges ut på nett, hvor de er lett tilgjengelige for allmennheten. Krav om bredere representasjon har også blitt imøtekommet, og flere interessentgrupper har blitt inkludert. Dette har vært en gradvis prosess, ett eksempel har kan være overgangen fra Reguleringsråd til Reguleringsmøte. Dette har skjedd litt etter litt. I 2002 hadde Reguleringsrådet 11 medlemmer, hvor Fiskarlaget hadde fem representanter blant de ni som kom fra næringa (Mikalsen og Jentoft 2003). Norges Kystfiskarlag måtte på denne tiden nøye seg med observatørstatus. Høsten 2005, som var siste gang det ble avholdt et Reguleringsråd, hadde Rådet 16 medlemmer, inkludert Norges Kystfiskarlag, Sametinget og Fylkeskommunene. Den samme utviklingen kan ses i deltagerprotokollen til Den blandete norsk-russiske fiskerikommissjon (Fiskeri- og kystdepartementet).

Med overgangen til et åpent høringsmøte, viser Fiskeri- og Kystdepartementet at de er lydhøre overfor kravene om mer transparens i forvaltningen. Dette er krav som er på dagsordenen over resten av Europa også, spesielt har miljøbevegelsen vært kritiske til at beslutninger tas i lukkede rom (Mikalsen og Jentoft (In Press)). Det ser ut til å være en økende forståelse for at forvaltningsinstitusjonenes oppbygning bør reflektere det faktum at gruppen av interessenter er mye større enn det de eksisterende strukturene har tatt hensyn til (ibid:4). Ved å arrangere et åpent møte, gir departementet langt flere interessenter muligheten til å uttale seg, noe blant annet WWF har benyttet seg av (Fiskeridirektoratet 2006a).

Sammensetningen av kysttorskgruppen reflekterer denne utviklingen. Her har også miljøinteresser vært representert, noe som ifølge gruppens leder de siste årene har fungert bra og vært ”en berikelse for de diskusjonene gruppen har hatt” (Veim 2005). I tillegg har resultatet av gruppens arbeid vært lett tilgjengelig for alle, i og med at rapportene har vært publisert på Fiskeridirektoratets nettsider. De rapportene som gir forslag til reguleringer, har vært sendt ut på høring før reguleringsforskriftene har blitt vedtatt. Dette representerer også en åpning av forvaltningssystemet. I en tale til landsmøtet i Norges Fiskarlag uttalte Fiskeri- og kystminister Helga Pedersen seg om denne åpningen, og kom med følgende begrunnelse for at enkelte reguleringsforslag nå sendes ut på høring:

*”Vi håper at dette skal gjøre debattene på reguleringsmøtet mer fokuserte. Målet er også å bidra til større åpenhet og inkludere deltakere fra flere parter enn ”den indre kjerne”. Vi lever i et samfunn med store krav til åpenhet og ryddige demokratiske prosesser. Vi ønsker å inkludere flest mulig i denne debatten.” (Pedersen 2007)*

Et spørsmål det kan være verd å stille seg i denne sammenhengen, er hvorfor denne åpningen kommer akkurat nå. Det fantes allerede et system med brukergruppedeltagelse i den norske forvaltningen, så hvorfor denne endringen? Noe kan muligens forklares med strømninger i tiden; dette kravet om mer åpenhet er ikke noe som kjennetegner den norske samfunnsdebatten alene.

Men kanskje kan det tenkes at noe av svaret ligger i endringer i selve forvaltningen? Tradisjonelt har norske bestander vært forvaltet etter en enbestandsmodell, hvor man kun tar hensyn til utviklingen i den aktuelle bestanden alene. Ett av problemene med denne løsningen, er at den ikke får med seg dynamikken mellom bestander, eller mellom bestandene og resten av økosystemet. Eksempelvis vil en kollaps i bestanden av lodde i Barentshavet kunne få konsekvenser for utviklingen i torskebestanden i samme område, siden lodda er en viktig matkilde for torsken. Så lenge torsken har tilgang til annen næring, eksempelvis sild, trenger ikke konsekvensene å bli så store. Poenget er at dette kan man ikke vite uten å se hele systemet i sammenheng. Også det fysiske miljøet påvirker utviklingen i fiskebestandene, og heller ikke dette fanges opp av enbestandsmodellene.

I tillegg kommer at disse modellene er utviklet med tanke på de store oseaniske bestandene, som jo har vært de viktigste kommersielt sett. Når det kommer til forvaltning av mindre bestander i kystsonen, er det slett ikke sikkert enbestandsmodellene har samme relevans. Miljøet i kystsonen er komplekst, det er mange andre faktorer å ta hensyn til. På mange måter er økosystemene langs kysten mer direkte påvirket av menneskelig aktivitet enn de oseaniske systemene (Moksness 2004). Eksempelvis kan etablering av oppdrettsanlegg få konsekvenser for hvorvidt lokale gyteplasser vil fortsette å være i bruk.

Dermed kommer vi til den slutning at ansvarlig forvaltning av fiskebestander trenger en annen type kunnskap enn det som har vært nødvendig i de tradisjonelle enbestandsmodellene. Det er her temaet økosystembasert forvaltning kommer inn. I Stortingsmelding nr. 12 (2001 – 2002), *Rent og rikt hav* (Havmiljømeldingen) sier Regjeringen at de vil legge opp til en helhetlig

forvaltningsplan for kyst- og havområdene, basert på en økosystemtilnærming. Dette defineres på følgende måte:

*Økosystemtilnærming til havforvaltning er en integrert forvaltning av menneskelige aktiviteter basert på økosystemenes dynamikk. Målsettingen er å oppnå bærekraftig bruk av ressurser og goder fra økosystemene og opprettholde deres struktur, virkemåte og produktivitet. (Stortingsmelding nr. 12 2001 -2002:15)*

Begrepet økosystemtilnærming er innarbeidet i flere internasjonale avtaler, og står sentralt i Biodiversitetskonvensjonen. I denne forbindelse er det utarbeidet kriterier for implementering av en økosystembasert forvaltning. Disse kalles Malawi-prinsippene, og Norge har sluttet seg til dem. Boks 6.1 nedenfor gir en oversikt over disse prinsippene.

**Boks 6.1 Malawi-prinsippene (Føyn 2004)**

1. Management objectives are a matter of societal choice.
2. Management should be decentralized to the lowest appropriate level.
3. Ecosystem managers should consider the effects (actual or potential) of their activities on adjacent and other ecosystems.
4. Recognizing potential gains from management there is a need to understand the ecosystem in an economic context. Any ecosystem management program should:
  - a) reduce those market distortions that adversely affect biological diversity;
  - b) align incentives to promote sustainable use; and
  - c) internalize costs and benefits in the given ecosystem to extent feasible.
5. A key feature of ecosystem approach includes conservation of ecosystem structure and functioning.
6. Ecosystems must be managed within the limits to their functioning.
7. The ecosystem approach should be undertaken at the appropriate scale.
8. Recognizing the varying temporal scales and lag effects, which characterize ecosystem processes, objectives for ecosystem management should be set for the long term.
9. Management must recognise that change is inevitable.
10. The ecosystem approach should seek the appropriate balance between conservation and use of biological diversity.
11. The ecosystem approach should consider all forms of relevant information, including scientific and indigenous and local knowledge, innovation and practices.
12. The ecosystem approach should involve all relevant sectors of society and scientific disciplines.

