

Kaja Dina Bestvold Torgersen

Hvordan fungerer reguleringen av fiskerinæringen på bekjempelsen av UUU-fiske?

Bacheloroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Jon Arve Nervik

Mai 2019

Hvordan fungerer reguleringen av fiskerinæringen på bekjempelsen av UUU-fiske?



© Scanfishphoto

Kaja Dina Bestvold Torgersen

POL2900: Bacheloroppgave i statsvitenskap, offentlig politikk og administrasjon

Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU

22/05/2019

Forsidebilde: Fiskeridirektoratet. (2014, 13. november). *Ressurskontroll*. Hentet 19. mai, 2019 fra Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll>

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	3
1.0 Innledning.....	4
Figur 1: Norges maritime grenser.....	6
2.0 Teori	7
2.1 Integrert implementeringsmodell	7
Figur 2: Integrert implementeringsmodell	7
2.2 Styringsnivåer/struktur	8
2.2.1 Styringsnivåer i et reguleringsystem	8
Figur 3: Utformingen av et reguleringsystem	9
2.3 Viktigheten av informasjonstilgang.....	10
2.4 Coase-teoremet: effektive reguleringer?	10
2.5 Målgruppeatferd	12
2.5.1 Økonomiske motiver.....	12
2.5.2 Normative motiver	14
2.5.3 Sosiale motiver.....	14
3.0 Metode.....	15
4.0 Casestudier	17
4.1 Case 1: Nasjonal reguleringsstruktur og kontrollvirksomhet	17
4.1.1 Analyse av case 1	20
4.2 Case 2: Samarbeid om norsk fiskeriforvaltning mellom Norge og EU.....	24
4.2.1 Analyse av case 2.....	26
4.3 Case 3: Målgruppeatferd - hvordan påvirkes denne av insentiver og holdninger?	28
4.3.1 Analyse av case 3.....	30
5.0 Analyse og konklusjon	33
5.1 Avsluttende vurdering av hypoteser	36
6.0 Litteraturliste	38

1.0 Innledning

Norge er verdens nest største eksportnasjon av fisk etter Kina, med en eksportverdi på over 99 milliarder kroner (Norges Sjømatråd 2018; Norges Sjømatråd 2019). Norske havområder begynner med grunnlinjen som beregnes ut fra ytre holmer og skjær. På bakgrunn av grunnlinjen beregnes territorialgrensen som er 22.224 meter utenfor grunnlinjen (Barentswatch 2018). Norge har full suverenitet i disse sonene, samt i fiskerivernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen (Kartverket 2019a). Norsk økonomisk sone ligger 200 nautiske mil fra grunnlinjen, og her har Norge kun suverene rettigheter over ressursene i og på havbunnen og i havet. Det vil si at den norske økonomiske sonen ikke utgjør en del av Norges suverene områder, men at Norge fortsatt har krav på ressursene i disse områdene. Der økonomisk sone møter andre nasjoners økonomiske soner ligger avtalte avgrensningslinjer. Internasjonalt farvann er havområder utenfor økonomiske soner.

Ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) anses i dag å være den største trusselen mot økosystemene og biologisk mangfold i havet, og undergraver en bærekraftig fiskeriforvaltning (FAO 2016). EU og FN anslår at UUU-fiske står for 15% av den globale fangsten, som utgjør en verdi på 10-23 milliarder amerikanske dollar (European Union 2015a; FAO 2016). UUU-fiske truer også bestander, kystsamfunn og konsumenters tiltro til fisk som et etisk produkt samtidig som det undergraver lovlige aktiviteter, og er en trussel mot fiskerisektoren som helhet (Nærings- og fiskeridepartementet 2018a; FAO 2016). Code of Conduct for responsible fishing (1995) er et internasjonalt rammeverk for ansvarlig fiske med mål om opprettholdelse av biologisk mangfold og økosystemer (FAO 2019). Denne kodeksen for ansvarlig fiske gir en allmenn akseptert definisjon av UUU-fiske, som er en samlebetegnelse på et vidt spekter av ulovlig fiskeaktivitet. Ulovlig fiske omfatter overtredelse av en stats lover og reguleringer av nasjonale eller utenlandske fartøyer, fartøyer som trosser reglene til en fiskeriforvaltningsorganisasjon den er pålagt å følge, og overtredelse av internasjonale eller nasjonale reguleringer. Ulovlig fiske er kun relevant innenfor en nasjons myndighet, da den viser til brudd på denne myndighetens lovverk. Urapportert fiske er fangst som blir feilrapportert eller ikke rapportert til den gjeldende staten eller fiskeriforvaltningsorganisasjon. Uregulert fiske er all aktivitet uten tillatelse eller aktivitet som bryter med reguleringer. Uregulert fiske gjelder utenfor staters jurisdiksjonsområder, og dersom flaggstaten ikke har kriminalisert en handling kan fartøyer i prinsippet fiske lovlig ved å

utnytte dette smutthullet (Christophersen 2011:24-25). Oppgaven retter seg mot det ulovlige og uregulerte fisket i Norske havområder, og industrifiske og fiske på havet som omfattes av fiskesalgslagsloven, når den undersøker problemstillingen

Hvordan fungerer reguleringen av fiskerinæringen på bekjempelsen av UUU-fiske?

For å besvare denne problemstillingen benytter oppgaven seg av forskjellige bidrag fra reguleringsteorien som belyser ulike aspekter ved utfordringene med å utforme, iverksette og håndheve effektive reguleringer. Basert på de ulike teoretiske retningene utformes det tre hypoteser som veileder oppgavens undersøkelse av problemstillingen. Første hypotese baserer seg primært på det politiske Coase-teoremet samt modeller av Feaver & Sheehy (2015) og Laffont & Tirole (1991) for effektiv reguleringsutforming, og sier at reguleringer vil være effektive dersom ansvarsforholdet og eiendomsrettighetene mellom partene er klart definert og transaksjonskostnader ikke er for store. Andre hypotese fokuserer på økonomiske insentiver for målgruppens etterlevelse av reguleringer, mens tredje hypotese fokuserer på hvordan etterlevelse av reguleringene påvirkes av tillit og moralsk forpliktelse til systemet i seg selv. Hypotesene undersøkes gjennom tre casestudier, hvor den første omhandler norsk reguleringsstruktur og kontrollvirksomhet, den andre tar for seg samarbeid mellom Norge og EU om bekjempelse av UUU-fiske, mens det tredje fokuserer på hvordan målgruppeatferd påvirkes av insentiver og holdninger.

Figur 1: Norges maritime grenser

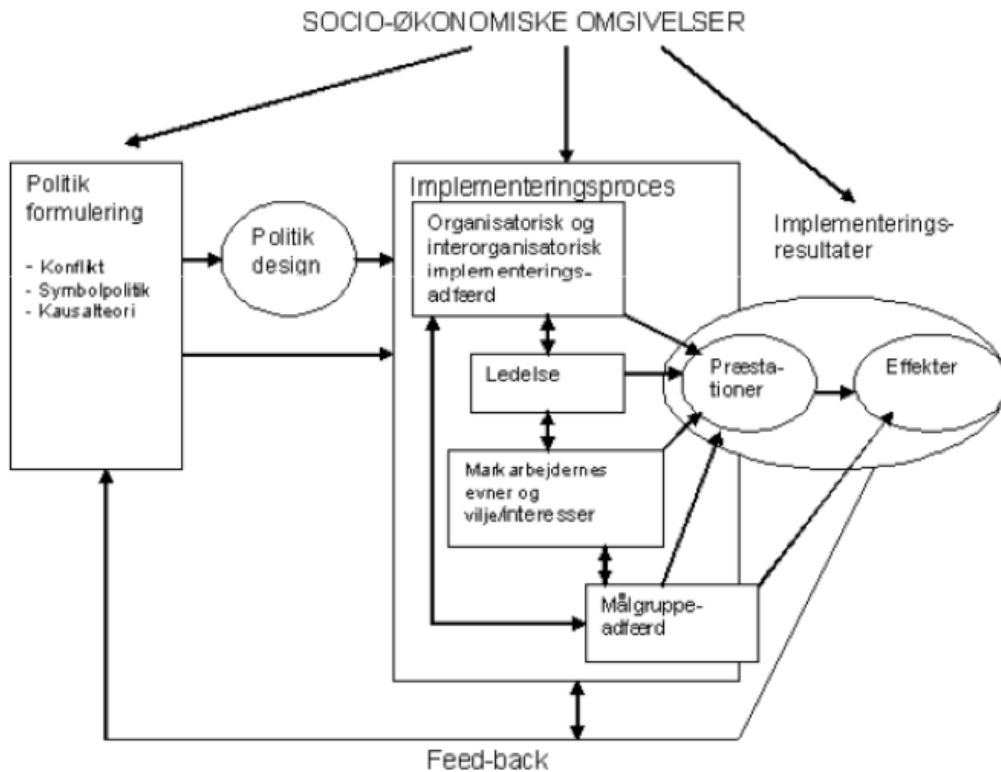


(Kartverket 2019b)

2.0 Teori

2.1 Integrert implementeringsmodell

Figur 2: Integrert implementeringsmodell



(Winter & Nielsen 2017:18)

Winters integrerte implementeringsmodell er et nyttig verktøy for å illustrere de ulike stegene i utviklingen av politiske vedtak. Boksen «politikformulering» representerer starten på den politiske prosessen, hvor problemer identifiseres og man begynner å arbeide mot en løsning og et politisk design. “Implementeringsproce” inneholder ulike påvirkningsfaktorer ved implementeringen av det politiske vedtaket som individuell vilje og handling hos iverksettere. “Målgruppeatferd” vurderes også her, og referer til den delen av befolkningen som blir berørt av politikken og som politikken rettes mot. I “Implementeringsresultater” ser man på i hvilken grad målgruppen eventuelt endrer atferd eller på annen måte blir påvirket av det politiske vedtaket (“præstationer”). I “effekter” vurderes de målbare konsekvensene av det politiske tiltaket.

Effekter kan variere geografisk og over tid og sted (Winter & Nielsen 2017:27). Det kan være store avvik fra implementering og til prestasjonene og effektene, og målbarhet og metode er viktige for om et vedtak er en suksess eller ikke (ibid.:19).

2.2 Styringsnivåer/struktur

Winters integrerte implementeringsmodell viser stegene fra politikkformulering til implementeringsresultater. I utviklingen og implementeringen av politiske vedtak er det ulike nivåer av aktører som påvirker prosessen.

