

Magnus Skjelmo Kristiansen

## Forvaltning av felles ressurser

En casestudie av regimeeffektivitet i Den nord-vest-atlantiske fiskerierorganisasjonen (NAFO) og Den nordøst-atlantiske fiskerikommissjonen (NEAFC)

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, mai 2013



## Masteroppgave

Magnus Skjelmo Kristiansen

Forvaltning av felles ressurser

**NTNU**  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Magnus Skjelmo Kristiansen

## **Forvaltning av felles ressurser**

En casestudie av regimeeffektivitet i Den nordvest-atlantiske fiskeriorganisasjonen (NAFO) og Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC)

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, mai 2013

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap





## Forord

Forsidebildet er fra myndighetsområdet til Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen og viser et norsk kystvaktfartøy på patrulje. Bildet er valgt, ikke bare fordi det illustrer de krevende forholdene som både fiskere og fiskeriinspektører arbeider under, men også fordi mine egne erfaringer fra dette kystvaktskipet la grunnlaget for min interesse for ressursforvaltning generelt og fiskeriforvaltning spesielt. Gjennom førstegangstjenesten fikk jeg innblikk i hvordan ressursene overvåkes gjennom inspeksjoner og tett samarbeid mellom fiskere og fiskeriinspektører. I tillegg fikk jeg enda større respekt for det viktige arbeidet til både fiskerne og fiskeriinspektørene når det gjelder høsting og forvaltning av viktige ressurser. Denne erfaringen har fulgt meg tett gjennom studiene, og var utslagsgivende da jeg bestemte tema for denne oppgaven.

Selv om jeg hadde det overordnede temaet klart, vil jeg takke min veileder Jennifer Leigh Bailey for å ha loset meg i retning av en regimeteoretisk tilnærming. Takk for tilliten du har vist meg gjennom hele prosessen, friheten til å teste egne ideer, men også de kritiske spørsmålene som har hjulpet meg å holde stø kurs i et farvann med en rekke teoretisk og empiriske skjær i sjøen. Dine konstruktive og oppmuntrende tilbakemeldinger har vært uvurderlig motivasjon i denne intensive perioden.

Jeg vil også takke João Neves og Kate Partridge i NEAFC-sekretariatet, som i en hektisk periode tok seg tid til å spore opp budsjetter, fangststatistikk, rapporter og møtereferater som ikke er publisert på organisasjonens nettsider. Takk også til Lars Kristian som har testet sin didaktiske kompetanse ved å introdusere meg for en rekke av biologiens forunderlige begreper.

En spesiell takk til tidligere og nåværende medstudenter for både faglige og ikke-faglige diskusjoner, latter og glede i hverdagen, og selskap gjennom lange dager på universitetet. Takk til Ingebjørg og Olav for all støtte og oppmuntring gjennom disse årene. Mamma og pappa, takk for god støtte gjennom studietiden. Takk for at dere tok dere tid til å lese og kommentere på både denne og tidligere oppgaver.

Min Kjærstin. Takk for at du er den du er.

Trondheim 14. mai 2013

Magnus Skjelmo Kristiansen



## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	1
1.1	Forskningsspørsmål og forskningsdesign .....	4
1.2	Om NAFO og NEAFC .....	5
1.2.1	NAFO .....	5
1.2.2	NEAFC .....	7
1.3	Tidligere forskning .....	10
1.4	Avgrensninger av oppgaven .....	11
1.5	Oppgavens struktur .....	11
2	Teori og metode .....	13
2.1	Hva er et internasjonalt regime? .....	13
2.2	Tre utfyllende forklaringer på internasjonale regimers fremvekst og funksjon .....	16
2.2.1	Den interessebaserte skolen .....	17
2.2.2	Den maktbaserte skolen .....	18
2.2.3	Den kunnskapsbaserte skolen .....	19
2.3	Regimeeffektivitet som avhengig variabel .....	20
2.3.1	Tre dimensjoner av regimeeffektivitet .....	20
2.3.2	Operasjonalisering av yteevne, utfall og påvirkning .....	22
2.3.2.1	Yteevne .....	22
2.3.2.2	Utfall .....	24
2.3.2.3	Påvirkning .....	25
2.3.3	Yteevne og utfall som mellomliggende variabler .....	26
2.4	En kausalmodell for å forklare regimeeffektivitet .....	26
2.4.1	Eksogene variable .....	27
2.4.1.1	Interesser og effektivitet .....	27
2.4.1.2	Makt som lederskap og effektivitet .....	28
2.4.1.3	Kunnskap og effektivitet .....	29
2.4.2	Endogene variabler .....	30
2.4.2.1	Deltagelse .....	30
2.4.2.2	Beslutningsprosedyrene .....	31
2.4.2.3	Sekretariatet .....	32
2.4.2.4	Skjæringspunktet mellom forskning og politikk .....	33
2.4.2.5	Kontroll og sanksjonsmuligheter .....	34

2.4.3	Den endelige forklaringsmodellen .....	34
2.5	Metode .....	35
2.5.1	Styrker og svakheter med casestudie som metode .....	36
2.5.2	Teoriens rolle .....	38
2.6	Datainnsamling og empirisk materiale .....	39
2.6.1	Primærkilder .....	39
2.6.2	Sekundærkilder .....	40
2.6.3	Dokumentanalyse .....	40
2.7	Oppsummering .....	41
3	Regimeeffektivitet i NAFO og NEAFC .....	42
3.1	Regimeeffektivitet i NAFO .....	42
3.1.1	Analyse av forholdet mellom anbefalt og politisk bestemt kvote i NAFO .....	42
3.1.2	Analyse av forholdet mellom bestemt kvote og innrapportert fangst i NAFO .....	43
3.1.3	Tilstanden for biomassen i fiskeriområde 3LN, 3M og 3O .....	44
3.2	Regimeeffektivitet i NEAFC .....	45
3.2.1	Analyse av forholdet mellom anbefalt og politisk bestemt kvote i NEAFC .....	45
3.2.2	Analyse av forholdet mellom bestemt kvote og innrapportert fangst i NEAFC .....	47
3.2.3	Tilstanden for biomassen i fiskeriområdene I og II og Irmingerhavet .....	47
3.3	Oppsummering av effektivitet i NAFO og NEAFC .....	48
4	Analyse av eksogene og endogene variabler .....	51
4.1	Interesse som effektivitet .....	51
4.1.1	Pådrivere og etternølere i NAFO .....	51
4.1.2	Pådrivere og etternølere i NEAFC .....	52
4.2	Makt som effektivitet .....	53
4.2.1	Lederskap i NAFO .....	53
4.2.2	Lederskap i NEAFC .....	54
4.3	Kunnskap som effektivitet .....	57
4.3.1	Faglig konsensus i NAFO .....	57
4.3.2	Faglig konsensus i NEAFC .....	58
4.4	Deltagelse .....	59
4.4.1	Deltagelse i NAFO .....	59
4.4.1.1	Omfang .....	59
4.4.1.2	Ikke-avtalepartneres deltagelse .....	60