Mest interessant i denne sammenhengen, er punktene 2, 11 og 12. Punkt 2 sier at forvaltningen skal være desentralisert til det lavest mulige nivået. I tillegg skal man ta hensyn til alle former for relevant informasjon, også lokal eller indigen, samt at man skal involvere alle relevante sektorer i samfunnet og vitenskapelige disipliner, jfr. punktene 11 og 12. Et ankepunkt mot disse prinsippene, er at de er vagt formulert, og at ulike tolkninger av begrepene som brukes lett kan legges til grunn. Det er ikke gitt hvordan man skal implementere disse prinsippene. Likevel er det lett å se sammenhengen mellom Malawi-prinsippene og co-management. Prinsippet om desentralisering bør innebære at ansvarlige

departementer delegerer fra seg forvaltningsoppgaver. Svein Jentoft er inne på det samme i sine grunnregler for god co-management når han sier at ” (...) *management authority should be vested with the lowest possible organisation*” (Jentoft 2000:530). I tillegg bør bevisbyrden angående behovet for sentralisering ligge hos sentrale myndigheter, som også bør ha en forpliktelse til å legge til rette for desentralisering (ibid.). Også i punktene 11 og 12 vises slektskapet til co-management, i og med at de antyder en brukergruppe- eller interessentorientering.

Poenget med det ovenstående har vært å vise at en økosystembasert forvaltning krever en annen type kunnskap enn enbestandsmodellene, og at noe av årsaken til de observerte endringsprosessene i fiskeriforvaltningen kan ligge i dette. I innledningen nevnte jeg at en krisesituasjon kan fungere som en katalysator for institusjonell endring, spørsmålet er da om den kritiske bestandssituasjonen for norsk kysttorsk har hatt denne effekten.

## ***6.2 Co-management i et unntaksregime***

I kapittel 5 diskuterte jeg hvilken form for co-management kysttorskgruppen representerer. Nå er det på tide å løfte blikket igjen og se på hvordan gruppen passer inn i helhetsbildet av den norske forvaltningen. Utgangspunktet for denne oppgaven var en antagelse om at kysttorskens kritiske bestandssituasjon ville skape et unntaksregime i forvaltningen. I hvilken grad kan vi si at dette er tilfelle?

Hvordan man vurderer dette, vil i stor grad bli et spørsmål om hvilken skala man legger til grunn når man betrakter forvaltningen. Ser man stort på det, utgjør ikke ordningen med kysttorskgruppen noen stor endring i arbeidet med å utvikle reguleringer. ”Reguleringshjulet” vist i figur 4.2 vil se likedan ut uansett. Går man derimot grundigere til verks, vil man se at det er flere forskjeller. Det ene er selve faktumet at det er utnevnt en egen gruppe til å vurdere problemstillingene knyttet til forvaltningen av akkurat denne ene bestanden. En annen ulikhet er egenskapene ved reguleringstiltakene som foreslås. I det ordinære regimet reguleres bestandene stort sett ut i fra begrensninger i TAC. Det er TAC som er det viktigste hjelpemiddelet i forvaltningen. Slik er det ikke når det kommer til kysttorsken. Det settes en TAC, men siden kysttorsk fiskes i et blandingsfiske med nordøstarktisk torsk, er ikke TAC utslagsgivende for hvor mye kysttorsk som fanges (Berg 2007). Det har faktisk vært hevdet at TACen ikke har noe å si for hva som skjer i forvaltningen av kysttorsk i det hele tatt:

*”Det som skjer i kommisjonen<sup>16</sup> for kysttorskens vedkommende har ingenting med biologi å gjøre. Det er et politisk og forhandlingsteknisk spørsmål som ikke vil få noen innflytelse på den norske kysttorskforvaltningen (...)Dersom kommisjonen hadde ant hvilke problemer kysttorsken ville skape, så hadde man aldri valgt et regelverk der 40.000 tonn kysttorsk og 40.000 tonn murmanskorsk ble plantet inn i avtalen på et vis der den norske kysttorsken ikke var med når tredjeland skulle ha sin del. Da kommisjonen i fjor halverte kysttorskvantumet, var det en skjønnsmessig vurdering av hensyn til opinionen.” (Intrafish 2004b)*

De viktigste hjelpemidlene i forvaltningen av kysttorsk er dermed av en annen karakter enn i det ordinære forvaltningsregimet. Det dreier seg ikke lenger om kvantumsbegrensning, men om andre tiltak. Eksempler på slike tiltak kan være områdebegrensning, altså å stenge av gyteområder eller områder med mye ungfisk, eller begrensning i typer av redskap som kan benyttes eller utforming av disse. Dermed dreier det seg ikke lenger om *hvor mye* fisk man kan ta, men om *hvordan, hvor og når* fisket skal foregå. Disse ulike tilnæringsmåtene har blitt beskrevet som numerisk versus parametrisk forvaltning (Jentoft 1998). Grunntanken i parametrisk forvaltning er at det er umulig å måle, forutsi og kontrollere størrelsen av fiskebestander ved hjelp av numeriske metoder, fordi det er så mange usikre faktorer som spiller inn (temperatur, vannstrømmer, grad av predasjon etc.). Derfor bør en heller akseptere at det vil være naturlige svingninger. Det finnes derimot en del parametere som setter grenser for naturlig variasjon. Dette er de økologiske karakteristika som bestemmer blant annet vekst, reproduksjon, migrasjon, hierarkier og predasjon (Wilson et al. 1994). Disse kan man få oversikt over, og når man har kunnskap om disse parametrene, kan man regulere bestanden ved å benytte seg av denne kunnskapen, eksempelvis ved å verne gytefisken. En parametrisk forvaltning er ikke avhengig av en eksakt kunnskap om bestanden, men den trenger detaljerte kunnskaper om lokale, territorielle og økologiske forhold som den sentraliserte forvaltningen vanskelig kan skaffe seg uten store kostnader (Jentoft 1998). En slik forvaltning åpner derfor opp for co-management i mye større grad enn den numeriske modellen.

Det er ikke slik at parametrisk forvaltning ikke benyttes i det hele tatt i det ordinære regimet. Lofotfisket er et eksempel på et fiskeri hvor parametriske tiltak benyttes i stor grad (Jentoft 1998). Det er heller ikke uvanlig at bestemte områder stenges for fiske dersom innblanding av yngel blir for stor. Forskjellen mellom det ordinære forvaltningsregimet og unntaksregimet i forvaltning av kysttorsk ligger i at slike parametriske tiltak er de som er avgjørende for å

---

<sup>16</sup> Det snakkes her om Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon.

begrense fangsten. Det kan være kunstig å lage et skille mellom de to formene for forvaltning, da det uansett er vanskelig å se for seg hvordan en ren numerisk modell skulle se ut. Selv om man setter en TAC, vil det stort sett alltid finnes andre typer reguleringer, eksempelvis maskeviddebestemmelser, som også legger begrensninger på utøvelsen av fisket. Poenget her har vært å vise en gradsforskyvning i unntaksregimet, slik at det legges mer vekt på parametriske tiltak.

En annen forskjell mellom det ordinære regimet og unntaksregimet, er graden av åpenhet. Det ser riktignok ut til at det foregår en bevegelse i retning mer åpenhet i hele det norske forvaltningssystemet, men det kommer litt bedre til syne når det kommer til kysttorsken. Her har rapporter blitt sendt ut til høring, og både rapporter, høringsnotater og høringsinnspill ligger lett tilgjengelig på nettsidene til forvaltningsmyndighetene. Etter overgangen til et åpent høringsmøte, er det også slik at papirene til Reguleringsmøtet legges ut i forkant, så her har kanskje unntaksregimet foregrepet en utvikling som ville komme i det ordinære regimet uansett?