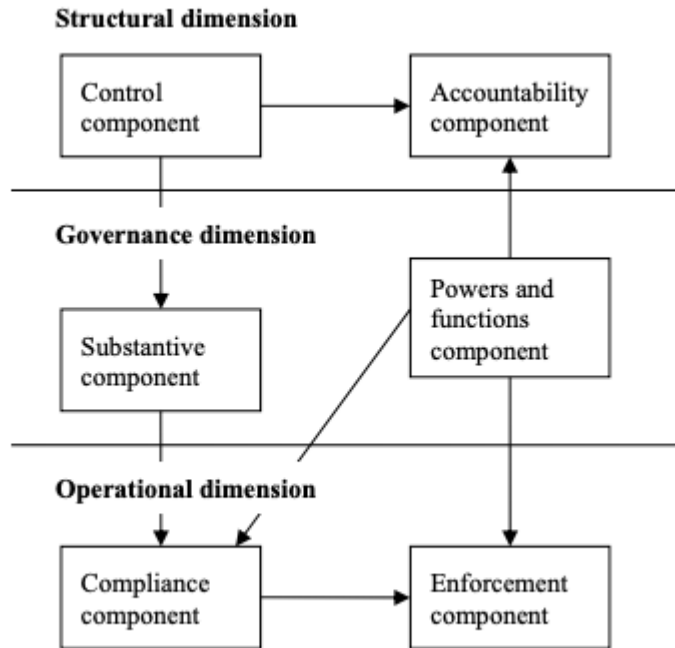
2.2.1 Styringsnivåer i et reguleringsystem

Feaver & Sheehy (2015) argumenterer for at hovedproblemet bak lite effektive reguleringer er svak normativ politikkutforming, med lite fokus på hvordan den sosiale effekten av en regulering *burde være* (ibid.:962). Sosiale aktører er knyttet sammen gjennom sosiale praksiser, som igjen er formet av institusjonelle forhold og dermed av hele lov-og reguleringsstrukturen (ibid.:966). De forstår denne strukturen som mer enn bare formelle regler og forholdet mellom disse. De ser i tillegg på handling og relasjoner mellom aktører, og mener utformingen av reguleringer bør svare til disse handlingene, relasjonene, sosiale praksisene og utfordringene som eksisterer ved å forme atferden og jobbe for å oppnå en ønsket sosial effekt (ibid.:964, 993). Formålet med reguleringer er altså å endre eller hindre en spesifikk uønsket sosial effekt.

Lov- og reguleringsystemet organiseres gjennom en administrerende topp, hvor utviklingen og implementeringen av reguleringer også påvirkes av andres aktører og deres handlinger. Forfatterne presenterer fra et normativt perspektiv en modell for effektiv reguleringsutvikling som består av tre ordensnivåer (Feaver & Sheehy 2015.:965, 967)¹. Staten er aktør på det øverste nivået som kalles strukturnivå, på styringsnivået (“governance dimension”) er regulerende aktører som har myndighet til å utøve makt på vegne av staten, og på det operasjonelle nivået er iverksettere. Når det er lite eller dårlig sammenheng mellom de ulike nivåene i et reguleringsystem vil reguleringene feile (ibid.:994). Modellen vil derfor være et nyttig instrument for å evaluere i hvilken grad et gitt reguleringsystem er hensiktsmessig utformet og hvorvidt det kan forventes å fungere effektivt.

¹ Se figur 3 s. 9

Figur 3: Utformingen av et reguleringsystem



(Feaver & Sheehy 2015:966)

På strukturnivå ligger øverste makt og lovgiver som delegerer makt til lavere nivåer, spesifiserer forholdet og arbeidsfordelingen mellom dem. To komponenter påvirker strukturnivået.

Kontrollkomponenten handler om maktdistribusjon eller grad av sentralisering, som igjen bestemmer det hierarkiske forholdet mellom aktørene på de tre nivåene (Feaver & Sheehy 2015: 968). Ansvarlighetskomponenten kobler aktørene sammen gjennom en relasjonell struktur basert på maktforhold mellom aktører som utøver makt og andre aktører i samfunnet, som media eller interessegrupper (ibid.:968). Grad av ansvarlighet avhenger av maktfordeling og grad av sentralisering (ibid.:971).

På styringsnivået bestemmes det formelle og juridiske innholdet i disse koblingene, og oppgaver fra strukturnivå formaliseres her av regulerende aktører som handler på vegne av staten (Feaver & Sheehy 2015: 974). Den substansielle komponenten består av regelverk som styrer eller endrer en sosial praksis (ibid.:974, 976). Myndighet- og funksjonskomponenten handler om innholdet i den makten og de funksjonene delegert fra strukturnivå, hva som er viktig å iverksette og hvor mye makt som kreves (ibid.:979). Dette er ofte vanskelig på grunn av svakt definerte regler for

maktfordeling. Det operasjonelle nivået består av iverksetterne. Overholdelseskomponenten (“*compliance*”) handler om å motivere, teste og demonstrere ønsket sosial praksis, slik at effektene og prestasjonene av en regulering samsvarer med målsettingen fra strukturnivå (ibid.:985, 983). Håndhevelseskomponenten (“*enforcement*”) består av tiltak som gjøres etter hvorvidt reguleringen etterleves eller ikke, altså belønning eller straff (ibid.:984, 988).

2.3 Viktigheten av informasjonstilgang

Laffont & Tirole (1991:1092) presenterer en todelt modell for utvikling av reguleringer med utgangspunkt i reguleringsutformingen av et naturlig monopol. En politisk topp fungerer som lovgiver og regulerte aktører fungerer som informasjonshentere. Lovgiver har midlene til å straffe eller belønne de regulerte samtidig som de regulerte har mulighet til å innhente og holde tilbake informasjon som lovgiveren avhenger av (ibid.:1991, 1092-1093). Modellen retter seg hovedsakelig mot markedsaktører og bedrifter som regulerte aktører. Ekstern påvirkning på regulerte aktører fra interessegrupper kan forekomme, samt deres påvirkning på utformingen av politikk gjennom eksempelvis personlige vennskap, krever at lovgiveren må ha et overordnet blick på forholdet mellom dem (ibid.:1090-1091). Reguleringer fra lovgiveren er også utgangspunktet for hva bedrifter og de regulerte må forholde seg til når det kommer til pris og avkastning (ibid.:1991,1092). De reguleres mulighet til å holde tilbake informasjon, lovgiverens begrensede mulighet til totalt overblikk, ekstern påvirkning fra interessegrupper, reguleringenes effekt for nivået på skatter og kostnader og etterlevelse av reguleringer er alle utfordringer knyttet til reguleringsutforming (ibid.:1991,1094). Den todelte modellen viser den skjeve informasjonsfordelingen mellom partene, hvor de regulerte har tid, ressurser og ekspertise mens lovgiveren har mindre av dette.

2.4 Coase-teoremet: effektive reguleringer?

Coase-teoremet fungerer som en markedsløsning på eksternaliteter, men kan overføres til den politiske arenaen. Det politiske Coase-teoremet sier at politiske aktører vil bli enige om effektive politiske løsninger dersom det ikke eksisterer noen transaksjonskostnader (Galiani, Torrens & Yanguas 2014:17). Dette gjelder uavhengig av maktfordelingen mellom aktørene, som kun vil påvirke distribusjonen av goder. Veldefinerte eiendomsrettigheter vil gi økonomiske aktører insentiver til å samarbeide for å komme frem til de mest effektive løsningene for de involverte

aktørene og samfunnet for øvrig. Galiani et al. (2014:20) fremhever imidlertid forpliktelsesproblemer som en sentral transaksjonskostnad som ofte er til stede i politiske forhandlingssituasjoner. Dette gjør seg for det første gjeldende gjennom tidsdimensjonen, fordi politiske forhandlinger ofte innebærer at en part gjør noe i dag i bytte mot et løfte om gjenytelse i fremtiden. For det andre kan mektige politiske aktører ha et troverdighetsproblem, fordi deres forhandlingsmotpart ikke har makt nok til å tvinge dem til å oppfylle deres del av avtalen. Acemoglu (2003:622) argumenterer for at en asymmetrisk maktfordeling ligger til grunn for at man ikke oppnår effektive løsninger. Sentrale aktører og grupper som har større makt arbeider oftere for oppnå resultater som er i interesse for dem selv, snarere enn samfunnet for øvrig. Håndhevelse av reguleringer blir et problem fordi staten står bak de fleste avtaler, og dermed vanskeliggjør den politiske maktfordelingen oppnåelsen av effektive politiske løsninger (ibid.:622). Spørsmålet om hvorvidt politiske aktører kan inngå bindende avtaler blir derfor typisk et spørsmål om troverdighet.

En mulig løsning på dette problemet som fremmes både i Acemoglu (2003:639) og Galiani et al. (2013:21) er den såkalte "skyggen av fremtiden" som opptrer i spillteori. Artikkelforfatterne bruker eksperimenter fra spillteori for å forklare hvordan gjentatte spill kan øke muligheten for å inngå bindende avtaler. Dette kan overføres til den politiske virkeligheten ved at dersom politiske aktører skal basere seg på å samarbeide over lengre tid, vil det å bryte en avtale gi konsekvenser for "jukseren" i fremtidige samarbeidssituasjoner. Å bygge opp tillit hos motparten vil derfor ha en verdi i seg selv, og øker sjansene for at avtaler kan fremstå som bindende. Gjennom sin eksperimentelle utforskning av det politiske Coase-teoremet finner Galiani et al. (2014:26, 36) dekning for hypotesen om at økte muligheter for forpliktelse fører til bedre sosiale utfall. Denne konklusjonen holder også når forpliktelsesmulighetene er ujevnt fordelt mellom aktørene og når utnyttelse av disse mulighetene forutsetter en omfordeling av politisk makt.

Coase-teoremet baserer seg vanligvis på forutsetningen om at aktører handler i egeninteresse og ikke opplever noen psykologiske kostnader når de selv ikke overholder løfter (Galiani et al. 2014:22). Galiani et al. (2014:22) åpner imidlertid for at faktorer som altruisme og ærlighet kan påvirke resultatene noe, da dette gir løfter større troverdighet, men mener i hovedsak at effektene ikke kan forventes å være sterke nok til å endre hovedimplikasjonene av deres funn. De finner

imidlertid at ved lave nivåer av forpliktelse er det større forekomst av samarbeid enn hva deres modell predikerer, mens det er motsatt ved høye nivåer av forpliktelse (ibid.:36). Sosiale preferanser som altruisme og ærlighet kan ifølge artikkelforfatterne forklare noe av dette avviket mellom teoretiske forventninger og resultat (ibid.:37).

2.5 Målgruppeatferd

Winter & Nielsen (2017) ser på målgruppeatferd i den integrerte implementeringsmodell². "Målgruppeatferd", eller effektene av politikk, er bestemt av målgruppens vilje og evne til å endre atferd, og påvirkningen den spesifikke lovgivningen har på gruppen (ibid.:191). Winter & Nielsen (2017:191) presenterer tre overordnede kategorier av motiver som ligger til grunn for målgruppeatferd og som dermed kan påvirke etterlevelse av reguleringer: økonomiske, sosiale og normative motiver.

2.5.1 Økonomiske motiver

Winter & Nielsen (2017:191) vektlegger viktigheten av økonomiske motiver for å påvirke målgruppen til å endre atferd. Økonomiske motiver handler om aktørers vurdering av forventede kostnader ved å følge lover mot forventet belønning ved å bryte lover (Winter & Nielsen 2017:192). Forventet risiko for å bli oppdaget er ofte avgjørende for om aktører velger å bryte reguleringen. Aktører tilpasser seg ofte dersom kostnadene av å bli oppdaget er større enn gevinstene ved å etterleve loven (ibid.:192).

Becker (1968) tar utgangspunkt i økonomisk teori i sin modell for optimal politikktutforming med mål om å hindre ulovlige handlinger. Becker (1968:169-170) mener at stater ikke kan ta for gitt at folk følger loven, det er mange faktorer som påvirker i hvilken grad lover og reguleringer blir fulgt. Becker (1968) argumenterer i likhet med Feaver & Sheehy (2015) for at reguleringsutforming bør være normativ. Fokuset bør ligge i hvordan man bør reagere på lovbrudd og hvordan straffene bør være utformet. Ulike straffemetoder medfører ulike kostnader for samfunnet og konsekvenser for tiltalte. Mens fengselsstraff er kostbart for samfunnet har bøter mange fordeler over andre kostbare straffemetoder, og kompenserer samfunnet samtidig som den kriminelle straffes (Becker 1968:208).