4.4.1.3	NAFO og deltagelse .....	62
4.4.2	Deltagelse i NEAFC .....	62
4.4.2.1	Omfang .....	62
4.4.2.2	Ikke-avtalepartneres deltagelse.....	63
4.4.2.3	NEAFC og deltagelse .....	65
4.5	Beslutningsprosedyrer.....	65
4.5.1	Beslutningsprosedyrer i NAFO .....	65
4.5.2	Beslutningsprosedyrer i NEAFC .....	67
4.6	Sekretariat .....	67
4.6.1	Sekretariatet i NAFO .....	67
4.6.2	Sekretariatet i NEAFC.....	68
4.7	Skjøringspunktet mellom forskning og politikk.....	69
4.7.1	Forskning og politikk i NAFO .....	69
4.7.2	Forskning og politikk i NEAFC .....	70
4.8	Kontroll og sanksjonsmuligheter .....	71
4.8.1	Kontroll og sanksjonsmuligheter i NAFO.....	71
4.8.2	Kontroll og sanksjonsmuligheter i NEAFC .....	75
4.9	Oppsummering av eksogene og endogene variabler .....	79
5	Oppsummering og konklusjon.....	82
5.1	Oppsummering av hovedfunn.....	82
5.2	Teorienes forklaringskraft.....	85
5.3	Hvorfor er ikke NAFO og NEAFC effektive regimer? .....	88
5.4	Avsluttende bemerkninger og veien videre .....	90
6	Referanseliste.....	93
7	Vedlegg.....	101





## Liste med figurer og tabeller

### Figurer

Figur 1 Utdrag av NAFOs konvensjonsområde.....	6
Figur 2 Utdrag av NEAFCs konvensjonsområde.....	8
Figur 3 Endelig forklaringsmodell .....	35
Figur 4 Avtalepartnernes økonomiske bidrag til NAFO i perioden 1995-2011 .....	53
Figur 5 Avtalepartnernes økonomiske bidrag til NEAFC i 2000 og 2002-2011 .....	56
Figur 6 NAFOs konvensjonsområde.....	102
Figur 7 Organisasjonskart NAFO .....	103
Figur 8 NEAFCs konvensjonsområde .....	104
Figur 9 Organisasjonskart NEAFC .....	105

### Tabeller

Tabell 1 Oppsummering av regimeeffektivitet i NAFO og NEAFC .....	49
Tabell 2 NAFO og NEAFCs verdier på kontrollvariablene.....	81
Tabell 3 Oppsummering av hovedfunn.....	84
Tabell 4 Fangst- og kvoteoversikt for fiskeriområdene 3LNMO (NAFO).....	106
Tabell 5 Fangst- og kvoteoversikt for snabeluer i Irmingerhavet (NEAFC) .....	107
Tabell 6 Fangst- og kvoteoversikt for vanlig uer i Irmingerhavet (NEAFC) .....	108
Tabell 7 Fangst- og kvoteoversikt for snabeluer i fiskeriområde I og II (NEAFC).....	109
Tabell 8 Avtalepartnernes økonomiske bidrag til NAFO i perioden 1995-2011.....	110
Tabell 9 Avtalepartnernes økonomiske bidrag til NEAFC i 2000 og 2002-2011.....	112
Tabell 10 Avtalepartnernes praktiske bidrag til forskning i NAFO.....	113



## **Forkortelser**

CCAMLR	Kommisjonen for bevaring av antarktisk levende marine ressurser
CPPS	Den permanente kommisjonen for Sør-Stillehavet
EAC	Ecology Action Centre
FAC	Den permanente komiteen for økonomi og administrasjon (NEAFC)
FAO	FNs organisasjon for ernæring og landbruk
FN	De forente nasjoner
IBSFC	Den internasjonale baltiske fiskerikommisjonen
ICCAT	Den internasjonale kommisjonen for bevaring av atlantisk tunfisk
ICES	Det internasjonale havforskningsrådet
ICNAF	Den internasjonale kommisjonen for nordvest-atlantisk fiskeri
IMO	Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen
NAFO	Den nordvest-atlantiske fiskeriorganisasjonen
NEAFC	Den nordøst-atlantiske fiskeriorganisasjonen
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OSPAR	Konvensjonen for bevaring av marint miljø i Nord-Atlanteren
PECCOE	Den permanente komiteen for kontroll og håndhevelse (NEAFC)
PECMAS	Den permanente komiteen for styring og vitenskap (NEAFC)
SCC	Sierra Club Canada
SEAFO	Den sørøst-atlantiske fiskeriorganisasjonen
STACFAD	Komiteen for økonomi og administrasjon (NAFO)
STACFEN	Komiteen for miljøarbeid (NAFO)
STACFIS	Komiteen for fiskeriforskning (NAFO)
STACPUB	Komiteen for publikasjoner (NAFO)
STACREC	Komiteen for koordinering av forskningsarbeid (NAFO)
STACTIC	Komiteen for internasjonal overvåkning (NAFO)
UNFSA	FNs Fiskeribestandsavtale
UUU	Ulovlig, urapportert og uregulert
WWF	World Wide Fund for Nature



# 1 Innledning

Eiendom må til en viss grad være felles, men i alminnelighet privat. For når alle har en klar interesse i eiendommen, vil det ikke føre til klager; snarere vil de oppleve større fremgang siden alle vil bidra til sitt eget. Men med den rette innstilling hos menneskene vil likevel bruken av godene rette seg etter ordtaket ”Blant venner er alle ting felles”.<sup>1</sup>

(Aristoteles 1988: 26)

I forhold til Havrettskonvensjonen som De forente nasjoner (FN) vedtok i 1982, gjelder sitatet fra Aristoteles like mye i dag, som da det ble ytret for mer enn 2300 år siden. Det viser til at eiendom, og der i gjennom de ressursene som er underlagt denne eiendommen, skal være felles for alle. Samtidig er ikke allmenn eiendomsrett et mål i seg selv ettersom dette fratrukker brukerne deres mulighet til, men også ansvar for å forvalte eiendommen så ”måteholdent og generøst som han kan” (Aristoteles 1988: 31).