### ***6.3 Tilbake til problemstilling og hypoteser***

#### **Vurdering av den generelle hypotesen**

La oss starte med den generelle hypotesen. Denne sa at et unntaksregime ville tilrettelegge for co-management i større grad enn det ordinære forvaltningsregimet, men at det ville dreie seg om en form for co-management som avviker lite fra den som praktiseres i normalsituasjonen. Jeg vil her ta utgangspunkt i det jeg har diskutert tidligere. I avsnitt 6.2 argumenterte jeg for at bruk av parametriske tiltak vil åpne opp for co-management, fordi utformingen av slike krever en detaljert lokalkunnskap. Dette gjenspeiles i arbeidsformen til kysttorskgruppene.

Medlemmene av gruppen representerer organisasjoner som gjerne består av flere lokallag. Det ser ut til at representantene videreformidler informasjon de har fått fra lokale organisasjonsmedlemmer når det kommer til utformingen av reguleringstiltakene. I tillegg kommer at innføring av reguleringstiltak alltid vil føre til at noen får sine rettigheter innskrenket. Dette innebærer at det er en god idé å involvere brukere i utformingen av reguleringene, ikke bare for å benytte seg av deres kunnskap, men også for å sikre at tiltakene får sterk nok legitimitet til at de det gjelder vil følge reglene. Så langt ser det ut til at hypotesen holder vann.



Andre del av hypotesen dreier seg om hvilken form medforvaltningen vil få. Her vil jeg støtte meg til teori om institusjonell endring. Jeg har tidligere nevnt at institusjoner er robuste og endrer seg langsomt. Forvaltning i et unntaksregime vil fortsatt være en del av det eksisterende forvaltningssystemet, og selv om det skulle komme til å anta en litt annen form, vil det bygge på det opprinnelige systemet. Dermed er det sannsynlig at det vil ligne mye på de institusjonene det bygger på. Som Holm sier det: *"While institutional change may be triggered by external events, the outcome will be shaped through internal processes structured by the institutions themselves."* (1995:418). Dette underbygges også av North (1990 i Nielsen og Vedsmand (1999)), som sier at institusjonell endring ofte skjer som marginale endringer av gamle strukturer, heller enn radikale innovasjoner eller total reorganisering.

Overfører vi dette til krisesituasjonen for kysttorsk, kan vi si at bestandssituasjonen utgjør en slik ekstern hendelse som kan fremme institusjonell endring, i dette tilfellet innføringen av en egen arbeidsgruppe til å se på utfordringer og å utarbeide forslag til mulige løsninger. Måten dette gjøres på vil være formet av tradisjoner og normer innad i forvaltningssystemet. Ideen med å benytte seg av en referansegruppe bygd opp av representanter fra næringa er ikke ny. Reguleringsrådet hadde lenge en lignende funksjon i forvaltningssystemet. Forskjellen ligger i sammensetningen av gruppa, og i graden av åpenhet. Dette er også normer som i det siste er internalisert i det ordinære forvaltningsregimet, og slik kan vi si at selv der unntaksregimet skiller seg noe fra det ordinære, er det likevel formet av prosesser i dette systemet. Det dreier seg også om små endringer i forhold til det opprinnelige systemet, og ikke om en total reorganisering.

Ser vi på Kysttorskgruppens rolle i forvaltningen, ser vi også at formen for co-management ikke skiller seg stort fra det som har vært vanlig i den norske forvaltningstradisjonen. Gruppen har hatt en konsulterende rolle, uten at de har fått delegert myndighet til å ta egne avgjørelser i forvaltningen. Dette er co-management slik det har vært praktisert i norsk fiskeriforvaltning. Nivået co-management praktiseres på, er også i samsvar med tradisjonen; det dreier seg om et sentralt nivå, ikke et lokalt. Slik sett kan kanskje Kysttorskgruppen også beskrives som en form for "sentralisert konsultasjon". Det korporative preget er riktignok langt svakere enn i tidligere tiders arrangementer, men dette samsvarer også med utviklingen i forvaltningssektoren generelt sett.

Selv om det er enkelte ting som skiller kysttorskgruppen fra tidligere referansegrupper, passer gruppen likevel godt inn i den eksisterende tradisjonen for co-management. Da var situasjonen en annen for Lyngenfjordprosjektet. Dette la opp til en form for co-management som markerte et klart brudd med tradisjonen. Her ville man fått en desentralisert struktur hvor et regionalt forvaltningsorgan skulle besitte myndighet til å ta autonome avgjørelser angående reguleringen av fisket. Dette ville tilsvare Jentofts kooperative form for co-management, en tilnærming vi ikke har tradisjon for i norsk fiskeriforvaltning. Selv om viljen til desentralisering ikke var tilstede midt på 1990-tallet, er det tegn til at dette er i ferd med å endre seg. Mer om dette i oppgavens avslutning, sidene 87 – 88.

### **Vurdering av arbeidshypotesene**

Nå har jeg allerede vært inne på noen av de temaene som arbeidshypotesene tar for seg. Enkelte av hypotesene er vankelige å gi et klart svar på, men jeg vil likevel ta dem for meg etter tur.

#### ***H<sub>1</sub>. Det vil skapes nye fora for møter mellom brukergrupper og representanter for sentrale myndigheter.***

Formuleringen av denne hypotesen legger opp til en antakelse om det skal skapes flere nye arenaer. Kysttorskgruppen kan sees på som ett slikt forum for møter mellom brukergrupper og sentrale myndigheter, men finnes det flere? Opprinnelig hadde Kysttorskgruppen fem medlemmer fra Fiskeridirektoratet, men disse ble etter hvert trukket ut av gruppen. Dermed fungerer gruppen kanskje mer som en møteplass for ulike brukergrupper og interessenter, enn mellom disse og myndighetene. Overgangen til et Reguleringsmøte har også skapt en ny arena for møter, og antakelig er denne et bedre egnet eksempel i denne sammenheng. Dette møtet er ikke lukket på samme måte som Kysttorskgruppen, og gir derfor mulighet for en bredere representasjon. I tillegg kommer at det faktisk er flere representanter for myndighetene til stede ved Reguleringsmøtet. Denne overgangen hadde nok ikke noe særlig med kysttorskens bestandssituasjon å gjøre, og er derfor ikke så relevant i forhold til denne hypotesen. Denne hypotesen kan derfor ikke sies å være mer enn delvis bekreftet.

***H<sub>2</sub>: Dette vil føre til at grad av co-management i forvaltningen av kysttorsk øker.***

Ser man på utgangspunktet, forvaltes kysttorsk sammen med torskebestanden i Barentshavet. Det vil si at de mulige arenaene for brukergruppedeltagelse er Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon og Reguleringsrådet/ -møtet. Før innføringen av et åpent høringsmøte var deltagelsen ganske begrenset i disse organene. Med innføringen av et ekstraordinært forvaltningsregime for kysttorsken, ble det også dannet et nytt organ for møter mellom myndigheter og brukergrupper og andre interessenter, nemlig Kysttorskgruppen. Denne er også lukket i den forstand at ikke hvem som helst kan delta, kun oppnevnte medlemmer. Likevel kan man si at denne representerer en økning i grad av co-management, siden det er skapt en ekstra arena for møter og meningsutvekslinger.