² Se figur 2 s. 7

Becker & Stigler (1974:2) antar i sin teori at enhver aktør vil handle på en bestemt måte for å oppnå det de vil helt til de økonomiske eller personlige kostnadene blir for høye. Ofte konkluderer vi med at enhver overtredelse av en regulering betyr at denne reguleringen er en fiasko, men det er ofte flere forhold som påvirker i hvilken grad en regulering kan sies å være vellykket eller ikke (Becker & Stiegler 1974:3). Grad av ærlighet og godtgjørelse hos iverksettere kan påvirke effektene av politiske vedtak, siden noen vil trosse reglene og ta imot bestiktelser om dette er mer lønnsomt. Ofte vil gevinsten av et suksessfullt overtramp være høyere i forhold til gevinsten til håndheverne av denne reguleringen, og dermed blir kvaliteten på håndhevelse bli dårligere jo større gevinsten er for å overtre (ibid.:2-3). Videre er gjentakelsesmønster på overtredelser viktig for å vurdere kvaliteten på reguleringer. Det er enklere å opprettholde og initiere ulovlige avtaler i gjentakende kriminelle handlinger, enn ved mer tilfeldige forhold hvor det er vanskeligere for uærlige aktører å vite hvilke iverksettere som er tilbøyelige til å motta bestiktelser (ibid.:4). Det er også større sjanse for at en regulering er effektiv om forbrytelsen har et offer. Ofre har personlig interesse i å ta saker videre i systemet og å kreve erstatning. I saker uten offer finner man ikke den samme motivasjonen for rettferdighet som i saker med offer (ibid.:4).

Becker & Stiegler (1974:6, 13) mener at man ikke kan forvente å endre menneskers natur, og at ambisjonene i reguleringsutvikling burde begrense seg til å styrke insentivene for å handle ærlig. I tråd med denne anbefalingen kan man straffe iverksettere som begår uærlige handlinger, eller velge å øke lønnsomheten ved å handle ærlig slik at bestiktelser blir mindre lønnsomt. En annen løsning går ut på å gi belønning ved etterlevelse til private aktører som omfattes av reguleringen, slik at insentivene til å etterleve reglene er store, og knytte belønning opp mot resultater av håndhevelsen ved at belønningen øker i takt med gode resultater. Disse metodene er nyttige når vi ikke kan gjøre noe med folks grad av ærlighet, men heller øke insentiver til å handle ærlig. Dette er i tråd med antakelsen om at individer og grupper vil handle på den måten som gir den største gevinsten.

2.5.2 Normative motiver

Målgruppeaktørers samvittighet og ærlighet står sentralt når det kommer til de normative motivene for målgruppeatferd. Selv om en lov oppfattes som urettferdig eller unødvendig, står normen om å følge lover og regler sterkt, og rettferdiggjøres gjennom tanken om at alle lover og regler er et resultat av en demokratisk prosess (Winter & Nielsen 2017:196). Juks kan normaliseres over tid ved at flere og flere jukser og gjennom dette “smitte” over på andre og gjøre det lettere å jukse. Dette gjelder spesielt dersom de økonomiske motivene blir oppfylt i tillegg. Evnen til å etterleve reguleringer knyttes også til kunnskap om reguleringssystemet og kapasiteten og ressursene tilgjengelige for aktører til handle i tråd med lovverket (ibid.:198).

2.5.3 Sosiale motiver

De sosiale motivene handler om respekt og anerkjennelse fra de som inngår i aktørers sosiale omgangskrets, og kan dreie seg om for eksempel kollegaer, familie, venner og kunder (Winter & Nielsen 2017:193-194). I Feaver & Sheehys (2015:963) todelte modell bygger på ideen om at samfunnet er en sosial struktur, og modellen fokuserer utover reglene og hvordan disse fungerer sammen, også på aktører og deres handlinger, samhandling og andre sosiale effekter av reguleringssystemet. Sosiale aktører er bundet sammen og interagerer gjennom sosiale praksiser, og kan forstås som en type atferdsinteraksjoner som knytter sosiale aktører sammen direkte og indirekte, og hvor disse sosiale praksisene formes av blant annet institusjonelle vilkår (ibid.:966).

3.0 Metode

Tre hypoteser er utledet fra problemstillingen om hvordan reguleringen av fiskerinæringen fungerer på bekjempelsen av UUU-fiske. Hypotesene reflekterer oppgavens teoretiske grunnlag og tar for seg ulike fasetter av hvordan reguleringssystemets utforming kan tenkes å fremme eller hindre effektiv bekjempelse av UUU-fiske.

H1: Reguleringer vil være effektive dersom ansvarsforholdet og eiendomsrettighetene mellom partene er klart definert og transaksjonskostnader ikke er for store

H2: Økonomiske insentiver er avgjørende for om aktører etterlever reguleringer i fiskerinæringen.

H3: Aktørenes opplevelse av tillit til og moralsk forpliktelse overfor systemet påvirker deres etterlevelse av reguleringer.

Kvalitativ metode vil bli benyttet i denne analysen, fordi metoden er nyttig for å oppnå en dypere forståelse av et lite utvalg caser (Vromen 2018:243). Innsikt i få caser gir spesifikk og detaljert kunnskap, og med denne overordnede forskningsstrategien benyttes dokumentanalyse for datainnsamling (Van Evera 1997:54). Målet med denne forskningsstrategien er ikke generalisering, men snarere å oppnå mer detaljert innsikt i få caser (ibid.:64-65). I denne analysen er det brukt primærkilder i form av offentlige dokumenter og sekundære kilder i form av forskningsartikler og annet fagstoff. For å avgrense oppgaven vil fokuset ligge i de to første formene for UUU-fiske, ulovlig og urapportert fiske, da uregulert fiske ikke er relevant for ulovlig aktivitet i havområder der Norge har suverenitet eller suverene rettigheter.

Problemstillingen legger til rette for å studere politikkutforming og -implementering, en slik analyse kalles policyanalyse og er hensiktsmessig for å skape økt forståelse av utformingen av fiskeriforvaltningen.

En utfordring ved denne analysen er lite tilfredsstillende datamengder som eksisterer på ulovlig fiske (Christophersen 2011; Ekerhovd, Nøstbakken & Skjeret 2015). Tilgjengelig statistikk på UUU-fiske er ofte estimater og utregninger basert på rapportering fra aktører i fiskenæringen.

Slike beregninger er sårbare, og feil i rapportering og beregning kan få store utslag for resultatet (Ytreberg 2018a). Det antas også å være store mørketall. Større og mer omfattende empiriske undersøkelser vil kunne være hensiktsmessig for å skape større innsikt i omfanget av UUU-fiske. Tre caser vil bli studert, disse er selektivt utvalgte med bakgrunn i hypotesene utledet fra problemstillingen. På grunn av lite tilgang på data om UUU-fiske, er oppgavens ambisjoner begrenset til å evaluere effektiviteten til reguleringssystemene i lys av teorien uten å foreta en detaljert kartlegging av utbredelsen av UUU-fiske. Der det har vært mulig har jeg også inkludert en resultatevaluering på grunnlag av undersøkelser av næringens holdninger til reguleringssystemet.

4.0 Casestudier

Tre caser er studert for å undersøke hvordan reguleringsystemet er utformet for å bekjempe UUU-fiske. Den første casen tar for seg hvordan reguleringsstrukturen i norsk fiskeriforvaltning er utformet og forekomst av UUU-fiske i Norge. Case to ser på fiskeriforvaltningssamarbeidet mellom Norge og EU, og hvordan det bilaterale samarbeidet fungerer og hvordan det påvirker utbredelsen av UUU-fiske. Den tredje casen tar for seg de økonomiske og sosiale insentivene til å bryte reguleringer, og hvordan utformingen av forvaltningen kan gi insentiver til å jukse i næringen.

4.1 Case 1: Nasjonal reguleringsstruktur og kontrollvirksomhet

Norge har et parlamentarisk styresett der Stortinget som lovgivende makt velges direkte av folket, og regjeringen som utøvende makt utgår av denne forsamlingen. Regjeringen er igjen ansvarlig for sine respektive departementer, og den offentlige forvaltningen utgår på denne måten fra Stortingets myndighet (Stortinget 2018a; Stortinget 2018b). Målet for norsk fiskeforvaltning er et bærekraftig fiske og opprettholdelse av bestander og økosystemer (Nærings- og fiskeridirektoratet 2018). Øverste ansvar for fiskerinæringen ligger hos Nærings- og Fiskeridepartementet som har delegert kontrollarbeidet og forvaltningstilsyn til Fiskeridirektoratet. Kontrollarbeidet under ledelse av fiskeridirektoratet er et samarbeid mellom Skatteetaten, Tolletaten, Økokrim, Kystverket, Kystvakten og Arbeidstilsynet (Fiskeridirektøren 2019:7-8).

Loven om utnyttelse og forvaltning av marine ressurser legger føringer på hvordan marine ressursene skal utnyttes, og innføringen av havressursloven i 2009 førte til en endring i fiskeriforvaltningen fra et system som favoriserte de kommersielle fiskeartene og et økonomisk effektivitetsfokus til fordel for en økosystembasert fiskeriforvaltning (Havressursloven 2008; Fiskeridirektoratet 2017b). Deltakerloven om “retten til å delta i fiske og fangst” regulerer hvem som har tillatelse til å drive fiske og utnytte ressursene (Deltakerloven 1999; Christophersen 2011: 17). Gjennom deltakerloven skal målene om å sikre en bærekraftig og rasjonell ressursutnyttelse, bidra til en lønnsom industri, øke sysselsetting og bosetting i kystdistriktene og tilrettelegge for at utnyttelse av de marine ressursene kommer kystsamfunnene til gode oppnås (Deltakerloven 1999?: § 1). Fiske i Norge er regulert gjennom kvoter, et nødvendig instrument

for å redusere overfiske, og regnes ut årlig på bakgrunn av bestander og miljøhensyn (Ekerhovd et al. 2015). Med innføringen av råfiskloven i 1938³ ble det lovfestet at fiskereide fiskesalgslag fikk rett til å fastsette minstepriser og dermed markedsregulere priser og regulere tilførsel til markedene, og bidro til at industrien gikk mot en svært lønnsom fremtid (Hersoug, Christensen & Finstad 2011).

Norge opererer med et pliktsystem som er forankret i deltakerloven. Leveringsplikten skal sikre tilgang til råstoff for fastlandsindustrien gjennom hele året (Nærings- og fiskeridepartementet 2015; Nærings- og fiskeridepartementet 2016:51). Bearbeidingsplikten skal sørge for at leveringspliktig råstoff blir bearbeidet av bedriften som har kjøpt råstoffet. Aktivitetsplikten skal hindre nedleggelse av anlegg og sørge for at bestemte virksomheter opprettholder aktiviteten⁴ (Nærings- og fiskeridepartementet 2016:18). Pliktsystemet har vært kilde til konflikt og har blitt kritisert for at det ikke fungerer etter sin hensikt, og at det heller utgjør en unødvendig byrde for næringen og forvaltningen, og at det ikke gir grunnlag for lønnsomhet for bedrifter på land.