I et historisk perspektiv har prinsippet om fri ferdsel og ressursutnyttelse vært dominerende for all aktivitet til sjøs. Det var på 1700-tallet at man så de første kravene om en territorialgrense til sjøs på tre nautiske mil, og først i 1982 at grensen på 200 nautiske mil ble endelig vedtatt av FN i Havrettskonvensjonen.<sup>2</sup> Det er i dag FNs Havrettskonvensjon som regulerer ferdsel og ressursbruk til sjøs. Som et forhandlingskompromiss har avtalepartene beholdt prinsippet om fredelig gjennomfart innenfor grensen på 200 nautiske mil mot at nasjonalstatene har fått råderett over ressursene i området. På utsiden av grensen ble kravet om fri ferdsel stående, samtidig som statene ble enige om at ressursene i dette området skal forvaltes til det beste for ”menneskehetens fellesarv” (FN 1982: 25). Med prinsippet om ”menneskehetens fellesarv” menes det at ressursene i området skal utnyttes til det beste for hele menneskeheten, både kyststater og landlåste stater, med spesiell vekt på behovene til utviklingsland (FN 1970). Av dette

---

<sup>1</sup> Jeg har selv oversatt dette og alle påfølgende sitater i oppgaven fra engelsk til norsk.

<sup>2</sup> Havrettskonvensjonen var resultat av at flere stater, ledet av USA og Truman-erklæringen i 1945, tett fulgt av Chile, Mexico, Panama og Peru krevde jurisdiksjon opptil 200 nautiske mil for å sikre tilgang til ressursrike fiskebanker. I motsetning til USA, Mexico og Peru har ikke Chile og Panama kontinentalsokkel, og de begrunnet kravet om en grense på 200 nautiske mil med at dette ville sikre ressurskontroll over store og viktige fiskebanker (Churchill og Lowe 1999: 160-161).

ser vi at ressursene som ligger utenfor staters økonomiske soner er definert som rivaliserende kollektive goder,<sup>3</sup> og dermed felles eiendom slik vi kjenner fra Aristoteles.

I dag ligger nærmere 60 % av verdens havområder utenfor nasjonalstatenes jurisdiksjon, det vil si utenfor 200 nautiske mil. Som et resultat av den rivende teknologiske utviklingen vi så på 1900-tallet i form av blant annet større fartøyer, bedre frysekapasitet, GPS-teknologi og sonar, har havfiskeflåten vandret lenger og lenger ut fra kysten. Potensielt store økonomiske gevinster gjør at fisket på det åpne hav økte fra under to millioner tonn i 1950 til over ti millioner tonn i 2006 (Cullis-Suzuki og Pauly 2010: 1036). I dag utgjør fisket i disse havområdene mellom 5 og 10 prosent av den samlede fangsten på verdensbasis. Det er anslått at over 30 prosent av verdens fiskebestander er utsatt for overfiske, mens nærmere 60 prosent utnyttes maksimalt. Situasjonen antas å være mer alvorlig for bestander i internasjonale farvann enn de som er underlagt nasjonalstaters økonomiske soner (FAO 2012: 13, 56).

Fisk i internasjonale farvann er som sagt et rivaliserende kollektivt gode. Med Aristoteles ord vil et generøst forbruk i dag kunne føre til ekstremt måtehold, og i verste fall opphør for bruken i morgen. Det sentrale spørsmålet er derfor hvordan vi sikrer fellesskapets tilgang til å bruke en ressurs, samtidig som aktørene som nyttiggjør ressursen har insentiver for å forvalte ressursen på en best mulig måte. Holder vi oss til fisk og internasjonale farvann kan dette spørsmålet omformuleres til: Hvordan sikrer vi at fisket i internasjonale farvann gjennomføres på en bærekraftig måte? Mens blant annet Garrett Hardin (1968) gjennom sin teori om *Allmenningens tragedie* argumenterer for at en bærekraftig løsning ikke er mulig så lenge vi forholder oss til rasjonelle aktører, så har Elinor Ostrom (1992) et mer oppløftende svar. Ostrom (1992: 301) mener aktørene velger samarbeid framfor individuelle strategier dersom de er enige om å akseptere følgende fire aspekter ved bærekraftig utvikling: at en videreføring av dagens individuelle strategier vil skade ressurstilgangen på lengre sikt, at det finnes effektive strategier for koordinering av en mer bærekraftig ressursutnyttelse, og at flesteparten av ressurskonsumentene er villige til å oppfylle sine forpliktelser når de binder seg til en ny strategi. Til slutt må kostnadene knyttet til tapt beslutningsmyndighet være lavere enn den langsiktige nytten av samarbeid. Mer konkret anbefaler Ostrom (1992: 297-298) å formalisere samarbeidet gjennom brukergrupper, der de som bruker ressursen enes om formelle og uformelle forvaltningsprosedyrer.

Gjennom FNs Fiskeribestandsavtale (UNFSA) fra 1995 kan det virke som om statene tok Ostroms anbefalinger til etterretning. Gjennom UNFSA ble det befestet at alle havområder

---

<sup>3</sup> Med kollektive goder menes goder hvor en eller flere aktører ikke kan nektes eller effektivt hindres i å nyttiggjøre seg ressursen. Ressursen er rivaliserende og dermed betinget fornybar siden dagens konsum konkurrerer med mulighetene for fremtidig konsum (FAO 2012: 12-13; Krugman og Wells 2005: 484).

skulle reguleres ved hjelp av regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (FN 1982: art. 116, 118; 1995: art. 8, 9). Tanken bak disse fiskeriforvaltningsorganisasjonene er at stater, eller andre suverene enheter som den Europeiske Union (EU), skal samarbeide om en felles bærekraftig forvaltning. Ved institusjonalisert samarbeid vil aktørenes insentiver endre seg, og følgelig vil man gå bort fra tanken om at aktørene er nyttemaksimerende i et kortsiktig perspektiv på bekostningen av fremtidige generasjoners behov. For å kontrollere om denne antagelsen er korrekt ser vi at en rekke spørsmål må besvares. For eksempel: Når er insentivene tilstrekkelig endret til at statene samarbeider? Eller spurt på en annen måte, når søker suverene stater samarbeid framfor alenegang? Videre er det interessant å spørre seg når dette samarbeidet er å anse som vellykket, og på hvilken måte det er vellykket? Er det noen samarbeidsformer som er mer vellykkede enn andre?