***H<sub>3</sub>: Det vil dreie seg om en konsulterende form for co-management, altså at brukerne vil bli tatt med på råd, men de vil ikke få mer reell makt over beslutningsprosesser.***

Dette har jeg allerede vært inne på, og langt på vei bekreftet. Det springende punktet her dreier seg om tolkning av maktbegrepet. Jeg har allerede vist at gruppen har stor innflytelse når det kommer til utforming av reguleringene, men at de ikke har fått gjennomslag for sine anbefalinger på alle områder. Selv om gruppen har fått oppgaven med å utarbeide forslag til reguleringer, har de ikke fått delegert myndighet til å fatte vedtak, og jeg anser derfor at denne hypotesen kan sies å være bekreftet.

## **Vurdering av problemstilling**

Problemstillingen spør i hvilken grad arbeidet med å utarbeide og implementere en gjenoppbyggingsplan for bestanden av norsk kysttorsk vil føre til at omfanget av brukergruppedeltagelse i forvaltningen øker. Her finnes en premiss som ikke helt er til stede i dagens forvaltning; *det er ikke utarbeidet noen gjenoppbyggingsplan for kysttorsken*. Dette til tross for ICES gjentatte anbefalinger. Har dette noe å si for problemstillingen? Egentlig ikke. ICES mener gjenoppbyggingsplanen bør inkludere overvåking av bestandens utvikling, klare spesifiserte gjenåpningskriterier, samt overvåking av fisket når det gjenåpnes (ICES 2007a). I 2004 støttet Havforskningsinstituttet ICES' råd, og la til at en slik plan også bør inneholde (sitat:Havforskningsinstituttet 2004):

- Innretting av fisket etter norsk-arktisk torsk og andre arter på en slik måte at en i størst mulig grad unngår å beskatte kysttorsk.
- En nøye overvåking av bestandsutviklingen, definerte reguleringsiltak for i størst mulig grad å unngå bifangst av kysttorsk.
- Områdereguleringer, tidsreguleringer og redskapsreguleringer.
- Klart definerte gjenåpningskriterier (for eksempel et nivå på gytebestanden).
- Hvilken geografisk detaljeringsgrad man ønsker/trenger å forvalte.
- Overvåking av fisket når det gjenåpnes.

Med unntak av gjenåpningskriterier og klarlegging av geografisk detaljeringsgrad inngår alle de nevnte kriteriene i forvaltningen av kysttorsk. Arbeidet med å utarbeide reguleringsforlag må kunne ses på som en del av en gjenoppbyggingsplan, selv om dette ordet ikke brukes. Det er derfor ingenting som tilsier at problemstillingen ikke har gyldighet for det arbeidet som er gjort av Kysttorskgruppen.

Poenget med at formuleringen ”i hvilken grad” gjør det vanskelig å operasjonalisere gjelder her på samme måte som nevnt tidligere for H<sub>2</sub>. Det lar seg likevel gjøre å diskutere rundt problemstillingen. Jeg har allerede argumentert for at grad av co-management i forvaltningen av kysttorsk har økt. Dermed kan et mulig svar på spørsmålet være at denne prosessen ”til en viss grad” har ført til at omfanget av co-management har økt.

Spørsmålet nå er om denne effekten kan ses i resten av forvaltningssystemet også. Jeg har allerede skrevet om åpnings- og endringsprosesser, og at overgangen til et åpent møte har ført til at flere kan engasjere seg i forvaltningsspørsmål, men at dette vanskelig kan knyttes til kysttorskekrisen. Derimot kan det jo tenkes at de erfaringene myndighetene gjør i forhold til arbeidet i kysttorskgruppen kan åpne for lignende arrangementer ved senere anledninger. Jeg tror derfor det ennå er for tidlig å trekke bastante slutninger om dette spørsmålet. Det er kun fem år siden den første arbeidsgruppen ble nedsatt, og i forvaltningssammenheng er dette kort tid.

#### ***6.4 Avsluttende kommentarer til forvaltningen av kysttorsk***

Jeg har tidligere nevnt at en bør spørre seg hva som faktisk forvaltes i en co-managementsammenheng. Er ordningen med Kysttorskgruppen et system for forvaltning av ressursen eller et system for forvaltning av konflikter? Til dette vil jeg svare: Begge deler. Det er åpenbart at systemet har en ressursforvaltningsfunksjon. Dette er et uttalt formål med gruppen (Kysttorskgruppen 2003). Gruppens hovedoppgave er å utarbeide forslag til reguleringer som skal minske fangstpresset på bestanden, slik at den kan gjenoppbygges over tid. Samtidig er det tydelig at gruppen også håndterer konflikter mellom ulike fartøygrupper, ulike interessegrupper, og mellom myndigheter og forskere på den ene siden og brukere på den andre.

Det er ikke slik at alle er enige i at bestandssituasjonen er så ille som det forskerne vil ha det til. Vil dette si at forvaltningen har et legitimitetsproblem? Kysttorskgruppen går ganske langt i så antydning at så er tilfelle når de anmoder om at forskningsinnsatsen må styrkes, slik at ”innførte vernetiltak får legitimitet i næringen” (Kysttorskgruppen 2007). Dette underbygges av at flere av høringsuttalelsene fra høsten 2007 inneholder lignende formuleringer. Nordland Fylkes Fiskarlag sier blant annet at forskernes krav om en streng regulering av kysttorsebestanden har blitt fulgt opp med ”meget urettferdige reguleringstiltak”, til tross for protester fra fiskerne, og videre at ”(...) *verken forskning eller forvaltning kan være bekjent med at det er så liten kunnskap om kysttorsken*” (Nordland Fylkes Fiskarlag 2007). Også Troms Fiskarfylking, Lofotrådet og Sametinget etterlyser økt forskningsinnsats (Lofotrådet 2007; Sametinget 2007; Troms Fiskarfylking 2007). De kraftigste protestene kommer fra de som merker reguleringene i Henningsværboksen best, altså fra Lofotrådet og Nordland Fylkes Fiskarlag. Norges Kystfiskarlag på sin side, har ingen kommentarer til kunnskapsgrunnlaget, men framhever at det synes som om de minste aktørene må bære de største belastningene. Videre sier de at det vil være avgjørende for vernetiltakenes legitimitet og oppslutning at blant annet prinsippet om en rimelig byrdefordeling mellom aktørene legges til grunn for reguleringene (Norges Kystfiskarlag 2007).

Ut ifra dette kan det synes som om argumentet om legitimitet her er en vikarierende årsak, mens det som egentlig ligger til grunn for uttalelsen er et ønske om å beskytte egne interesser. Det er ikke dermed sagt at ikke Fiskeri- og kystdepartementet bør ta disse advarslene på alvor. Det er flere som opplever reguleringene som urettferdige, samtidig som de ikke deler

forskernes oppfatning av bestandssituasjonen. Det er lett å tenke seg at effekten av reguleringer påvirkes av hvorvidt reguleringene møter det fiskerne selv oppfatter som problemet. Derfor er det viktig å etablere en enighet om hva som er problemet. Flere uttalelser tyder på at denne enigheten ikke er tilstede i tilstrekkelig stor grad. Det kan se ut til at forskerne og myndighetene anser at en truende bestandskollaps er problemet, mens for fiskerne er problemet at kunnskapen om kysttorsk er for dårlig. Mer innsats på forskningsfronten for å forsøke å fastslå hva som er de utslagsgivende mekanismene bak rekrutteringssvikten bør derfor være en god investering fra myndighetenes side. Om ikke annet vil en markert vilje til å imøtekomme fiskernes krav kunne føre til at misnøyen minker.