Ressurskontrollen er en sentral del av fiskeriforvaltningen, og skal se til at regelverket blir fulgt og bidra til like vilkår for alle aktører i fiskeindustrien (Fiskeridirektøren 2019; Fiskeridirektoratet 2014). Ressurskontrollen er tverretatlig samarbeid som baseres på Nasjonal Strategisk Risikovurdering (NSRV) lagt fram årlig av Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene (Fiskeridirektøren 2019; Ekerhovd et al. 2015:2). Utgangspunktet for styringsdokumentet er budsjettammene fastsatt av Stortinget og departementets styringssignaler, samt målene i fiskeriforvaltningen om bærekraft og lønnsomhet, og forvaltning i tråd med nasjonale og internasjonale reguleringer (Fiskeridirektøren 2019:5). Rapporten inneholder strategiske satsningsområder på nasjonalt nivå og de viktigste risikoområdene for året rapporten gjelder for, og gir i sin helhet en risikovurdering av de mest utsatte delene av industrien og verdikjeden. Ressurskontroll defineres som “summen av de tiltak som bidrar til å nå målet om høsting av marine ressurser i samsvar med nasjonale og internasjonale reguleringer” (Fiskeridirektøren 2019:4). Den fysiske ressurskontrollen skjer på havet, ved landing i havn,

³ Råfiskloven gjennomgår endringer og blir gjort permanent i 1951. Blir igjen erstattet av Fiskesalgslagsloven i 2013 (Hersoug, Christensen & Finstad 2011).

⁴ Aktivitetsplikten gjelder for et utvalg anlegg, og per 2016 er det ett selskap som er underlagt aktivitetsplikten, Havfisk ASA (Nærings- og fiskeridepartementet 2016: 31).

under produksjon, eksport og i samarbeid med andre nasjoner (Fiskeridirektoratet 2014). Gjennom Kystvaktloven (1999) har Kystvakten mandat til å drive kontroll på vegne av andre statlige etater, og samarbeider tett med Tollvesenet, Kystverket og Sjøfartsdirektoratet (Kystvaktloven 1999). Fartøyer skal gi uhindret adgang til kontrollvirksomheten (Kystvaktloven 1999 § 29). Kystvakten er en del av Sjøforsvaret og har i dag 15 fartøy i tillegg til helikoptre og innleide fly til disposisjon for det statlige oppsynet av kysten og havet utenfor, inkludert fiskerioppsynet (Forsvaret 2014). Salgslagene er fiskereide, men utøver offentlig myndighet fra Fiskeridirektoratet og samarbeider med direktoratet med forvaltningsoppgaver samtidig som de har ansvar for tilsynsoppgavene bestemt av departementet. Alle bøker og protokoller, inkludert landings-, sluttseddel og fangstdagbøker skal være tilgjengelige for salgslagenes kontroll, samt all korrespondanse i salgslagene (Fiskesalgslagsloven 2013 § 5; Christophersen 2011). All marin fisk skal omsettes gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag. Per i dag er det seks fiskesalgslag i Norge med geografisk spredning langs kysten (Fiskeridirektoratet 2017c). Den norske fiskeriforvaltningen blir sett på som en effektiv og god forvaltningsmodell, og det har vist seg effektivt å kontrollere alle deler av verdikjeden, samt ha et tett samarbeid mellom de ulike delene av forvaltningen (Hutniczak, Delpeuch & Leroy: 2019). Kontroll- og tilsynsvirksomheten blitt kritisert for å ha en lite omfattende og effektiv kontrollvirksomhet, hvor det enkelte år kun blir kontrollert 1% av de ca 250.000 landingene (Ytreberg 2018b; Christophersen 2011:65; Svorken & Hermansen 2014).

Med etableringen av Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA) i 2009, et tiltak i kampen mot kriminalitet i fiskenæringen, ble kartleggingen og analysevirksomheten av fiskenæringen mer omfattende, og samarbeidet mellom kontrollmyndigheter og politi ble tettere (Christophersen 2011:80). Dette skulle virke preventivt på kriminalitet i fiskenæringen. Tiltak som FFA er viktige verktøy for forvaltningen for å forstå omfanget av ulovlig aktivitet i fiskenæringen og lettere kunne bekjempe det. Likevel er det for lite samarbeid mellom ulike kontrollorganer når det gjelder å sammenligne rapporteringer fra industrien, det er ingen som ser på dataene i sammenheng (Ytreberg 2018b).

Det har vært flere perioder med store problemer med UUU-fiske i norske hav. Torsken som beveger seg i de arktiske og nordlige områdene har vært kilde til det største problemet med

UUU-fiske i Norge (Nærings- og fiskeridepartementet 2018a). På 90-tallet var det utbredt ulovlig fiske i Barentshavet, en periode med rekordlave kvoter, og i perioden fra 2002 til 2005 anslår man at det ble det i snitt tatt opp 100.000 tonn urapportert torsk hvert år (Sandberg & Brende 2017). Også torskefisket vinteren 2013 var preget av utbredt juks og underrapportering, men kontrollen ble ikke styrket i denne perioden til tross for rykteflommen om utbredt “storhundre” (Svorken & Hermansen 2014).

Måleproblemer representerer en stor utfordring i arbeidet mot UUU-fiske. Det vanskelig å måle ulovlig aktivitet, nettopp fordi den er ulovlig. Det antas at problemet med ulovlig fiske er mindre i Europa enn i resten av verden, men forskere i Nofima konstaterer at problemet uten tvil også er tilstede i Norge (Nofima 2018). Det er ikke er sammenheng mellom mengden rapportert fangst og mengden solgt fisk i Norge, det selges mer fisk enn det fanges (Svorken, Sjørdahl & Elde 2018). Dette har forskerne kommet frem til etter å ha sammenlignet produksjons- og importtall med eksport- og konsumtall. For å undersøke i hvilken grad denne forskjellen kommer av UUU-fiske har forskere fra NOFIMA brukt data fra hele verdikjeden norsk torskefiske. Mangel på data gjør at forskerne har måttet benytte estimerer på tall fra produksjon og norsk konsum fordi det ikke er tilfredsstillende rapportering og loggføring gjennom hele verdikjeden. Rapporten slår fast at det ble solgt i gjennomsnitt 5% mer torsk enn det som ble registrert fisket i perioden 2010-2017 (ibid.: 2018).

4.1.1 Analyse av case 1

4.1.1.1 Struktur og ansvarsfordeling

Feaver & Sheehys (2015) modell⁵ brukes til å illustrere de ulike ordensnivåene i reguleringsutvikling. Stortinget legger absolutte føringer på utviklingen, implementeringen og etterlevelsen av reguleringer, og plasseres på strukturnivå. Stortingets kontrollfunksjon preges av desentralisering siden de ulike ansvarsområdene er delegert til lavere nivåer, samtidig som Stortinget står øverst i makthierarkiet og underliggende nivåer må svare til og følge gitte retningslinjer. Ansvarlighetskomponenten kobler sammen maktaktører og øvrige aktører i samfunnet i en relasjonell struktur, noe som bestemmes av maktfordelingen. Interessegrupper i

⁵ Se figur 3 s. 9

fiskenæringen kan ha interesse av hvordan politikken utformes. Den parlamentaristiske styreformen gjør at Stortinget holdes ansvarlig gjennom valg, samtidig som den åpner for at pengesterke aktører kan påvirke utformingen av politikk gjennom lobbyisme og interessegruppepolitikk. Det vil i praksis være vanskelig å finne en fullstendig rettferdig styringsform hvor det ikke finnes muligheter for at sterke samfunnsaktører kan påvirke utformingen av politikk, men den parlamentariske styringskjedens struktur og funksjonalitet vurderes som hensiktsmessig i lys av modellens retningslinjer.

Nærings- og fiskeridepartementet kan plasseres på styringsnivået og bestemmer det formelle og juridiske innholdet i maktforholdet, og formaliserer oppgaver gitt av Stortinget. Den substansielle komponenten er det regelverket og sett av lover som er vedtatt av Stortinget, og som departementet formaliserer og tilpasser seg. Havressursloven, deltakerloven og kystvaktloven er eksempler på slike regelverk. Myndighet- og funksjonskomponenten viser til innholdet i makten og funksjonene delegert fra Stortinget. Departementet bestemmer hvilke funksjoner som må iverksettes, hvordan ressursene må fordeles for å svare til føringer fra Stortinget, og legger føringer på Fiskeridirektoratet som har den operasjonelle makten. Det operasjonelle nivået består av iverksettere og skal kontrollere og håndheve oppgavene fra øvrige nivåer. NSRV er utarbeidet av Fiskeridirektoratet i tråd med styringssignaler fra departementet. Fiskeridirektoratet har også myndighet til å delegere kontroll- og tilsynsvirksomheten til underliggende etater. Gjennom samarbeidet med Kystvakten og Fiskesalgslagene utføres håndhevelseskomponenten som svarer til ressurskontrollen og straffesanksjoner ved overtredelser eller belønning ved etterlevelse av reguleringer. Overholdelseskomponenten oppfylles gjennom aktiviteten til iverksettere i arbeidet med forvaltnings- og kontrolltilsyn, og motiverer, tester og demonstrerer gjennom for eksempel Kystvaktkontroll. Fiskeridirektoratet er vanskelig å plassere entydig på styrings- eller operasjonelt nivå. Direktoratet oppfylder også styringsnivåets myndighets- og kontrollkomponent gjennom utformingen og iverksettingen av reguleringene ved at de legger føringer på blant annet Kystvakten og Fiskesalgslagene, med bakgrunn i styringslinjer fra Nærings- og fiskeridirektoratet. Det kan derfor virke som at Fiskeridirektoratet oppfylder flere av rollene i Feaver & Sheehys (2015) modell, og denne uklare inndelingen gjør at den ikke oppfyller modellens krav om tydelig rollefordeling.

I Laffont og Tiroles (1991) todelte modell for reguleringsstruktur i forvaltningen av et naturlig monopol forklares det hvordan forholdet mellom lovgiver og de regulerte fungerer. Lovgivende aktør i denne modellen blir Stortinget, mens andre aktører i fiskenæringen, som mannskap på fartøyer og fiskekjøpere, er de regulerte aktørene. Departement og direktorater utøver makt på vegne av Stortinget og plasseres også på lovgivende nivå. Disse aktørene fungerer som informasjonshentere fordi de har tid, mulighet og ressurser til å innhente og holde tilbake informasjon om næringen. Dette har regulerte aktører mulighet til i større grad enn lovgivende aktør, som har begrenset mulighet til et totalt overblikk over næringen, og har ikke like tett kjennskap til de praksiser som er. Dette stiller den lovgivende aktør i en svakere posisjon i forhold til de regulerte aktørene hva gjelder informasjon, siden Stortinget er avhengig av denne informasjonen, samtidig som det er nettopp lovgivende aktør som har midler til å sanksjonere de regulerte aktørene. Denne asymmetriske informasjonsfordelingen kan påvirke utøvelsen av straff og belønning, siden Stortinget ikke har full oversikt over næringen. I modellen blir regulerte aktører avhengig av lovgivers reguleringer for priser, dette gjelder i stor grad også for norsk fiskenæring, men ved innføringen av minsteprisordningen får fiskerne større påvirkningskraft gjennom at det er fiskereide fiskesalgslag som fastsetter minstepriser.