For å besvare disse spørsmålene vil jeg benytte en regimeteoretisk tilnærming. I neste kapittel definerer jeg et internasjonalt regime som et *institusjonalisert og vedvarende samarbeid knyttet til et spesifikt saksområde, hvor aktørenes prinsipper, normer og handlingsalternativer formes av samarbeidets rammer*. I følge Ernst B. Haas (1982: 212) studerer vi regimer fordi de gjenspeiler menneskets evne til å redefinere og løse allmenne problemer. Som jeg kommer tilbake til i del 2.2.2 argumenterer interessebaserte teorier for at regimer bidrar til oppnå kollektive goder statene ikke ville klart å maksimere på egenhånd. På bakgrunn av dette mener jeg den regimeteoretiske tilnærmingen er godt egnet for å analysere fiskeriforvaltning.

Mer spesifikt er det studier av *regimeeffektivitet* som undersøker hvor godt et regime gjennomfører den funksjonen den er satt til å tjene, det vil si hvorvidt det fullfører målsetningene som lå til grunn for samarbeidet i utgangspunktet. På denne måten blir regimer *verktøy*, og som for andre verktøy kan man måle hvorvidt det er egnet til å utføre en spesifikk oppgave. De fleste studier som legger denne instrumentelle forklaringen til grunn vil i følge Underdal (2004: 27) utelukke bivirkningene og kostnadene knyttet til oppstarten og drift av regimene. Regimeeffektivitet blir dermed et mål på regimes bruttokapasitet etter opprettelsen, og ikke dets netto nytteeffekt som summen av alle kostnader og gevinster knyttet til regimene. Dermed må det skilles mellom et regimes bruttoeffektivitet (effectiveness) og dets totale nytteeffektivitet (efficiency). Selv om de irreversible kostnadene knyttet til regimedannelse brukes til å forklare hvorfor eksisterende regimer blir endret fremfor erstattet vil jeg opprettholde det analytiske skillet mellom regimers prestasjoner og kostnadene knyttet til etablering. Dette kommer av at regimer antas å skape kollektive goder statene ikke oppnår alene, og følgelig mener jeg det er rimelig å anta at de samme aktørene anser gevinsten av samarbeidet som større enn kostnadene ved å



iverksette samarbeidet. I denne oppgaven vil ordet effektivitet brukes for å beskrive regimenenes bruttoeffektivitet.

## 1.1 Forskningsspørsmål og forskningsdesign

Overfor viste jeg at dersom felles ressurser skal nyttiggjøres generøst og måteholdent er det en nødvendig forutsetning at de institusjonaliserte formene for samarbeid er vellykket. Det er rammene for det institusjonaliserte samarbeidet som er tema for denne oppgaven. Jeg vil derfor benytte regimeteori til å bygge en forklaringsmodell for regimeeffektivitet, og bruke denne modellen til å analysere effektivitet i Den nordvest-atlantiske fiskerierorganisasjonen (NAFO) og Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC). Jeg vil benytte de empiriske funnene til å vurdere hvorvidt forklaringsmodellen er egnet til å øke vår forståelse av effektivitet i de to organisasjonene. Når jeg velger å se på NAFO og NEAFC skyldes det at begge organisasjonene har røtter tilbake til Havrettskonvensjonens oppstart i 1982, og at de er geografiske naboer med overlappende medlemmer og forvalter flere av de samme fiskeartene. Organisasjonene har også sammenfallende målsetninger ettersom de begge søker å koordinere samarbeid, informasjonsutveksling og sikre rasjonell og bærekraftig utvikling av fiskeriressursene i sine respektive myndighetsområder. Samtidig viser en undersøkelse gjennomført av Cullis-Suzuki og Pauly (2010: 1040) at organisasjonene presterer relativt ulikt målt i forekomst av biomasse. De hevder NEAFC er mer effektiv en NAFO. Vi ser dermed at en undersøkelse av NAFO og NEAFC er en undersøkelse av to relativt like case, samtidig som det kan antas at casenes grad av påvirkning er forskjellig. Det er denne likheten som gjør det interessant å nærme seg på organisasjonene. Ved å sammenligne organisasjonene langs en rekke kontrollvariabler, vil jeg kunne isolere ut forskjeller mellom organisasjonene som igjen kan bidra til å forklare forskjellen i avhengig variabel. Disse funnene vil i igjen kunne brukes til å vurdere forklaringskraften til det teoretiske rammeverket. I sum ser vi at dette legger opp til en tredelt tilnærming hvor del én ser på hva som teoretisk sett gjør en fiskerierorganisasjon vellykket. Del to analyserer de nevnte organisasjonene i tråd med kriteriene fra del én. Endelig vil en naturlig konsekvens av del én og to være at jeg diskuterer teoriens evne til å skape forståelse av hva som gjør internasjonale fiskeriforvaltningsorganisasjoner effektive. Sistnevnte vil jeg gjøre kort i del 5.2. På denne måten vil oppgaven også være et bidrag til teoriutviklingen på feltet ettersom den vil si noe om effekten og dermed også viktigheten av kontrollvariablene. Jeg mener denne tredelingen fanges opp av følgende problemstilling:

*På hvilken måte og i hvilken grad har de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene NAFO og NEAFC vært effektive i perioden 1995 til 2011?*

Perioden 1995 til 2011 er valgt da jeg mener det er mest interessant å vurdere om regimene har vært effektive i nyere tid. Som vi så over ble også FNs Fiskeribestandsavtale implementert i 1995, og på bakgrunn av avtalens målsetninger virker det rimelig å anse 1995 som et vendepunkt og en ny start for fiskeriforvaltningsorganisasjonene. Viktigheten av de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene ble ytterligere bekreftet dette året gjennom ”blåkveite-krigen” mellom Canada og Spania. Canadiske myndigheter arresterte en spansk tråler i internasjonalt farvann, og beskyldte den for å undergrave forvaltningsprinsippene i regionen gjennom overfiske og bruk av ulovlige fangstredskaper (Missios og Plourde 1996). I 2004 og 2007 ble det utviklet nye konvensjonstekster i henholdsvis NAFO og NEAFC, samtidig som begge organisasjonene gjennomførte evalueringer av egne prestasjoner. Det er rimelig å anta at disse endringene har bidratt til endringer i kontrollvariablene. Når jeg stopper i 2011 skyldes dette mangelfullt kilde-materiale for 2012 og 2013. Som jeg kommer nærmere tilbake til i avsnitt 1.4 vil jeg gjøre ytterligere to avgrensninger. Disse er knyttet til hvilke fiskeressurser det er som analyseres og hvilke geografiske områder jeg fokuserer på.