## **Avslutning: Mot et paradigmeskifte i norsk fiskeriforvaltning?**

Er den beskrevne åpningen av forvaltningen bare starten på endringsprosessene? Vil vi i tiden framover være vitne til stadig flere endringer? Er tiden omsider blitt moden for en desentralisert forvaltningsmodell av den typen Lyngenfjordprosjektet la opp til? Disse spørsmålene er vanskelige å svare på, og vi vil nok neppe kunne si noe om hvor langt disse endringsprosessene vil gå før det er gått et tiår eller to. Institusjonell endring tar som nevnt lang tid, og med mindre det skulle oppstå en alvorlig ressurskrise i en av de store kommersielt viktige bestandene, kan vi nok regne med at forvaltningsbyråkratiet i stor grad vil gjenføde seg selv.

Trass i dette er det tegn som tyder på at ideen om en desentralisert forvaltningsmodell slett ikke er så fremmed i dag som den var midt på 1990-tallet. Det såkalte Kystfiskeutvalget har nylig levert sin innstilling om retten til å fiske i havet utenfor Finnmark. Hovedkonklusjonen er at folk som er bosatt ved fjordene og langs kysten av Finnmark har rett til å fiske i havet i dette området. En av utvalgets tilrådinger er at det opprettes et desentralisert forvaltningsorgan som skal ha betydelig myndighet til å gi regler for fisket i havet utenfor Finnmark. Dette forvaltningsorganet skal kunne gi regler både om fartøystørrelse og redskapsbruk, og de skal disponere over kvoter og tillatelser slik at de kan sørge for at småskalafisket får tilstrekkelig gode vilkår i området (NOU 2008:5). Dette høres da unektelig kjent ut?

Hvorvidt denne innstillingen kommer til å resultere i at det opprettes et slikt regionalt organ er vanskelig å si. Innstillingen har allerede møtt kritikk, og veien fram er ennå lang å gå. Først skal innstillingen ut på en omfattende høringsrunde, og den kommer neppe opp til behandling i Reguleringsmøtet før i 2009. Først etter dette kan det bli synlig hva slags konsekvenser denne innstillingen vil få. Dersom den skulle bli vedtatt, vil jeg tro at den vil skape ringvirkninger. Utvalget har fastslått at retten til å fiske i fjordene baserer seg på grunnlag av historisk bruk og folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Det finnes sjøsamiske bosettinger i Troms også. Vil de kunne kreve de samme rettighetene? Hvis retten til å fiske i fjordene avhenger av historisk bruk, er det mange som kan kreve samme rett. Kan vi da komme til å ende opp med et system av lokale forvaltningsorganer?

Det er ikke bare Kystfiskeutvalget som legger opp til en større grad av regional forvaltning. Også når det gjelder kongekrabbe, foreslås det at et folkevalgt regionalt nivå skal gis en særskilt rolle i forvaltningen (Stortingsmelding nr. 40 2006-2007). Denne meldingen har nå vært til behandling i Stortingets Næringskomité, hvor flertallet viser til at kongekrabben, fordi den er begrenset til Finnmarkskysten, er en særegen lokal ressurs som er egnet til å forvaltes regionalt (Innst.S.nr.143 2007-2008). Dette er i tråd med forslaget til en forvaltningsreform som nylig er lagt ut til høring. Her foreslås det at regionene i fiskerisammenheng vil få myndighet til å gi lokale fiskerireguleringer *innenfor gitte rammer* (min utheving), samt at de vil bli ansvarlige for utvikling av kriterier for deltagelse i og utøvelse av fisket etter kongekrabbe (Kommunal- og regionaldepartementet 2008).

Det er altså flere tegn til at viljen til å desentralisere forvaltningsoppgaver ser ut til å bli større. Hvordan bestanden av norsk kysttorsk utvikler seg videre kan komme til å få betydning for viljen til å endre på det norske forvaltningssystemet. Dersom bestanden virkelig kollapser, kan dette føre til at systemet taper legitimitet, og vi kan få sterke krav om forandring. Dette kan føre til større endringer enn det forvaltningsreformen legger opp til. Hvis bestanden gjenoppbygges derimot, er sjansen stor for at dette vil være en fjær i hatten for norsk fiskeriforvaltning, og et incentiv til å beholde systemet slik det er i dag.

Jeg startet denne oppgaven med tre sitater, og ønsker å avslutte med ett. Gitt at den norske forvaltningen ønsker å bygge opp en desentralisert modell for fiskeriforvaltning, er det slett ingen dårlig idé å starte forsiktig i ett område, eksempelvis med en regional modell for forvaltning av kongekrabbe:

*Management reforms should be tried out in small scale what is later implemented in full scale, since small mistakes are always easier to handle than big ones. (Jentoft 2000)*



## Referanser

- Arland, Kristin, og Trond Bjørndal. 2002. "Fisheries management in Norway--an overview." *Marine Policy* 26:307-313.
- Árnason, E, og S Pálsson. 1996. "Mitochondrial cytochrome *b* DNA sequence variation of Atlantic cod *Gadus morhua*, from Norway." *Molecular Ecology* 5:715-724.
- Artsdatabanken. 2006. "Kysttorsk nord for stad." Faktaark om rødlistede arter. Sist lokalisert: <http://www2.artsdatabanken.no/faktaark/Faktaark87.pdf>.
- Asche, Frank, Holger Donath, Robert J. Johnston, og Cathy R. Wessels. 2001. "Miljømerking av fisk." Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Rapport fra SNF Prosjekt nr. 5580: Assessment of the effectiveness of eco-labeling as a market based approach to sustainable seafood production. .
- Berg, Erik. 2004. "Norsk kysttorsk - historie og fremtid." i *Havets ressurser 2004*, redigert av K. Michalsen. Fisken og havet, særnr. 1-2004: Havforskningsinstituttet.
- . 2007. "Norsk kysttorsk." i *Kyst og havbruk 2007*, redigert av Einar Dahl, Pia Kupka Hansen, Tore Haug, og Ørjan Karlsen. Fisken og havet, særnummer 2-2007: Havforskningsinstituttet.
- Berg, Erik, og Ole Thomas Albert. 2003. "Cod in fjords and coastal waters of North Norway: distribution and variation in length and maturity at age." *ICES J. Mar. Sci.* 60:787-797.
- Breen, Ola. 1986. *Oseanografi*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Bromley, Daniel W., og Michael M. Cernea. 1989. "The management of common property natural resources. Some conceptual and operational fallacies." Washington, D.C.: The World Bank. Sist lokalisert: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/03/000178830\\_98101903572526/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/03/000178830_98101903572526/Rendered/PDF/multi_page.pdf).
- Carlsson, Lars, og Fikret Berkes. 2005. "Co-management: concepts and methodological implications." *Journal of Environmental Management* 75:65-76.
- Charles, Anthony. 2001. *Sustainable Fishery Systems*. Oxford: Blackwell Science.
- Christensen, Pål, og Abraham Hallenstvedt. 2005. *I kamp om havets verdier. Norges Fiskerlags historie*. Trondheim: Norges Fiskerlagslag.
- Essens Management. 2005. "Har turistfisket innvirkning på bestanden av kysttorsk?" Trondheim: Essens Management.
- Eythórsson, Einar. 1999. "Hvem skal forvalte ressursene? Forvaltning og rettigheter i fjordområdene i Nord-Norge." i *Norsk ressursforvaltning og samiske rettighetsforhold. Om statlig styring, allmenningens tragedie og lokale sedvaner i Sápmi.*, redigert av Ivar Bjørklund: Ad Notam Gyldendal.
- Fevolden, Svein-Erik. 2002. "Genetic diversity at the synaptophysin (Syp I) locus in Atlantic cod – geographic, depth and temperature affinities. Utdrag fra sluttrapport til NFR-prosjekt nr.: 127357/120. Sist lokalisert: <http://www.nfh.uit.no/dok/OK.Fevolden.vedlegg.pdf>."
- Fiskeri- og havbruksnærings Landsforening. 2007. "Høring av Kysttorskgruppens rapport med forslag til tiltak for vern av kysttorsk i 2008." Høringsuttalelse. Sist lokalisert 26.02.2008: [http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/h\\_ringer/regulering\\_av\\_kysttorsk\\_2008](http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/h_ringer/regulering_av_kysttorsk_2008).
- Fiskeri- og kystdepartementet. "Fiskerisamarbeidet med Russland." Sist lokalisert 310108: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Internasjonalt\\_samarbeid\\_om\\_fiskeri/Fiskerisamarbeidet-med-Russland.html?id=376440](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/Fiskerisamarbeidet-med-Russland.html?id=376440).