4.1.1.2 Coase-teoremet

Norge deler forvaltningsansvar på over 90% av bestandene, som utgjør store havområder. Eiendomsrettighetene er veldefinerte i havområder hvor Norge har full suverenitet, men i norsk økonomisk sone har Norge kun suverene rettigheter, og i øvrige havområder er ansvaret delt med andre stater. Kriteriet med veldefinerte eiendomsrettigheter i Coase-teoremet kan derfor sies å være delvis oppfylt. Eiendomsrettighetene er tydelig norske i norske territorialområder og i norsk økonomisk sone, fordi her er det ikke et spørsmål om hvem som skal utnytte ressursene. I havområder som deles med andre stater blir dette et spørsmål om i hvilken grad samarbeidet er klart definert og fungerer effektivt. Dette vil vurderes nøyere i case 2 om samarbeidet mellom Norge og EU.

Staten Norge har stor troverdighet og tillit blant befolkningen til det politiske systemet. Det er i den norske stats interesse å opprettholde og bygge opp tillit hos befolkningen og dermed også hos industriene de regulerer. Konseptet med “skyggen av fremtiden” blir derfor relevant i

forholdet mellom en stat og dens innbyggere. Sannsynligheten for at den norske staten vil ønske å overholde sin side av avtalen vil øke, fordi Stortingets makt er gitt av folket, og ved neste valg vil de være avhengige av å ha bygd seg opp en viss grad av tillit.

4.2 Case 2: Samarbeid om norsk fiskeriforvaltning mellom Norge og EU.

Nasjonalt regelverk for fiskeri bygger på internasjonale avtaler, organisasjoner og konvensjoner (Christophersen 2011: 18). Norge er den del av avtalen United States Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) som sikrer stater suverene rettigheter i egne havområder, og gir retningslinjer for bærekraftig utnyttelse av marine ressurser, samt plikter til samarbeid i internasjonale havområder og med nærliggende stater om marine ressurser (Christophersen 2014:17; Regjeringen, Konvensjon: 2014). Norge har godkjent en rekke avtaler med sikte på bærekraftig utnyttelse av ressursene og aktivt arbeid mot ulovlig aktivitet, som The United Nations Fish Stock Agreement (UNFSA) og Havnestatsavtalen hvor medlemsland er pliktig til å nekte ilandføring av fisk der flaggstaten ikke kan garantere at fisken er lovlig fisket (Regjeringen, UUU-fiske: 2018; Christophersen 2014:17).

Fiskebestander er en bevegelig ressurs og det krever samarbeid for å kontrollere ressursuttaket i havet og hindre ulovlig aktivitet. Norge samarbeider om forvaltningen av mer enn 90% av fiskebestandene med andre stater, og har forpliktende bilaterale avtaler med flere stater for kontrollsamarbeid og utveksling av informasjon⁶. Norges viktigste partnere for å kontrollere uttak fra felles bestander er EU og Russland (Fiskeridirektoratet 2017a: 6). Norges omfattende samarbeid med EU er basert på EØS-avtalen, som gir Norge tilgang til EUs indre marked (Utenriksdepartementet 2015). Norge er ikke medlem av EU og har dermed ikke adgang til å delta i EUs beslutningsprosesser, men må likevel implementere de delene av EUs lovgivning som omfatter det indre markedet via direktiver. Norge har formelt sett veto-rett for disse direktivene, men i praksis vil bruk av veto-retten være politisk vanskelig og det har tydelig blitt signalisert fra EU-hold at det kan få ringvirkninger for EØS-samarbeidet i sin helhet (VG 2003). EU er Norges viktigste marked, og Norge er også en viktig handelspartner for EU. Norge og EU har et gjensidig økonomisk avhengighetsforhold på viktige områder som sjømat og energi, og norsk gass står for 20 % av EUs totale gassetterspørsel (Søreide 2018; Utenriksdepartementet 2018).

⁶ Avtalene utarbeides av Fiskeridirektoratet. Norge har bilaterale avtaler med Storbritannia, Irland, Færøyene, Grønland, Island, Sverige, Danmark, Nederland, Litauen, Frankrike, Tyskland, Canada, Polen, Russland, Portugal, Marokko, Spania og EU-kommisjonen (Nærings- og fiskeridepartementet 2018b).

Innføringen av økonomisk sone fra 1977 (NØS) innledet samarbeidet mellom Norge og EU på fiskeriforvaltningsområdet, og var en nødvendig utvidelse av norsk jurisdiksjon ettersom den utenlandske fiskeflåten var truende på bestandene i områdene som nå omfattes av NØS (Nærings- og fiskeridepartementet 2018a). NØS sikrer Norge suverene rettigheter og myndighet over ressursene i havet og gir Norge rett til å utnytte, bevare og forvalte ressursene som befinner seg i og på havbunnen og i havet (Nærings- og fiskeridepartementet 2014b). Mens EØS-avtalen regulerer handelen av fisk og fiskeprodukter, baseres forvaltningssamarbeidet mellom Norge og EU på bilaterale avtaler. Gjennom innføringen av EUs felles fiskeriforvaltningsavtale *The Common Fisheries Policy* (CFP) på 70-tallet ble Norges fiskeriforvaltning mer bærekraftig- og økosystembasert. CFP regulerer forvaltning av felles bestander og gir lik tilgang til felles havområder (European Commission ingen dato). Formålet med denne avtalen er å hindre overfiske og beskytte økosystemer. Samarbeidet har utviklet seg til å involvere flere områder over tid. Hvert år forhandles det frem kvote- og fiskeriavtaler mellom Norge og EU (Nærings- og fiskeridepartementet 2018a). EU ser viktigheten av lokal kjennskap til havene og ressursene, og gir mulighet for at regionale og lokale myndigheter adapterer reguleringene fra EU slik at det tilpasses egne områder best (European Union 2015b).

Nasjonale reguleringer og elementer i EUs fiskeriforvaltning har vært kilde til motstridende regler. Gjennom ilandføringsplikten har Norge et utkastforbud og sier at all fangst skal føres på land. CFP påførte alle fiskere i EUs havområder et utkastpåbud på all fisk som overgikk kvotene, størrelseskrav og fangst som var i strid med gjeldende reguleringer. I 2008 regner man med at så mye som 25% av all fangst i Nordsjøområdene ble kastet på sjøen (Europabevegelsen 2008: 14). Med reformen av CFP i 2013 ble det bestemt at utkastpåbudet gradvis skulle erstattes med utkastforbud, og implementere ilandføringsplikt i perioden 2015-2019 (European Union 2015b). EUs felles fiskeriforvaltning har de siste årene nærmet seg den norske forvaltningsmodellens fokus på bærekraft og økosystemer, og har ført til et mer enhetlig samarbeid i tillegg til at EU ser viktigheten medlemslandene har av lokalkunnskap og åpner for tilpasning av reguleringer ut fra lokale variasjoner (Nærings- og fiskeridepartementet 2014a; European Union 2015b).

4.2.1 Analyse av case 2

4.2.1.1 Struktur og ansvarsfordeling

I samarbeidet om fiskeriforvaltning mellom Norge og EU kompliseres bildet fra tilfellet med kun Norge som suveren makt. I dette tilfellet er det vanskelig å entydig plassere de forskjellige aktørene på hvert av nivåene i modellen til Feaver & Sheehy (2015). EU med sin lovgivende gren EU-parlamentet kan ganske enkelt plasseres på strukturnivå, da dette organet vedtar lover som EUs medlemsland må forholde seg til. Det er vanskeligere å plassere det norske Stortinget i denne modellen. På den ene siden kan man se på det som en likestilt samarbeidspartner med EU, siden Norge ikke er medlem av EU og derfor ikke teknisk sett underlagt deres lovgivning. På den annen side er det vanskelig å godta Norge som fullstendig likestilt samarbeidspartner med EU når landet i praksis blir pålagt EUs lovgivning på fiskeriområdet "ovenfra" og ikke har vært med på å utforme lovgivningen selv. Norge kunne i lys av dette også blitt plassert på styringsnivå, som iverksetter av EUs bestemmelser. Dette uklare ansvarsforholdet sår tvil om effektiviteten til EU og Norge sin felles fiskeriforvaltning i lys av Feaver & Sheehys (2015) anbefalinger.

EU-casen representerer et mer komplisert forhold mellom Stortinget, EU og regulerte aktører, og det kan være mer hensiktsmessig å se forholdet i Laffont & Tirole (1991) todelte modell, hvor EU er lovgiver og Norge er den regulerte aktør. Samtidig blir ikke dette helt uproblematisk fordi Norge er en suveren stat og ikke bare blir regulert, men har et eget lovsystem. Likevel er EU i en posisjon til å sanksjonere Norge dersom de skulle bryte avtalen, og Norge har en svakere maktposisjon i forhold til EU. Informasjonsforholdet er også noe asymmetrisk mellom partene. EU har mindre mulighet enn Norge til å innhente informasjon om fiskenæringen, fordi Norge har større lokal kjennskap og geografisk nærhet. Samarbeidet er sentralt i dette forholdet hvor partene forplikter seg til å gi hverandre tilgang til felles havområder. Likevel vektlegger EU viktigheten av lokal kjennskap, og gir partene i samarbeidet mulighet til å tilpasse reguleringene lokalt. EUs utkastpåbud og Norges utkastforbud illustrerer at det ikke er en tydelig inndeling med EU som lovgiver og Norge som regulert aktør, siden begge utøvet motstridende reguleringer i samme havområder. Dette underbygger poenget med at Norge og EUs fiskeriforvaltningssamarbeid ikke tydelig gjenspeiler Feaver & Sheehys (2015) anbefalinger for effektiv regulering, selv om EU nærmer seg Norge i sin forvaltningsmodell.

4.2.1.2 Coase-teoremet

Et generelt problem med forvaltning av marine ressurser går ut på at fiskebestander er bevegelige, og at det i forlengelsen av dette kan være vanskelig å avgjøre hvem som eier hva. I den grad eiendomsrettigheter er definert mellom EU og Norge, må det handle om hvordan samarbeidet av utnyttelsen av ressursene er definert. Partene er likevel avhengig av å opprettholde forpliktelsene overfor hverandre, og dette samarbeidet kan styrkes ved at de har felles målsettinger i fiskeriforvaltningen.

EU er en klart mektigere aktør enn Norge, og dette kan øke transaksjonskostnadene i samarbeidet i form av forpliktelsesproblemer. EU som en mektigere aktør kan ha et visst troverdighetsproblem, fordi Norge i praksis ikke har så mye annet valg enn å forholde seg til vedtakene EU gjør. Gjennom EØS-avtalen blir Norge pålagt EUs direktiver, og selv om vi har veto-rett blir denne omtrent aldri brukt. Samarbeidet kan derfor lide under at Norge ikke kan ha full tillit til at EU ikke endrer avtalevilkårene i fremtiden, og at Norge ikke har makt til å påvirke denne prosessen.