Jeg har bevisst valgt å skrive oppgaven på norsk selv om de teoretiske bidragene og primærkildene er på engelsk. På den måten vil oppgaven også være et bidrag til utvikling av en (manglende) norsk terminologi på forskningsfeltet. Dette er etterspurt av personer med ikke-vitenskapelig bakgrunn som skal sette seg inn i fagfeltet. De viktigste oversettelsene er vedlagt i en egen ordliste i vedlegg A.

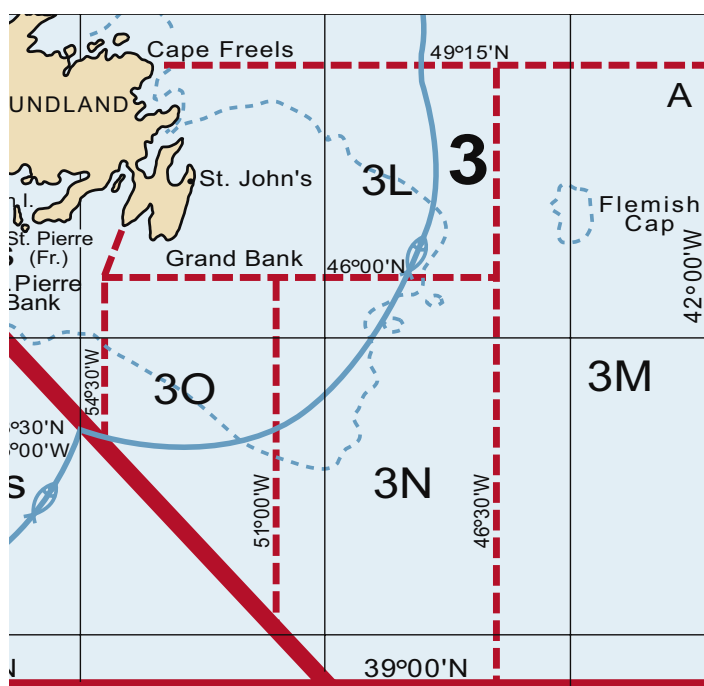
## **1.2 Om NAFO og NEAFC**

### **1.2.1 NAFO**

Den nordvest-atlantiske fiskeriforvaltningsorganisasjonen, NAFO, ble opprettet fra 1. januar 1979 som etterfølgeren til Den internasjonale kommisjonen for nordvest-atlantisk fiskeri (ICNAF). I dag består NAFO av Canada, Cuba, Danmark (for Færøyene og Grønland), EU, Frankrike (for St. Pierre og Miquelon), Island, Japan, Sør-Korea, Norge, Russland, Ukraina og USA. De øst-europeiske landene Bulgaria, Latvia, Litauen og Polen har også vært NAFO-medlemmer i perioden som analyseres og deltar i dag gjennom EU-delegasjonen. NAFOs overordnede målsetning er å bidra til konsultasjon og samarbeid i konvensjonsområdet for å sikre optimal utnyttning og rasjonell styring og forvaltning av fiskeressursene (NAFO 2004a: v). Konvensjonen gjelder alle fiske-

ressurser i konvensjonsområdet med unntak av laks, tunfisk, seilfisk og sjøpattedyr som er underlagt andre forvaltningsorganisasjoner samt artikkel 64 til 68 i Havrettskonvensjonen. I tillegg omfatter konvensjonen også stillestående arter; det vil si organismer som på høstingstidpunktet er immobile over eller under sjøbunnen, og derfor er avhengig av konstant fysisk kontakt med denne for å kunne bevege seg (NAFO 2004a: art. 1). Dette betyr at NAFO forvalter arter som blekksprut, flyndre, skate, torsk og uer.

Den delen av NAFOs konvensjonsområde som er relevant for denne oppgaven er avbildet i figur 1, mens hele konvensjonsområdet er avbildet i figur 6 i vedlegg B. Konvensjonsområdet dekker den nordvestlige delen av Atlanterhavet, og grenser til NEAFCs konvensjonsområde i øst. NAFO opererer i tillegg med et *forvaltningsområde*, det vil si den delen av konvensjonsområdet som ligger utenfor medlemsstatenes nasjonale jurisdiksjon (NAFO 2004a: art. 1). I figur 1 ser vi også at myndighetsområdet er inndelt i geografisk avgrensede fiskeriområder. Som jeg kommer tilbake til i del 1.4 er det de avbildede fiskeriområdene 3L, 3M, 3N og 3O (3LMNO) som vil analyseres nærmere for NAFOs vedkommende.



Figur 1 Utdrag av NAFOs konvensjonsområde (NAFO 2004a: viii)

NAFOs organisasjonsstruktur er skissert i figur 7 i vedlegg B. Organisasjonens hovedkontor og sekretariat ligger i Dartmouth, Nova Scotia i Canada. I tillegg til dette sekretariatet består organisasjonen av et *Hovedråd* hvor alle medlemmene er representert. Hovedrådets leder er også lederen av NAFO. Dette rådet har et overordnet ansvar for å føre tilsyn med og koordinere or-

organisatoriske, administrative, økonomiske og andre interne forhold i organisasjonen. Hovedrådet er også organisasjonens eksterne organ, og har i oppgave å vurdere og avgjøre medlemskap i Fiskerikommisjonen. Den permanente Komiteen for økonomi og administrasjon (STACFAD), er også direkte underlagt Hovedrådet.

Organisasjonen har også et *Vitenskapsrådet* som skal fungere som et forum for vitenskapelig konsultasjon og samarbeid mellom medlemsstatene. Vitenskapsrådet er ansvarlig for å samle rapporter, informasjon og annet materiale som kan brukes for å få en helhetlig forståelse av ressursituasjonen i forvaltningsområdet. Vitenskapsrådet kommer på forespørsel med konkrete råd til avtalepartnere og Fiskerikommisjonen. Som i Hovedrådet er alle medlemslandene representert i Vitenskapsrådet (NAFO 2004a: art. VI). Dette rådet har fire faste komiteer. Disse er Komiteen for fiskeriforskning (STACFIS), Komiteen for koordinering av forskningsarbeid (STACREC), Komiteen for publikasjoner (STAC PUB) og Komiteen for miljøarbeid (STACFEN) som blant annet er ansvarlig for oseanografiske undersøkelser.