- , 2005a. "Hvordan blir en reguleringsforskrift fastsatt?" redigert av Fiskeri- og kystdepartementet: Sist lokalisert 041007:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Ressursforvaltning/Nasjonale-reguleringer.html?id=445765>.
  - , 2005b. "Vernetiltak for norsk kysttorsk i 2006." Pressemelding nr 112/2005. Datert 22.12.05. Tilgjengelig på:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressecenter/pressemeldinger/2005/Vernetiltak-for-norsk-kysttorsk-i-2006.html?id=103548>.
  - , 2006a. "Det åpnes for fiske med håndsnøre og fiskestang i Henningsværområdet." Pressemelding nr. 13/2006. Datert 15.02.2006.
  - , 2006b. "Reviderte vernetiltak for norsk kysttorsk i 2006." Pressemelding nr. 2/2006. Datert 06.01.2006.
  - , 2006c. "Vernetiltak for norsk kysttorsk i 2007." Pressemelding nr. 127/2006. Datert 21.12.2006.
  - , 2007. "Enighet om norsk-russisk kvoteavtale." Pressemelding. Publisert 26.10.2007. Sist lokalisert 10.01.08:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressecenter/pressemeldinger/2007/Enighet-om-norsk-russisk-kvoteavtale-for.html?id=487188>.
  - , 2008a. "Kysttorskvern - utsettelse for endring av maskeviddebestemmelsen for garn." Pressemelding publisert 08.01.2008. Nr. 02/2008.
  - , 2008b. "Vernetiltak for norsk kysttorsk i 2008." Pressemelding nr: 03/2008. Publisert 08.01.2008.
- Fiskeribladet. 2005. "Kysttorsk eller skrei?" Pp. 12-13. Harstad. 15. februar 2005.
- , 2006. "Raser over kysttorskvernet." Nettartikkel. Sist lokalisert 051207:  
<http://www.fiskeribladet.no/default.asp?side=101&lesmer=4306>.
  - , 2007. "Kystfisket misser miljøgodkjenning?" in *Fiskeribladet*. Harstad: Nettartikkel. Publisert 27.11.07. Tilgjengelig på:  
<http://www.fiskeribladet.no/default.asp?side=101&lesmer=5848>.
- Fiskeridepartementet. 2003. "Høringsnotat av 3. oktober 2003. Forslag til vern av norsk kysttorsk m.v."
- Fiskeridirektoratet. 2003. "Feilaktig framstilt i media." in *Fiskets Gang*: Sist lokalisert 110108:  
[http://www.fdir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets\\_gang/fiske/2003/0903/feilaktig\\_framstilt\\_i\\_media](http://www.fdir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets_gang/fiske/2003/0903/feilaktig_framstilt_i_media).
- , 2004. "Høringsnotat om tiltak for vern av kysttorsk i 2005."
  - , 2006a. "God oppslutning om reguleringsmøtet." Nettartikkel lokalisert 27.02.2008:  
[http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/aktuelt/2006/god\\_oppslutning\\_om\\_reguleringsmøtet](http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/aktuelt/2006/god_oppslutning_om_reguleringsmøtet).
  - , 2006b. "Oppgaver og rolle i havressurs- og akvakulturforvaltningen." Nettbrosjyre publisert 10.07.06. Tilgjengelig på:  
[http://www.fdir.no/fiskeridir/om\\_oss/v\\_re\\_oppgaver/oppgaver\\_og\\_rolle\\_i\\_havressurs\\_og\\_akvakulturforvaltningen](http://www.fdir.no/fiskeridir/om_oss/v_re_oppgaver/oppgaver_og_rolle_i_havressurs_og_akvakulturforvaltningen).
  - , 2006c. "Reguleringsmøte erstatter Reguleringsrådet." Nettartikkel lokalisert 27.02.2008:  
[http://www.fdir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets\\_gang/forvaltning\\_i\\_endring/2006/0606/reguleringsmoete\\_erstatter\\_reguleringsraadet](http://www.fdir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets_gang/forvaltning_i_endring/2006/0606/reguleringsmoete_erstatter_reguleringsraadet).
  - , 2007. "Kartlegging av helårsdrevne fiskefartøy." Bergen: Fiskeridirektoratet: Sist lokalisert:  
[http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/statistikk/l\\_mnsomhetsunders\\_kelse\\_for\\_fiskefl\\_te\\_n](http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/statistikk/l_mnsomhetsunders_kelse_for_fiskefl_te_n).