Norge og EU er gjensidig avhengige av hverandre som handelspartnere, og dette kan øke forpliktelsesgraden mellom dem. "Skyggen av fremtiden" gjør seg gjeldende her, fordi begge parter vil ønske å bygge tillit hos den andre som en pålitelig samarbeidspartner, da de ønsker å kunne fortsette samarbeidet også i fremtiden. Spørsmålet blir likevel om partene er like avhengige av hverandre, og om graden av gjensidig avhengighet kan påvirke tillitsforholdet dem imellom. Norge er en liten og åpen økonomi med EU som sin største handelspartner, mens EU er en stor økonomi som ikke nødvendigvis er avhengig av Norge i samme grad. Avhengigheten kan derfor være skjevfordelt mellom de to partene, men man skal likevel ikke undervurdere EUs behov for å ha et godt forhold til Norge. EU er avhengig av norsk energieksport, da norsk gass oppfyller 20 % av total etterspørsel i EU, og avhengighetsforholdet på energiområdet kan smitte over til andre områder, da det styrker EUs behov for å opprettholde et godt forhold til Norge. Fiskeriforvaltning kan heller ikke betraktes isolert fra andre politikkområder når det kommer til viktigheten av stabilitet i internasjonale relasjoner, og å løfte blikket til andre områder av norsk-europeisk samarbeid kan underbygge tilliten til EU som samarbeidspartner for Norge på fiskeriforvaltningsområdet.

4.3 Case 3: Målgruppeatferd - hvordan påvirkes denne av insentiver og holdninger?

En spørreundersøkelse ble gjennomført av Nofima i 2014 for å kartlegge juks og holdninger i norsk torskefiske vinteren 2013, en sesong preget av rykter om juks i stor skala og flere tilfeller av grov underrapportering (Svorken & Hermansen 2014). Rapporten bruker begrepet “juks” om all fangst som ikke rapporteres til gjeldende myndighet. Respondentene er fiskere og fiskekjøpere i fisket etter torsk, hyse og sei hvor fartøyene bruker garn, krok eller snurrevad, og denne gruppen utgjorde 64% av den totale kvoten dette året. Det viste seg at 30% av respondentene opplever at det ble jukset i stor eller svært stor grad, mens 40% av fiskere og fiskekjøpere sier at de selv har jukset (ibid.: 12, 21). En betydelig andel av de spurte rapporterte at juks er akseptert. 40% av fiskerne rapporterte at juks er akseptert, og hos fiskekjøperne ligger dette tallet på 52% (ibid.:13).

Det ligger ofte økonomiske motiver bak ulovlig og urapportert fiske og det kan være store penger i å underrapportere fangst eller selge fangst utover den tildelte kvoten (Fiskeridirektøren 2019: 14-15). I rapporten fra NOFIMA melder 30% av de spurte at juks er nødvendig for å sikre lønnsomhet i virksomheten (Svorken & Hermansen 2014: 12). Dette kan forklares av at mindre aktører har mindre forhandlingsmakt og i større grad må bøye seg for press fra større aktører (Ekerhovd et al. 2015: 63). Kvoter kan gi insentiver til å underrapportere fangst (ibid.:42). Underrapportering er den vanligste juksemetoden, og ved å underrapportere total fangst kan man redusere faktisk pris. Denne metoden kalles “storhundre”, og går ut på at man rapporterer om mindre vekt på fangsten enn det som i realiteten fiskes (ibid.: 10, 47). “Storhundre” ses i sammenheng med minsteprisordninga, og undersøkelser viser at jo mer minsteprisen binder aktørene, jo lavere er rapportert kvantum (ibid.: 63). Når minsteprisen øker i forhold til markedspris, øker rapportert fangst, mens motsatt skjer når minsteprisen synker og nærmer seg markedspris (ibid.: 38). Andre vanlige juksemetoder er å omskrive arter, rapportere mindre størrelse på fisken, utkast av fisk på havet og dumping av fangst ved kai på grunn av dårlig kvalitet (Svorken & Hermansen 2014: 9-10). Lov om førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser (Fiskesalgslagsloven 2013) sier at all førstehåndsomsetning av fisk skal gjennomføres av eller med godkjenning av et fiskereid fiskesalgslag. Det er ulovlig å selge fisk under minstepris, og det er salgslagene som sitter med retten til å bestemme minstepriser (Ekerhovd et al. 2015:3). Mens over 90% av fiskere mener at svart arbeid, brudd på regler

angående fangst, sesong og sone ikke kan rettferdiggjøres, mener 30% at under- og feilrapportering, omskriving av størrelser og omsetning utenom salgslagene kan rettferdiggjøres i noen tilfeller (ibid.: 2015).

I perioden 2003-2013 registrerte Fiskeridirektoratet 1211 anmeldelser som omfattet blant annet underrapportering, feilrapportering, omskriving av arter, fiske over kvoter og uregistrert kjøp av fangst (Svorken & Hermansen 2014:1). Kun 10% av disse endte med tiltale, og over 80% av sakene ble henlagt på grunn av manglende ressurser til å drive etterforskning eller på grunn av bevisets stilling (ibid.:1). Christophersen (2011) har undersøkt utfallet av en rekke lovbrudd i fiskenæringen (Christophersen 2011:58). Disse sakene straffes ofte med bøter, og i noen tilfeller fengselsstraff. I flere av sakene har håndhevelsen vært dårlig, og et eksempel på dette er da det ble avdekket uregistrert kjøp av rundt 4.7 millioner kilo sild, hvor hovedtiltalte ble frifunnet på grunn av lite hensiktsmessig utforming av reguleringer (Christophersen 2011:43). I andre tilfeller har tiltalte blitt dømt til fengselsstraff, men kun sonet en liten del. Felles for sakene er at straffeutmålingen synes å være lavere enn strafferammene. I flere av tilfellene viser også etterforskning at tiltalte har et liberalt eller likegyldig forhold til lover og regler, driver bevisst og regelmessig brudd og underrapportering og en generelt uryddig aktivitet. Dette gjelder også personer med lite kunnskap om næringen og forvaltningen, som er uvitende eller ikke forstår alvorligheten ved å begå det som kan oppleves som mindre ulovligheter.

Håndhevelsen av reguleringene har i seg selv tilsynelatende lite preventiv effekt, og svært få fiskere melder at frykten for straff er den største grunnen til at man velger å etterleve reguleringene (Christophersen 2011:58; Ekerhovd et al. 2015:62). Ressurskontrollen har en lav kontrollfrekvens og fører til lav oppdagelsesrisiko (Christophersen 2011:65). Å avdekke UUU-fiske og drive ressurskontroll er krevende, ikke bare på grunn av utfordringen knyttet til kartlegging, men også på grunn av de praktiske hindringene ved ressurskontroll. Fysisk kontroll av fartøy med flere lasterom og begrenset med mannskap og tid er utfordrende. Det krever samarbeid mellom de ulike instansene om kommunikasjon, kontroll og håndhevelse av reguleringer, og tilstrekkelig kunnskap og kompetanse for slik ressurskontroll (Christophersen 2011: 64).

4.3.1 Analyse av case 3

Kontroll og håndhevelse av regelverket foregår i regi av Fiskeridirektoratet i samarbeid med Skatteetaten, Tolletaten, Økokrim, Kystverket, Kystvakten og Arbeidstilsynet, og disse instansene utgjør det operasjonelle nivået i Feaver & Sheehys (2015) modell.

Håndhevelseskomponenten skal styrke reguleringsystemet gjennom å demonstrere konsekvensene av regelbrudd, gjennom straffene som utdeles og dette skal ha en avskrekkende effekt. Denne funksjonen blir undergravd av liten oppdagelsesrisiko og lav kontrollfrekvens. I tillegg er straffeutmålingen ofte lavere enn strafferammene, noe som forsterker denne tendensen.

Kritikken av pliktsystemet som lite hensiktsmessig kan forstås ved at selve lovverket ikke er normativt utformet for å hindre uønsket eller oppnå ønsket sosial praksis. Utformingen av systemet kan stå i veien for økonomisk lønnsomhet, noe som undergraver de regulertes normative forpliktelse til reguleringene, fordi de ikke ser hensikten av reguleringene de pålegges. Motivasjonen til å følge reglene blir dermed svekket, og dette gjør at overholdelseskomponenten ikke er optimalt utformet. Dette gjør igjen håndhevelseskomponenten vanskeligere, fordi antallet forbrytelser som må behandles synes øke på grunn av en svak overholdelseskomponent.

Regulerte aktører sitter på mye informasjon om aktiviteten i fiskenæringen. Dette er informasjon aktører på struktur- og styringsnivå ikke har like stor tilgang til. Laffont & Tirole (1991) understreker viktigheten av god informasjonsutveksling mellom lovgiver og de regulerte for at et reguleringsystem skal være effektivt. For lite krav til rapportering gjennom hele verdikjeden svekker ikke bare informasjonstilgangen til lovgiveren, men det fører også til vanskeligheter med å utforme forvaltningen etter de problemer og utfordringer som finnes. I rapporten fra NOFIMA om juks i torskefisket viser at fiskere og fiskekjøpere har økonomiske insentiver til å underrapportere, og når overholdelses- og håndhevelseskomponentene er svekket vil denne tendensen til underrapportering forsterkes (Svorken & Hermansen 2014). Effektiviteten i systemet undergraves derfor av for lav informasjonsutveksling fra lavere til høyere nivå. Denne mangelen på informasjon demonstreres spesielt gjennom at mange saker henlegges på grunn av bevismangel. Mange har ikke tilstrekkelig kunnskap om forvaltningen og lovverket, og vet dermed ikke hva det vil si å etterleve reguleringer. I tillegg kan lite forståelse for utformingen av

reguleringer føre til at mange overtredelser ikke blir sett på som alvorlige av lovbrøyteren, men som samlet sett kan bli alvorlig for nøyningen i sin helhet.

Ressurskontrollen vanskeliggjøres gjennom at det ikke finnes nok data. Det faktum at det ikke er sammenheng mellom mengden rapportert fangst og mengden solgt fisk i Norge, gjør at vi må anta at UUU-fiske er et utbredt problem som vedvarer over tid og er derfor gjentakende i stor grad. Ved å følge Becker (1968) ser vi at aktører vurderer lønnsomhet ved overtredelser opp mot risiko for oppdagelse og kostnader ved straff. Lav straffeutmåling og liten kontrollfrekvens er med på å øke insentivene ved å begå overtredelser, spesielt viktig er dette fordi det er oppdagelsesrisikoen som ofte er avgjørende for om aktører velger å begå lovbrudd eller ikke. UUU-fiske er tyveri fra samfunnet, men er ofte saker uten personlig offer. Motivasjonen til kontroll- og straffemyndighet til rettferdighet er i følge Becker & Stiegler (1974) lavere enn i saker med et offer. Det vil likevel være i deres interesse å virke avskrekkende for å hindre fremtidige overtramp. De årlige kvoteforhandlingene med EU kan bidra til at det begås flere lovbrudd i år med lavere tildelte kvoter.

Aktører vil handle etter det som gir størst gevinst, helt til kostnadene blir for store. Dette kan også være psykologiske kostnader. Det modifiserte Coase-teoremet åpner for at psykologiske kostnader ved overtramp kan være en faktor i målgruppens kostnad-belønning-vurdering. Om dette kan bekreftes av datamaterialet i denne casen er tvilsomt, da fiskere rapporterer om at det er en utbredt aksept for juks som middel for økonomisk vinning i miljøet. 30% av fiskere og fiskekjøpere melder at juks er nødvendig for å opprettholde økonomisk lønnsomhet. En så høy andel tyder på at tillit til forvaltningens utforming når det kommer til lønnsomhet er truet, og kan føre til en sosial "forpliktelse" til å jukse fordi det er nødvendig, og fordi "alle andre" gjør det. I områder hvor ressursforvaltningen er basert på samarbeid mellom EU og Norge, kan aktører føle mindre forpliktelse til systemet fordi de er underlagt reguleringer også fra EU som de kanskje ikke føler tilhørighet til. Heller enn at det danner seg et sosialt og normativt fellesskap som styrker insentivene for etterleving av reguleringer, kan det se ut til at det motsatte er tilfellet her, og at de sosiale og normative aspektene ved målgruppeatferden bidrar til en negativ forsterking av aksept for regelbrudd.