Til sist er det en Fiskerikommisjon som er ansvarlig for selve forvaltningen og bevaringen av fiskeriressursene i forvaltningsområdet. Fiskerikommisjonens viktigste oppgave er å sikre optimal utnyttelse av fiskeriressursene i forvaltningsområdet, blant annet på bakgrunn av informasjon fra det Vitenskapsrådet. Fiskerikommisjonen er pålagt å sikre at NAFOs reguleringer samsvarer med tilliggende kyststaters reguleringer i de tilfeller hvor fisken emigrerer mellom forvaltningsområdet og konvensjonsområdet. Forvaltningen skal ta hensyn til de medlemsstatene som tradisjonelt har fisket i området, samt kystsamfunn som er spesielt avhengig av fiskebestandene tilknyttet Grand Bank og Flemish Cap. Medlemskap i Fiskerikommisjonen er begrenset til de NAFO-medlemmene som deltar i fisket i forvaltningsområdet, eller som kan fremlegge tilfredsstillende bevis for Hovedrådets generalforsamling om at de vil delta i fiskeriet i innværende eller påfølgende kalenderår. Fiskerikommisjonen har også den faste Komiteen for internasjonal overvåking (STACTIC).<sup>4</sup>

## 1.2.2 NEAFC

Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen, NEAFC, ble etablert i sin nåværende form gjennom en konvensjonstekst som trådte i kraft i 1982. Denne konvensjonen erstattet Den nordøst-atlantiske fiskerikonvensjonen fra 1959, som igjen hadde erstattet en avtale fra 1946 som regulerte maskestørrelse og regler for fiskens størrelse. I dag består NEAFC av fem avtalepartnere.

---

<sup>4</sup> NAFO fremforhandlet en ny konvensjonstekst i 2007 som enda ikke er ratifisert av alle medlemmene. Når den nye avtalen ratifiseres vil det føre til endringer i organisasjonen ved at Hovedrådet og Fiskerikommisjonen slås sammen til et organ (NAFO 2007a: art. V(2)).

Dette er Danmark (for Færøyene og Grønland), EU, Island, Norge og Russland. I tillegg til disse fem kyststatene deltar Canada, New Zealand og St. Kitts og Nevis som samarbeidende ikke-avtalepartnere. Dette er stater som har tillatelse til å fiske innenfor NEAFCs jurisdiksjonsområde, og som gjennom dette er forpliktet til å følge organisasjonens avtaleverk. Estland og Polen har også vært medlemmer av NEAFC, men de deltar i dag gjennom EU-delegasjonen.



Figur 2 Utdrag av NEAFCs konvensjonsområde (NEAFC 2013b)

Hovedmålene til NEAFC er å skape et forum for konsultasjon og informasjonsutveksling om statusen til fiskeriressursene i Nordøst-Atlanteren og til grenseliggende forvaltningspolitikk for å sikre bevaring og optimal utnyttelse av ressursene i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon (NEAFC 2002a: 4). Konvensjonen omhandler alle fiskebestander, bløtdyr, skalldyr og stillestående arter i konvensjonsområdet. I dag består hovedfisket i NEAFC av hyse, kolmule, makrell, sild, uer, samt annen dyphavsfisk som kveite, skater og ulike typer hai. Arter som er unntatt fra konvensjonen er anadrom fisk, bestander regulert av andre internasjonale avtaler, og migrerende fiskearter som tunfisk, havbrasme, seilfisk, sverdfisk, makrellgjedde, delfiner, hai og hval (NEAFC 2002a: art. 1(2)).

NEAFCs konvensjonsområde ligger i den nordøstlige delen av Atlanterhavet og Nordishavet. Den delen av konvensjonsområdet som er aktuell for denne oppgaven er vist i er vist i figur 2, mens hele konvensjonsområdet er presentert i figur 8 i vedlegg C (se også NEAFC 2013c). Også her er myndighetsområdet inndelt i geografisk avgrensede fiskeriområder. Mesteparten av fiskeslagene som er underlagt NEAFCs jurisdiksjon migrerer også inn i farvann regu-

lert under medlemsstatenes økonomiske soner. Som i NAFO er fiskeriforvaltning i Nordøst-Atlanteren en todelt prosess, der forvaltningen skjer både som samarbeid mellom kyststatene og internt i organisasjonene.

Organisasjonsstrukturen i NEAFC er skissert i figur 9 i vedlegg C. I motsetning til konvensjonsteksten hos NAFO, inneholder NEAFCs avtaleverk få føringer for organisasjonens utforming. Konvensjonsteksten slår fast at organisasjonen består av én kommisjon, heretter kalt *Kommisjonen*. Kommisjonen ledes av en president og to visepresidenter. Visepresidentene kan fungere som representanter for sine respektive medlemsland, mens presidenten kun innehar dette ledervervet. Presidentskapet velges for en periode på tre år, med mulighet for et gjenvalg. Kommisjonen står fritt til å velge sitt eget sekretariat. I tillegg har den anledning til å opprette de underliggende organer som er nødvendig for NEAFC skal kunne leve opp til sine forpliktelser. Kommisjonens hovedoppgave er å sikre langsiktig bevaring og optimalt utbytte av fiskeriressursene i konvensjonsområdet, samtidig som den tar høyde for en økonomiske, miljømessige og sosiale gevinster. For å gjøre dette skal Kommisjonen fremme helhetlige anbefalinger som også strekker seg inn i medlemslandenes jurisdiksjonsområder. Regulering av nettmasker, minimumskrav til fiskestørrelse, avstenging av områder eller sesongfiske, etablering av kvoter og begrensinger på fiskeriinnsatsen er noen av verktøyene Kommisjonen har til rådighet for å løse disse oppgavene.

I dag har Kommisjonen tre faste komiteer og fem midlertidige arbeidsgrupper. Den permanente komiteen for kontroll og håndhevelse (PECCOE) består av representanter fra alle medlemslandene og er ansvarlig for å gi råd til Kommisjonen knyttet til fiskerikontroll og håndheving av NEAFCs planverk. Den permanente komiteen for styring og vitenskap (PECMAS) er ansvarlig for kontakten mellom NEAFC og Det internasjonale havforskningsrådet (ICES). Det er ICES som bidrar med vitenskapelige anbefalinger til NEAFC, men PECMAS tilrårer Kommisjonen på bakgrunn av anbefalingene. Den tredje og siste av de faste komiteene er den permanente komiteen for økonomi og administrasjon (FAC). Komiteen gir råd i forbindelse med Kommisjonens årlige budsjett og andre administrative oppgaver.

Arbeidsgruppene er satt sammen av representanter for medlemslandene som diskuterer detaljerte saksområder, hvorpå de presenterer sine råd til Kommisjonen i fellesskap. De opprettes på initiativ fra Kommisjonen og arbeider inntil sistnevnte velger å legge ned gruppen. Per i dag har NEAFC blant annet arbeidsgrupper som ser på samarbeid om datakommunikasjon med NAFO og andre fiskeriforvaltningsorganisasjoner samt en arbeidsgruppe som evaluerer NEAFCs rolle for fremtiden.