- Føyn, L. 2004. "Helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet." i *Havets ressurser 2004*, redigert av K. Michalsen. Fisken og havet, særnr. 1-2004: Havforskningsinstituttet.
- Godøy, H., A. Borge, og K. Nedreaas. 2007. "Kystreferanseflåten i havforskninga si teneste." i *Kyst og havbruk 2007*, redigert av Einar Dahl, Pia Kupka Hansen, Tore Haug, og Ørjan Karlsen. Fisken og havet, særnr. 2-2007: Havforskningsinstituttet.
- Hallenstvedt, Abraham, og Ivar Wulff. 2001. "Fisk som agn. Utenlandsk turistfiske i Norge. Rapport fra et fellesprosjekt Norges Fiskarlag og Norges Turisråd." Tromsø: Norges fiskerihøgskole/Universitetet i Tromsø.
- . 2004. "Fritidsfiske i sjøen 2003: Rapport fra et prosjekt støttet av Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond/Norges Forskningsråd." Tromsø: Norges fiskerihøgskole/Universitetet i Tromsø.
- Halvorsen, Knut. 1993. *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag.
- Hardin, Garrett. 1968. "The tragedy of the commons." *Science* 162:1243-1248.
- Havforskningsinstituttet. 2004. "ICES forvaltningsråd for fiskeriene i 2005. Inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer." Versjon 23/6-2004.
- Hersoug, Bjorn, og Stein Arne Rånes. 1997. "What is good for the fishermen, is good for the nation: co-management in the Norwegian fishing industry in the 1990s." *Ocean & Coastal Management* 35:157-172.
- Hersoug, Bjørn. 2005. *Closing the commons. Norwegian fisheries from open access to private property*. Delft: Eburon.
- Holm, Petter. 1995. "The dynamics of institutionalisation: Transformation processes in Norwegian fisheries." *Administrative Science Quarterly* 40:398-422.
- . 1996. "Kan torsken temmes? Moderniseringsprosesser i fiskerinæringa 1935-1995." Pp. 109-143 i *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*, redigert av Erik O. Eriksen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Holm, Petter, Bjørn Hersoug, og Stein Arne Rånes. 2000. "Revisiting Lofoten: Co-managing fish stocks or fishing space?" *Human Organization* 59.
- Holm, Petter, Stein Arne Ranes, og Bjorn Hersoug. 1998a. "Political attributes of rights based managements systems: The case of individual vessel quotas in the Norwegian coastal cod fishery." Pp. 113-126 i *Property rights and regulatory systems in fisheries*, redigert av D. Symes: Fishing News Books, Blackwell Science Ltd.
- Holm, Petter, Stein Arne Rånes, og Bjørn Hersoug. 1998b. "Creating alternative natures: Coastal cod as fact and artefact." i *Northern waters: Management issues and practice*, redigert av D. Symes. Oxford: Fishing News Books.
- ICES. 2007a. "Norwegian coastal cod (Subareas I and II)." i *ICES Advice 2007, Book 3*.
- . 2007b. "Report of the Arctic Fisheries Working Group (AFWG), 18 - 27 April 2007." Vigo, Spain: ICES CM 2007/ACFM:16. 641 pp.
- Innst.S.nr.143. 2007-2008. "Innstilling fra Næringskomiteen om forvaltning av kongekrabbe." Pp. 19: Næringskomiteen.
- Intrafish. 2003a. "- De foreslår jo å stenge hele Lofotfisket." Nettartikkel. Publisert 17.09.2003. Lokalisert 09.09.2005: <http://www.intrafish.no/norsk/nyheter/article31161.ece>.
- . 2003b. "Får ja til å fiske på kysttorsken." Nettartikkel. Publisert 22.09.2003. Lokalisert 09.09.2005: <http://www.intrafish.no/norsk/nyheter/article31969.ece>.
- . 2003c. "Kystfiskarlaget var gissel." Nettartikkel. Publisert 17.09.2003. Lokalisert 09.09.2005: <http://www.intrafish.no/norsk/nyheter/article31206.ece>.
- . 2003d. "Spår opprør." Nettartikkel. Publisert 17.09.2003. Lokalisert 09.09.2005: <http://www.intrafish.no/norsk/nyheter/article31968.ece>.

- . 2004a. "Milde kysttorsktiltak." Nettartikkel. Publisert 19.3.2004. Lokalisert 9.9.2005: <http://www.intrafish.no/norsk/nyheter/article20852.ece>.
- . 2004b. "Størst dramatik rundt kysttorsk." Nettartikkel publisert 25.10.2004. Lokalisert 05.03.2008: <http://www.intrafish.no/norsk/nyheter/article22685.ece>.
- Jakobsen, Tore. 1987. "Coastal cod in Northern Norway." *Fisheries Research* 5:223-234.
- Jentoft, Svein. 2000. "Co-managing the coastal zone: is the task to complex?" *Ocean & Coastal Management* 43:527-535.
- . 2004. "Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change." *Marine Policy* 28:137-149.
- . 2005. "Fisheries co-management as empowerment." *Marine Policy* 29:1-7.
- Jentoft, Svein 1998. *Allmenningens komedie. Medforvaltning i fiskeri og reindrift.*: Ad Notam Gyldendal.
- Jentoft, Svein, og Trond Kristoffersen. 1989. "Fishermen's co-management: The case of the Lofoten fishery." *Human Organization* 48:355.
- Jentoft, Svein, Bonnie J. McCay, og Douglas C. Wilson. 1998. "Social theory and fisheries co-management." *Marine Policy* 22:423-436.
- Karlsen, Ludvig. 1997. *Redskapslære og fangstteknologi*: Landbruksforlaget.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2008. "Forvaltningsreformen - forslag til nye oppgaver til det folkevalgte regionale nivået." Høringsnotat. 142 s.
- Kystorskgruppen. 2003. "Rapport fra møtet i arbeidsgruppa om norsk kysttorsk, Tromsø, 18. - 20. august 2003. ." Bergen: Fiskeridirektoratet.
- . 2005. "Rapport fra "Kystorskgruppen". " Bergen: Fiskeridirektoratet.
- . 2006. "Rapport fra Kystorskgruppen. Forslag til reguleringstiltak for kysttorsk for 2007." Bergen: Fiskeridirektoratet.
- . 2007. "Rapport fra "Kystorskgruppen". Forslag til reguleringstiltak for kysttorsk for 2008." Bergen: Fiskeridirektoratet.
- Lofotrådet. 2007. "Høring av Kystorskgruppens rapport med forslag til tiltak for vern av norsk kysttorsk i 2008." Høringsuttalelse. Sist lokalisert 26.02.2008: [http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/h\\_ringer/regulering\\_av\\_kysttorsk\\_2008](http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/h_ringer/regulering_av_kysttorsk_2008).
- Maurstad, Anita. 1998. "Om tosker, sjarkromantikk og ressursregulering i sjarkfisket." Pp. 26-40 i *Fjordressurser og reguleringspolitikk*, redigert av Bjørn Sagdahl: Kommuneforlaget.
- Maurstad, Anita, og Jan H. Sundet. 1998. "Den usynlige torsken - Forsker- og fiskerkunnskap om lokale fiskeressurser." Pp. 9-25 i *Fjordressurser og reguleringspolitikk - En utfordring for kystkommuner?*, redigert av Bjørn Sagdahl: Kommuneforlaget.
- Michalsen, K., K.H. Nedreaas, O. Nakken, A. Aglen, og D.W. Skagen. 2004. "Fra målebrett til kvote." i *Havets ressurser 2004*, redigert av K. Michalsen. Fiskeridirektoratet, s. 1-2004: Havforskningsinstituttet.
- Mikalsen, Knut H. . 1998. "Regulation and representation: Institutional challenges in fisheries management." i *The politics of fishing*, redigert av T. Gray. London: Macmillan.
- Mikalsen, Knut H., Hans-Kristian Hernes, og Svein Jentoft. 2007. "Leaning on user-groups: The role of civil society in fisheries governance." *Marine Policy* 31:201-209.
- Mikalsen, Knut H., og Svein Jentoft. 2001. "From user-groups to stakeholders? The public interest in fisheries management." *Marine Policy* 25:281-292.
- . 2003. "Limits to participation? On the history, structure and reform of Norwegian fisheries management." *Marine Policy* 27:397-407.
- . (In Press). "Participatory practices in fisheries across Europe: Making stakeholders more responsible." *Marine Policy* (2007), doi:10.1016/j.marpol.2007.09.003.
- Moksness, E. 2004. "Økosystemet på kysten og i fjordene." i *Havets ressurser 2004*, redigert av K. Michalsen. Fiskeridirektoratet, s. 1-2004: Havforskningsinstituttet.