Lav straffeutmåling sår tvil om hvilke konsekvenser juks faktisk har. Straffene varierer, og det kan oppfattes som urettferdig for de som følger reglene at overtredelser ikke nødvendigvis blir så sterkt sanksjonert som staten "lover". Det er hensiktsmessig å styrke intensivene for å handle ærlig, fremfor å forsøke å gjøre noe med folks ærlighet skal vi følge Becker & Stiegler (1974). Det er nødvendig å tilpasse belønning ved etterlevelse slik at den er større enn gevinsten ved overtredelse.

5.0 Analyse og konklusjon

De tre foregående casestudiene har på ulike måter gitt innsikt i oppgavens problemstilling om hvordan reguleringen av fiskerinæringen fungerer på bekjempelsen av UUU-fiske. Oppgavens tre hypoteser gjør seg gjeldende i alle tre casestudiene, men tematikken som er i fokus i case 1 og 2 er spesielt relevant for hypotese 1, mens hypotese 2 og 3 er i fokus i case 3.

Casestudiene viser at UUU-fiske er et utbredt problem i både Norge og Europa. Problemene med å måle forekomsten av UUU-fiske gjør det vanskelig å foreta en fullstendig evaluering av hvorvidt reguleringene er effektive i form av det resultatet de jobber mot, som er å eliminere UUU-fiske. Casestudiene har likevel gitt et innblikk i hvordan systemene rundt denne reguleringen er bygd opp og hvor reguleringssystemet svikter. Case 3 gir spesielt innblikk i hvordan systemet svikter, der kommer det klart frem at holdningene til juks og underrapportering ikke styrker etterlevelsen av reguleringene. Case 1 og 2 gir innsikt i hvordan reguleringsstrukturen er oppbygd, og viser at visjonene til EU og Norge for bekjempelse av UUU-fiske har blitt mer like over tid. Dette illustreres av samordningen av lovverk på området når det gjelder utkastforbudet. Et overordnet funn fra case 1 og 2 er at ressurskontrollen blir vanskeliggjort av manglende samordning mellom styringsnivåer med mindre rapporteringsplikt og informasjonsutveksling enn hva som er hensiktsmessig. Et stort problem med UUU-fiske er nettopp mangel på informasjon og underrapportering, og dette gjør informasjonsutveksling spesielt viktig for effektive reguleringer. Med mer informasjonsutveksling mellom ulike styringsnivåer kan man tenke seg at det hadde vært lettere å se sammenhengen mellom reguleringer og hvordan reguleringene følges opp gjennom kontrollvirksomhet og etterlevelse av reglene.

Hypotese 1 sier at reguleringer vil være effektive dersom ansvarsforholdet og eiendomsrettighetene mellom partene er klart definert og transaksjonskostnader ikke er for store. I den første casen er rollefordelingen mellom de ulike nivåene relativt tydelig. Lovgivende makt er Stortinget som bestemmer maktforholdet mellom underliggende nivåer, mellom nærings- og fiskeridepartementet på styringsnivået, og Fiskeridirektoratet som hovedaktør på det operasjonelle nivået. Fiskeridirektoratets rolle fremstår likevel ikke fullstendig avklart, fordi i tillegg til å være hovedaktøren på det operasjonelle nivået later Fiskeridirektoratet til å fylle en

rolle på styringsnivået i kraft av myndighets- og funksjonskomponenten. Feaver & Sheehys (2015) modell understreker viktigheten av et tydelig skille og godt samsvar mellom disse nivåene og rollene de forskjellige instansene utøver, og i lys av deres teori virker ikke Fiskeridirektoratets rolle optimalt utformet, siden de i praksis både kan identifiseres på styringsnivå og på det operasjonelle nivået.

Forholdet mellom EU og Norge preges av gjensidig økonomisk avhengighet og handel, men ut fra anbefalingene til Feaver & Sheehys (2015) blir samarbeidet mer komplisert da både Norge og EU fungerer som lovgivende aktører. EU plasseres som lovgiver på strukturnivå og pålegger Norge lover som Norge må forholde seg til, og hvor Norge har liten påvirkningsmulighet på utformingen av disse reguleringene. Samtidig fungerer Norge også som lovgiver i kraft av å være en selvstendig og suveren stat. Utkastpåbudet og -forbudet illustrerer et lite effektivt forvaltningssamarbeid mellom to aktører med noe uklar ansvarsfordeling, og hvor den ene parten likevel også fungerer som regulerte aktør. Å se forholdet EU-Norge i Laffont & Tirolés (1991) todelte modell kan derfor være mer hensiktsmessig for å vurdere effektiviteten. Modellen vektlegger informasjonsdeling som viktig, og Norge har fordelen med større lokal kjennskap til næringen og styrker deres posisjon i maktforholdet. Mens Norge har fordelen med informasjonsovertak, har EU muligheten til å sanksjonere Norge dersom de skulle bryte med reguleringene. I lys av Coase-teoremet kan samarbeidet lide av forpliktelsesproblemer, fordi Norge ikke kan ha full tillit til at EU ikke endrer avtalevilkårene i fremtiden, og Norge har liten mulighet til å påvirke sammenlignet med medlemsland. Tillit er likevel sentralt i samarbeidet mellom dem, og det er i begges hensikt å fremstå som en tillitsfull samarbeidspartner, og her blir gjensidighetsspørsmålet viktig - om partene ikke er like avhengige av hverandre kan dette gjøre at tillitsforholdet svekkes. De siste årene har likevel vært preget av at de to aktørene har nærmet seg hverandre i visjonene om fiskeforvaltningen mot et mer økosystembasert forvaltningssystem, dette kan være viktig for effektivt samarbeid i fremtiden.

Hypotese 2 tar utgangspunkt i at det er økonomiske insentiver som er avgjørende for om aktører etterlever reguleringer i fiskerinæringen. Så mange som 30% av fiskere og fiskekjøpere mener at juks er nødvendig for å opprettholde økonomisk lønnsomhet i fiskenæringen gir et dårlig utgangspunkt for å anse reguleringene som effektive, og kan tyde på at selve systemutformingen

hindrer lønnsomhet og mange aktører har derfor sterke intensiver til å omgå reguleringer og jukse. Dersom minsteprisen er lav i forhold til markedets nivå kan dette virke inn på utbredelsen av juks i perioder. Liten oppdagelsesrisiko tilrettelegger også for juks, faktisk er dette ofte en avgjørende faktor for å velge å omgå reguleringer. Viktigheten av informasjonsutveksling tydeliggjøres av Laffont & Tirole (1991), og i forholdet mellom lovgiver og de regulerte er det nettopp de regulerte, fiskere og fiskekjøpere, som har informasjonsfordelen på sin side, mens forvaltningskontrollen har myndighet til å sanksjonere. Informasjonsmangel fører ofte til at saker henlegges, og utformingen av ressurskontrollen er i stor grad avhengig av slik informasjon og når det er mangel på denne er det naturlig at effektiviteten ikke er optimal. Casene viser at det i stor grad er økonomiske insentiver som er avgjørende for om aktører velger å etterleve reguleringer, men stemmer ikke med hvorfor så mange velger å etterleve reguleringer når systemet tilsynelatende ikke tilrettelegger for lønnsomhet.

Hypotese 3 sier at aktørenes opplevelse av tillit til og moralsk forpliktelse overfor systemet påvirker deres etterlevelse av reguleringer. NOFIMAs undersøkelse viser at 40% av fiskere og omtrent halvparten av fiskekjøpere mener at juks er akseptert. Selv om tolkningen av resultatene i denne undersøkelsen krever at man vurderer dem i lys av at spørreskjemaet ble delt ut i en periode med mye juks, og at insentiver til juks ikke er konstante, så kaster undersøkelsen likevel lys over det faktum at mange fiskere og fiskekjøpere aksepterer juks. Tilliten til systemet som tilrettelegger for effektivitet og lønnsomhet synes å være lav, og de normative forpliktelsene til å etterleve reguleringene svekkes ved at enkelte reguleringer fungerer mot sin hensikt. Når det i tillegg er lave forventninger til straffesanksjoner på grunn av lav oppklaringsfrekvens og lav straffeutmåling resulterer dette i en svakere tillit til reguleringssystemet. Liten oppdagelsesrisikoen og tillit til at juks faktisk kommer til å resultere i særlig store straffer er med på å undergrave effektiviteten. Tillit til systemet påvirker aktørers handlinger i stor grad, spesielt tilliten til kontroll- og håndhevelseskomponenten er liten og bidrar til at mange opplever at det er greit å jukse i fiskenæringen. Case 3 kan på visse måter underbygge denne hypotesen i kraft av å være en negativ case, altså et tilfelle der vilkårene for hypotesen ikke er oppfylt. Det fremstår tydelig som at man ikke har lyktes i å etablere et sosialt og normativt miljø der overholdelse av reglene oppfattes som viktig og som i sin tur forsterker gruppens forpliktelse til systemet.

Konsekvensen er at ulovlig fiske og juks er utbredt, og i denne forstand kan hypotese 3 underbygges av datamaterialet.

5.1 Avsluttende vurdering av hypoteser

Samlet sett kan det se ut til at hypotese 2 om økonomiske insentiver og hypotese 3 om normer og tillit har stor forklaringskraft på de delene av reguleringen av UUU-fiske som ikke fungerer optimalt. Overtredelser kan i stor grad se ut til å forklares av feilslåtte økonomiske insentiver, men likevel er det flertallet som opptrer ærlig. Små aktører presses i større grad til å jukse på grunn av økonomisk nødvendighet, noe som gjør at insentivene i større grad presser små aktører til å bryte reglene. Det ser også i stor grad ut til at man ikke har lyktes i å bygge opp tilstrekkelig tillit til systemet blant målgruppen, og at dette kan fremheves som den viktigste forklaringsfaktoren for hvorfor aktører i fiskerinæringen velger å jukse. Man skal som nevnt ikke underslå at flertallet velger å etterleve reguleringene, men det er tydelig at tillitsproblemer i målgruppen gjør at politiske vedtak ikke får de forventede konsekvensene på bakkenivå.

Det er vanskelig å forkaste noen hypoteser eller fremheve en som markant bedre enn de andre, da de alle ser ut til å ha forklaringskraft på hver sine aspekter av reguleringen av UUU-fiske.