### 1.3 Tidligere forskning

Vi har allerede sett at spørsmål om forvaltning av kollektive goder ikke er et nytt fenomen, da dette blant annet er drøftet av Aristoteles (1988), Hardin (1968), Olson (1971) og Ostrom (1992). Også de institusjonelle rammene knyttet til strukturene, det vil si regimene, rundt forvaltningen er godt forankret gjennom de siste tretti års studier av internasjonal politikk. Se blant annet Gale (1998), Hasenclever, Mayer og Rittberger (1996, 1997, 2000), Keohane (1982, 1984), Krasner (1982, 1983), Strange (1982) og Young (1980, 1989b, 2004). I kapittel 2 vil jeg argumentere for at regimeteoriene har utviklet seg gjennom tre dominerende diskurser. Teoretikerne diskuterte først hva et regime er, og deretter hvordan man kunne forklare fremveksten av og endringer i regimer. Deretter blusset en tredje diskurs opp. I denne diskursen diskuterte man hva som gjør et regime effektivt. Her har blant annet Helm og Sprinz (2000), Hovi, Sprinz og Underdal (2003), Underdal (1992, 2004), Underdal og Young (2004), Wettestad (1995) og Young (1994, 2003) kommet med teoretiske bidrag jeg vil benytte i analysen av regimeeffektivitet.

Når vi beveger oss fra teoretiske til empiriske bidrag er det så vidt meg bekjent ikke gjennomført tidligere analyser som sammenligner NAFO og NEAFC på samme måte som i denne oppgaven. I følge Trond Bjørndal (2009) er det gjennomført relativt lite forskning på betydningen av regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner generelt, og NEAFC spesielt. Det har i stor grad begrenset seg til doktoravhandlinger og artikler publisert i tidsskrift som *Marine Policy*, *Ocean and Coastal Management*, *Ocean Development & International Law* og *The International Journal of Marine and Coastal Law*. Se blant annet Bjørndal (2009), Cullis-Suzuki og Pauly (2010), Henriksen og Hoel (2011), Henriksen, Hønneland og Sydnes (2006), Hoel og Kvalvik (2006), Kvalvik (2012), Molenaar (2003) og Stokke (2001). Disse arbeidene gjennomfører ikke samme sammenligning av organisasjonene, men analyserer dem mer isolert. Nevnte Cullis-Suzuki og Pauly (2010) gjennomfører for eksempel sin analyse av internasjonale fiskeriforvaltningsorganisasjoner på bakgrunn av biomasse og fiskedødelighet. Henriksen et al. (2006) analyserer hvordan NAFO og NEAFC fungerer i henhold til FNs Fiskeribestandsavtale, uten noe mer strukturert analyse organisasjonene i mellom. Kvalvik (2011) bruker NAFO som referanse når hun analyserer utvikling i NEAFC på bakgrunn av institusjonelt samspill. Til slutt vil jeg også nevne Kjell Kristian Dørum sin hovedfagsoppgave fra 1998 hvor han undersøker regimeeffektivitet i NAFO i perioden 1979-1995. Vi ser dermed at en sammenligning av effektivitet i NAFO og NEAFC vil være et bidrag til et avgrenset forskningsfelt.

## 1.4 Avgrensninger av oppgaven

Ut fra oppgavens ytre rammer er det nødvendig å gjøre ytterligere avgrensninger for å kunne besvare forskningsspørsmålet på bakgrunn av en systematisk empirisk analyse. Den første avgrensningen er knyttet til hvilken fiskeart jeg vil fokusere på i analysen av den avhengige variabelen. I denne oppgaven skal jeg se nærmere på forvaltning av uer. Arten er interessant av flere årsaker. For det første vokser den sent, og blir først kjønnsmoden i en alder av ti til tolv år. Dette gjør bestanden sårbar i tilfeller av overfiske. For det andre består arten av de to undergrupperingene *vanlig uer* og *snabeluer*.<sup>5</sup> Begge artene blir fisket kommersielt i både NAFO og NEAFC, samtidig som fisket i lange perioder har vært uregulert. Som vi skal se skyldes dette blant annet at avtalepartnerne i NEAFC har vært uenig om hvorvidt snabelueren i Irmingerhavet består av en eller to bestander.

Med introduksjonen av Irmingerhavet beveger jeg meg videre til den andre avgrensningen, nemlig de geografiske områdene. I NEAFC har jeg avgrenset undersøkelsen til fiskeriområde I og II, samt Irmingerhavet, det vil si fiskeriområde V, VI, XII og XIV. Disse områdene er avbildet i figur 2. Områdene er valgt da det i hovedsak er her fisket etter uer foregår. I NAFO har jeg begrenset analysen til fiskeriområdene 3LNMO som er avbildet i figur 1. Dette er det området av NAFOS myndighetsområde hvor vi finner kommersielt fiske av uer i internasjonalt farvann. Det bedrives også fiske etter snabeluer i fiskeriområdene 1 og 2. Disse områdene er likevel ikke aktuell i denne analysen siden fisket foregår innenfor de økonomiske sonene til Canada og Grønland.

## 1.5 Oppgavens struktur

Oppgaven er inndelt i fem kapitler. Kapittel 1 er et introduksjonskapittel hvor jeg gjør rede for tema, problemstillinger og relevante avgrensninger. Kapittel 2 er tredelt. Del én tar for seg det teoretiske rammeverket. Her vil jeg diskutere regimekonseptet i lys av de tre teoretiske skoleretningene innenfor henholdsvis interessebasert, maktbasert og kunnskapsbasert teori. I kapitlets andre del vil jeg se nærmere på regimeeffektivitet, og operasjonalisere dette. Her vil jeg også presentere kontrollvariabler som antas å påvirke den samlede effektiviteten i lys av de nevnte skoleretningene. Disse variablene vil bli presentert i en forklaringsmodell i figur 3. I den påfø-

---

<sup>5</sup> NAFO har en tredje uerart, akadisk uer (*sebastes fasciatus*), men på grunn av lignende karakteristikk med snabelueren skiller ikke organisasjonen mellom de to typene i forvaltningen (NAFO 2012c: 133, 141, 162). Også NEAFC har en tredje uerart, lusueren (*sebastes viviparus*). Denne har liten kommersiell verdi, og blir kun fisket i to små områder sør for Island (ICES 2011b: 46, 56). Jeg vil ikke inkludere akadisk uer eller lusuer i denne analysen.



gende del tre skal jeg gå gjennom den metodiske tilnærmingen, samt diskutere data- og kildematerialet som benyttes i analysen.