- Nielsen, Jesper Raakjaer, og Tomas Vedsmand. 1999. "User participation and institutional change in fisheries management: a viable alternative to the failures of 'top-down' driven control?" *Ocean & Coastal Management* 42:19-37.
- Noble, Bram F. 2000. "Institutional criteria for co-management." *Marine Policy* 24:69-77.
- Nordland Fylkes Fiskarlag. 2007. "Regulering av fisket etter kysttorsk i 2008 - Rapport fra kysttorskgruppen." Høringsuttalelse. Sist lokalisert 26.02.2008: [http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/h\\_ringer/regulering\\_av\\_kysttorsk\\_2008](http://www.fdir.no/fiskeridir/fiskeri/h_ringer/regulering_av_kysttorsk_2008).
- Nordland Fylkeskommune. "Kysttorskvernet hindrer skreifiske. Spørsmål til Fylkesrådet." Sist lokalisert 05.12.2007: [www.nfk.no/bin/179861C5-66EA-4EAB-8E2D-BF33F5858FF3.doc](http://www.nfk.no/bin/179861C5-66EA-4EAB-8E2D-BF33F5858FF3.doc)
- Norges Kystfiskarlag. 2007. "Høring av Kysttorskgruppens rapport med forslag til tiltak for vern av norsk kysttorsk i 2008." Høringsuttalelse datert 20.11.07.
- Normann, Anne Katrine. 2006. *Troubled waters, troubled times. Fisheries policy reforms in the transition to democracy in South Africa and Mozambique*. Tromsø: University of Tromsø.
- North, D.C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU. 2005. "NOU 2005:10. Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Havressursloven. Havressurslovutvalgets utredning med lovforslag." Fiskeri- og kystdepartementet.
- . 2008:5. "Retten til å fiske i havet utenfor Finnmark." Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. juni 2006. Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet 18. februar 2008.
- Pedersen, Helga. 2007. "Fiskeri- og kystministerens foredrag til landsmøtet i Norges Fiskarlag." Trondheim, 2. november 2007: Fiskeri- og kystdepartementet. Tale/artikkel, publisert 02.11.2007. Lokalisert 27.02.2008: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dep/Fiskeri-og\\_kystminister\\_Helga\\_Pedersen/taler\\_artikler/2007/Regjeringas-fiskeripolitikk.html?id=488324](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dep/Fiskeri-og_kystminister_Helga_Pedersen/taler_artikler/2007/Regjeringas-fiskeripolitikk.html?id=488324).
- Pinkerton, Evelyn W. 1994. "Summary and conclusions." Pp. 317-337 i *Folk management in the world fisheries. Lessons for modern fisheries management*, redigert av Christopher L. Dyer og James R. McGoodwin: University Press of Colorado.
- Rinde, Eli, Arne Bjørge, Arne Eggereide, og Geir Tufteland. 1998. *Kystøkologi - den ressursrike norskekysten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringdal, Kristen. 2001. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rollefsen, Gunnar. 1933. "The otholits of the cod. Preliminary report." in *Fiskeridirektoratets skrifter. Serie Havundersøkelser*. Bergen: Fiskeridirektoratet.
- . 1966. "Norwegian fisheries research." in *Fiskeridirektoratets skrifter. Serie Havundersøkelser*. Bergen: Fiskeridirektoratet.
- Sametinget. 2007. "Høring om rapport til Kysttorskgruppen. Forslag til reguleringstiltak for kysttorsk for 2008." Høringsuttalelse datert 21.11.2007.
- Sarvas, T. H., og S. E. Fevolden. 2005. "Pantophysin (Pan I) locus divergence between inshore v. offshore and northern v. southern populations of Atlantic cod in the north east Atlantic." *Journal of Fish Biology* 67:444-469.
- Sarvas, Tuula H. 2005. "The Pan I locus and population structure of cod (*Gadus morhua* L.) in Norway." Pp. 1 b. (flere pag.). [Tromsø]: Department of Aquatic BioSciences, Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø.



- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2000. "Sustaining life on earth. How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being." Sist lokalisert 071107: <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-sustain-en.pdf>.
- Sjøtun, Kjersti, og Knut Sivertsen. 2002. "Hvorfor blir tareskogen beitet ned av kråkeboller? Kan vi gjøre noe med det?" i *Havets miljø 2002*, redigert av J.H. Fosså. Fisken og havet, særnummer 2-2002: Havforskningsinstituttet.
- Skjæråsen, Jon Egil, Justin James Meager, og Anders Færnø. 2007. "Hvordan vil rømt oppdrettstorsk påvirke lokale kysttorskpopulasjoner?" i *Kyst og havbruk 2007*, redigert av Einar Dahl, Pia Kupka Hansen, Tore Haug, og Ørjan Karlsen. Fisken og havet, særnr. 2-2007: Havforskningsinstituttet.
- Skogen, M, H Gjørseter, R Thoresen, og Y Robberstad (Eds.). 2007. *Havets ressurser og miljø. Fisken og havet, særnr. 1-2007*.
- Stortingsmelding nr. 12. 2001 -2002. "Et rent og rikt hav." Tilråding fra Miljøverndepartementet. 104 s.
- Stortingsmelding nr. 19. 2004-2005. "Marin næringsutvikling. Den blå åker." Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 40. 2006-2007. "Forvaltning av kongekrabbe." Pp. 144: Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet.
- Sætre, Roald. 2007. "Veibok om Den norske kyststrømmen." i *Kyst og havbruk 2007*, redigert av Einar Dahl, Pia Kupka Hansen, Tore Haug, og Ørjan Karlsen. Fisken og havet, særnummer 2-2007: Havforskningsinstituttet.
- Troms Fiskarfylking. 2007. "Høring av Kysttorskgruppens rapport med forslag til tiltak for vern av kysttorsk i 2008." Høringsuttalelse datert 19.11.2007.
- Veim, Anne Kjos. 2005. "Kysttorskgruppen - rapport." Brev til Fiskeridepartementet datert 30. september 2005.
- Vikebø, Frode, Svein Sundby, og Bjørn Ådlandsvik. 2005. "Hvor driver eggene til kysttorsk og skrei etter gyting." in *Fiskeribladet*, 18. mars 2005.
- Wilson, James A., James M. Acheson, Mark Metcalfe, og Peter Kleban. 1994. "Chaos, complexity and community management of fisheries." *Marine Policy* 18:291-305.
- Wroblewski, Joe, Barbara Neis, og Karen Gosse. 2005. "Inshore Stocks of Atlantic Cod Are Important for Rebuilding the East Coast Fishery." *Coastal Management* 33:411 - 432.
- Zagonari, Fabio. (In Press). "Integrated coastal management: Top-down vs. community-based approaches." *Journal of Environmental Management* (2007), doi:10.1016/j.jenvman.2007.04.014.
- Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann, og Mogens N. Pedersen (Eds.). 1997. *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aas, Charles André. 2007. "Ungseiens (*Pollachius virens*) predasjon på torskeyngel (*Gadus morhua*) og annen juvenil fisk. Mastergradsoppgave i fiskerifag." Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Aasjord, Bente. 2001. "Norsk kvotepolitikk på en korporativ arena." i *Bærekraftig fiskeri i Nord-Norge*, redigert av Gunnar Album, Veronica Wiik, og Bente Aasjord. Oslo: Novus Forlag.

# Vedlegg

## Kartlinjer i vern av kysttorsk 2007 og 2008