Hypotese 1 kan ha en viss forklaringskraft på hvorfor noen elementer av reguleringene faktisk fungerer. Noen aspekter av hypotese 1 har ikke så stor forklaringskraft, fordi det ikke ser ut til å være avgjørende at eiendomsrettigheter er veldefinert og at partene i ulik grad kan forplikte seg til hverandre. EU er i en særegen posisjon der Norge ikke kan være sikker på at ikke avtalevilkår kan endre seg i fremtiden, og der Norge har begrenset makt i utformingen av regelverk. Likevel bærer forholdet mellom Norge og EU preg av gjensidig tillit. Det kan se ut til at Coase-teoremet har størst forklaringskraft når det åpner for skyggen av fremtiden, fordi man ikke kan se fiskeriforvaltningsfeltet isolert fra andre områder. Dette er tydelig både i case 1 om norske reguleringer, der det fremstår viktig for den norske staten å fremstå som en pålitelig aktør i møte med norske borgere, og i case 2 om samarbeidet mellom Norge og EU, som ser ut til å ha blitt stadig mer samordnet ettersom norsk-europeisk samarbeid har blitt mer gjennomtrengende på flere områder. Det er en stor verdi i samarbeidspartners felles forståelse og verdsettelse av hverandre som gir seg utslag i stadig mer samordnede mål og visjoner for bekjempelsen av UUU-fiske. Hypotesen kaster imidlertid også lys over samordningsproblemer mellom den norske

staten og dens innbyggere, og mellom Norge og EU, i form av viktigheten av informasjonstilgang. Dette ser ut til å være den faktoren som i størst grad svekker utformingen av lovverk og håndhevelsen av regelbrudd, fordi et gjennomgående problem er at øvre styringsnivåer ikke har nok informasjon om hva som foregår på bakkenivå.

Et gjennomgående metodisk problem i denne oppgaven har vært mangelen på tilgang til informasjon om UUU-fiske. Dette ligger til en viss grad i UUU-fiskets natur, da man vanskelig kan ha tillit til at ulovlig, urapportert og uregulert fiske rapporteres inn av de som bedriver det. Det fremstår likevel som at det er potensiale for å kartlegge denne virksomheten i større grad, og dette burde definitivt være en målsetting i videre arbeid for å bekjempe UUU-fiske. Som det også har kommet tydelig frem av denne oppgavens teoretiske grunnlag og av samtlige casestudier er problemet med sviktende informasjonstilgang en faktor som forsterker tilbøyeligheten til regelbrudd og som gjør at reguleringene som utformes ikke alltid er målrettede nok i bekjempelsen av problemene. For at man skal kunne bekjempe UUU-fiske i fremtiden vil derfor større informasjonstilgang og mer omfattende kartlegging være sentrale virkemidler.

6.0 Litteraturliste

- Acemoglu, D. (2003, 4. september). Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics. *Journal of Comparative Economics*, 2003, ss. 620-652.
- Barentswatch. (2018, 9. oktober). *Norges maritime grenser*. Hentet 11. mai, 2019 fra Barentswatch: <https://www.barentswatch.no/artikler/Norges-maritime-grenser/>
- Becker, G. S., & Stiegler, G. G. (1974, januar). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3, ss. 1-18.
- Christophersen, J. G. (2011). *Organisert fiskerikriminalitet i et nordatlantisk perspektiv*. Hentet 11. mai, 2019 fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/rapporter/2011/organisert_fiskerikriminalitet_i_et_nordatlantisk_perspektiv.pdf
- Ekerhovd, N.-A., Nøstbakken, L., & Skjeret, F. (2015, 12. juni). *Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringa*. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS. Hentet 11. mai, 2019 fra Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2015/0615/Rapport-om-ulovlig-omsetning-i-fiskeri-og-havbruksnaeringene>
- Europabevegelsen. (2008, september). *Mot norsk fiskeripolitikk i EU?* Hentet 10. mai, 2019 fra Europabevegelsen: https://sjomatnorge.no/wp-content/uploads/importedmedia/Fiskerihefte_web.pdf
- European Commission. (ingen dato). *The Common Fisheries Policy (CFP)*. Hentet 11. mai, 2019 fra European Commission: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en
- European Union (EU). (2015a). *The International Dimension of the EU Common Fisheries Policy*. Hentet 10. mai, 2019 fra European Commission: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-international_en.pdf
- European Union. (2015b). *The new Common Fisheries Policy: sustainability in depth*. Hentet 10. mai, 2019 fra European Commission: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-cfp-management_en.pdf
- Feaver, D., & Sheehy, B. (2015). Designing Effective Regulation: A Positive Theory. *University of New South Wales Law Journal*, 38, ss. 961-994.

- Fiskeridirektoratet. (2014, 13. november). *Ressurskontroll*. Hentet mai 16, 2019 fra Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll>
- Fiskeridirektoratet. (2017a, 19. januar). *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV)*. Hentet mai 16, 2019 fra Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Nasjonal-risikovurdering>
- Fiskeridirektoratet. (2017c, 24. mai). *Salgslagenes sider*. Hentet mai 16, 2019 fra Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Salgslagenes-sider>
- Fiskeridirektoratet. (2017b, 28. april). *Økosystembasert forvaltning*. Hentet mai 16, 2019 fra Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/OEkosystembasert-forvaltning>
- Fiskeridirektøren. (2019, 14. januar). *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) for 2019*. Hentet 10. mai, 2019 fra Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Rapporter/2019/Nasjonal-strategisk-risikovurdering-NSRV-for-2019>
- Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). (2016). *Illegal, unreported and unregulated fishing*. Hentet 2. mai, 2019 fra FAO: <http://www.fao.org/3/a-i6069e.pdf>
- Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). (2019). *Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Hentet 10. mai, 2019 fra Food and Agricultural Organization of the United Nations: <http://www.fao.org/fishery/code/en>
- Forsvaret. (2014, 16. oktober). *Kystvakta*. Hentet 13. mai, 2019 fra Forsvaret: <https://forsvaret.no/kystvakten>
- Galiani, S., Torrens, G., & Yanguas, M. L. (2014, juli). The Political Coase Theorem: Experimental evidence. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2014, ss. 17-38.
- Hersoug, B., Christensen, P. & Finstad, B.-P. (2011). *Råfiskloven - fra kriseløsning til omstridt monopol*. Hentet 9. mai fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/rapporter/2011/vedlegg1_historisk_beskrivelse.pdf?id=2279277
- Hutniczak, B., Delpeuch C. & Leroy, A. (2019, 14. februar). Closing gaps in national regulations against IUU fishing. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, 120, ss. 1-72.

- Kartverket. (2019a, 2. april). *Maritime grenser*. Hentet 12. mai, 2019 fra Kartverket:
https://www.kartverket.no/kunnskap/Norges-grenser/Maritime_grenser/
- Kartverket. (2019b, 2. april). *Terminologi Norges maritime grenser*. Hentet 11. mai, 2019 fra Kartverket:
https://www.kartverket.no/globalassets/kart/grenser/kv_presentasjon_norges_maritime_grenser.pdf
- Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1991, november). The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. *The Quarterly Journal of Economics*, 106, ss. 1089-1127.
- Nofima. (2018, 19. juni). *Ekspertråd mot fiskekrim*. Hentet 10. mai, 2019 fra Nofima:
<https://nofima.no/nyhet/2015/03/ekspertrad-mot-fiskekrim/>
- Norges Sjømatråd. (2018, 28. september). *Et sjømatkonsum i endring*. Hentet 16. mai, 2019 fra Norges Sjømatråd: <https://seafood.no/markedsinnsikt/fiskemarked-h2018/globalt-perspektiv-h2018/>
- Norges Sjømatråd. (2019, 7. januar). *Sjømateksport for 99 milliarder i 2019*. Hentet 16. mai, 2019 fra Norges Sjømatråd: <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/sjomateksport-for-99-milliarder-i-2018-/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2014a, 2. januar). *Fiskerisamarbeidet med EU*. Hentet 2. mai, 2019 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rad-1/fiskeri-ny/internasjonalt-fiskerisamarbeid/rydde-internasjonalt/fiskerisamarbeidet-med-eu/id437333/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2014b, 12. mars). *Norges økonomiske sone*. Hentet 29. april, 2019 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rad-1/fiskeri-ny/internasjonalt-fiskerisamarbeid/rydde-internasjonalt/norges-okonomiske-sone/id434515/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2015, 1. oktober). *Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)*. Hentet 11. mai, 2019 fra Lovdata:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15>

- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016, 12. oktober). *Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten*. Hentet 10. mai, 2019 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vurdering-av-leverings-plikten-bearbeidingspliktenog-aktivitetsplikten/id2515496/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018a, 10. juli). *Fisk og EU*. Hentet 1. mai, 2019 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rad-1/fiskeri-ny/internasjonalt-fiskerisamarbeid/rydde-internasjonalt/fisk1/id685828/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018b, 20. desember). *Om ulovlig, urapportert og uregulert (UUU) fiske*. Hentet 29. april, 2019 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rad-1/fiskeri-ny/ulovlig-fiske/om-ulovlig-urapportert-og-uregulert-uuu-fiske/id2579076/>
- Sandberg, P., & Brende, B. (2017, 31. mai). *Kampen mot ulovlig fiske kan vinnes*. Hentet 1. mai, 2019 fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kronikk_ulovlig_fiske/id2555116/
- Stortinget. (2018a, 15. oktober). *Parlamentarismens historie*. Hentet 9. mai, 2019 fra Stortinget: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Parlamentarismen-i-utvikling/>
- Stortinget. (2018b, 8. januar). *Kontrollvirksomheten*. Hentet 11. mai, 2019 fra Stortinget: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Kontrollvirksomheten/>
- Svorken, M. & Hermansen Ø. (2014). *Urapportert fiske i torskefiskeriene*. (26). Hentet 1. April fra NOFIMA.no: <https://nofima.no/pub/1134238/>
- Svorken, M., Sjørdahl, P. B., & Elde, S. (2018). *Identifying fraud through mass balancing – is it possible? A study of a mixed-method approach in the Norwegian cod fishery*. Tromsø: Nofima AS. Hentet fra <https://nofima.no/pub/1621151/>
- Søreide, I. E. (2018, 9. mai). *Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021*. Hentet 11. mai, 2019 fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/eustrategi_2018/id2600561/

Utenriksdepartementet. (2015, 16. oktober). *Hva EØS-avtalen omfatter*. Hentet 11. mai, 2019 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>

Utenriksdepartementet. (2018, 8. august). *Norges energisamarbeid med EU*. Hentet 11. mai, 2019 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema/energi1/id685732/>

VG. (2003, 25. februar). *EU advarer Norge mot veto*. Hentet 11. mai, 2019 fra VG: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/oRAvqV/eu-advarer-norge-mot-veto>

Vromen, A. (2018). Qualitative Methods. I V. Lowndes, D. Marsh, & G. Stoker (Red.), *Theory and Methods in Political Science* (4 utg., ss. 237-253). London: Palgrave.

Winter, S. C., & Nielsen, V. L. (2017). *Implementering af politik* (1. utg.). Letland: Hans Reitzels Forlag.

Ytreberg, R. (2018a, 16. februar). - *Det er så graverende at du må bare flire*. Hentet 29. april, 2019 fra Dagens Næringsliv: <https://www.dn.no/fiske/rovfiske/steinar-eliassen/fiskekjopernes-forening/-det-er-sa-graverende-at-du-bare-ma-flire/2-1-275510>

Ytreberg, R. (2018b, 21. august). *Forskere avdekker ulovlig fiske for hundrevis av millioner*. Hentet 29. april, 2019 fra Dagens Næringsliv: <https://www.dn.no/fiske/havbruk/fiske/fisk/forskere-avdekker-ulovlig-fiske-for-hundrevis-av-millioner/2-1-402006>