I kapittel 3 vil jeg vurdere NAFO og NEAFCs samlede effektivitet når det gjelder forvaltning av uer i fiskeriområdene 3LMNO, I og II og i Irmingerhavet. Kapittel 4 brukes til å analysere organisasjonenes verdier på henholdsvis eksogene og endogene kontrollvariabler. Til slutt, i kapittel 5 vil jeg oppsummere de viktigste funnene og drøfte teoriens forklaringskraft. Jeg vil deretter komme med en konklusjon basert på de empiriske og teoretiske funnene jeg gjør i oppgaven, etterfulgt av forslag til videre forskning.

## 2 Teori og metode

John Ruggie (1975: 570) definerer internasjonale regimer som ”et sett felles forventinger, regler og reguleringer, planer, organisatorisk styrke og økonomiske forpliktelser som er akseptert av en gruppe stater”. Begrepets gjennombrudd kom først i 1982 gjennom en spesialutgave av *International Organization* (vol. 36, nr. 2). Det er i denne utgaven vi finner både ”konsensusdefinisjonen” av regimebegrepet, samt Susan Strange (1982) sin artikkel *Cave! hic dragones* som den dag i dag trekkes frem som en av de mest sentrale og gjennomarbeidede kritikkene av regimebegrepet. Dersom vi følger den teoretiske utviklingen fra 1982 og frem til i dag ser vi at konseptet har gjennomgått tre faser eller faglige diskurser.<sup>6</sup> Den første diskursen har utgangspunkt i 1982 og den nevnte diskusjonen om *hva* et regime er. I den påfølgende diskursen ble det forsøkt å forklare tilblivelsen og endringen av internasjonale regimer, mens den tredje og siste diskursen har forsøkt å forklare når regimene er effektive og hvordan man måler regimeeffektivitet. Vi ser dermed at det er den første og siste diskursen som er de mest sentrale for denne oppgaven. Diskurs nummer en fordi den bidrar til å definere objektet som undersøkes, og diskurs tre fordi den legger grunnlaget for hvilke variabler og objekter som skal undersøkes. Jeg mener likevel det er viktig å redegjøre for innholdet i den andre diskursen, da de teoretiske diskusjonene og konklusjonene herfra er retningsgivende for den tredje diskursen.

### 2.1 Hva er et internasjonalt regime?

I denne oppgaven velger jeg å definere et internasjonalt regime som et *institusjonalisert og vedvarende samarbeid knyttet til et spesifikt saksområde, hvor aktørenes prinsipper, normer og handlingsalternativer formes av samarbeidets rammer*. Jeg har utledet denne definisjonen med utgangspunkt i Ruggies originale definisjon, samt den første debatten og kritikken mot konsensusdefinisjonen i *International Organizations*. I følge konsensusdefinisjonen er internasjonale regimer ”prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer som former aktørenes forventinger tilknyttet et gitt saksfelt” (Krasner 1982: 185). Strange (1982: 485) mener definisjonen er upresis, og bidrar til å gjøre begrepet ullent. Hun mener begrepsbruken er inkonsistent, og dermed villeder og forstyrrer mottakeren. Siden det også er vanskelig å skille konseptuelt mellom be-

---

<sup>6</sup> Denne kategoriseringen er ikke absolutt, og det er mulig å argumentere for flere eller færre debatter. Jeg velger likevel å forholde meg til tre diskurser da dette gir en mer strukturert fremstilling av litteraturen og de teoretiske diskusjonene.

greper som normer, prinsipper, regler og beslutningsprosedyrer bidrar heller ikke konsensusdefinisjonen til å redusere dette problemet (Young 1986: 106). Selv om dette er en relevant innvending, mener jeg Krasners utdypning av konsensusdefinisjonen bidrar til å svekke argumentasjonen til Strange og Young. I følge Krasner (1982: 186) er prinsipper overbevisninger basert på realiteter, årsakssammenhenger og rettskaffenhet. Regler er spesifikke forskrifter knyttet til muligheter for handling, mens beslutningsprosedyrer skal sikre en konsistent praksis for tilblivelse og implementering av kollektive valg. Jeg mener også at Krasners presisering av normer, regler og beslutningsprosedyrer viser at en dekkende regimedefinisjon må inkludere tidsaspektet. Dette kommer av at velbegrunnede overbevisninger, et velutviklet regelverk og beslutningsprosedyrer som institusjonalisert praksis blir til over tid, og vanskelig lar seg implementere på kort sikt.

Ved å argumentere for tidsaspektet har jeg alt foregrepet (Strange 1982: 488-490) sin neste kritikk. Hun mener nemlig regimebegrepet er statisk, og produserer ”stillbilder i stedet for filmer”. Det vil si at begrepet legger for stor vekt på overenskomstene som fører fram til samarbeidet, snarere enn den dynamiske virkeligheten samarbeidet inngår i. Dette argumentet er todelte. På den ene siden viser hun at regimebegrepet tar utfallet for gitt. Så lenge det foreligger en samarbeidsavtale vil den som en logisk nødvendighet påvirke avtalepartnerne på en måte som sikrer regimesamarbeidets ønskede utfall. For det andre presenteres utfallet som forhåndsbestemt etter samme logikk. Sagt på en annen måte tilsier konsensusdefinisjonen at regimer former avtalepartnernes forventninger (utfall), og at utfallet er forhåndsbestemt i henhold til regimets målsetninger. Jeg er enig i at dette er en relevant innvending mot konsensusdefinisjonen. Fred Gale (1998: 266) hevder regimer vokser frem, og dermed er mindre statiske enn definisjonen tilsier. Også Oran Young (1982) argumenterer for at regimer er dynamiske, noe som understreker viktigheten av å inkludere både tidsaspektet og det dynamiske aspektet i begrepets definisjon.

Til nå har vi sett flere relevante innvendinger mot konsensusdefinisjonen. Jeg mener samtidig at den også innebærer to viktige avklaringer. For det første presiseres det at internasjonale regimer er en form for internasjonale institusjoner og må studeres deretter. For det andre blir det gjort et analytisk skille mellom *internasjonale regimer* og *internasjonale organisasjoner* der førstnevnte er sakspesifikk, mens internasjonale organisasjoner, illustrert ved FN, ikke er begrenset til et saksområde (Hasenclever et al. 1996: 179-180). Internasjonale regimer er dermed institusjoner, mens internasjonale organisasjoner skiller seg fra disse ved å ha kapasitet til å handle. Det vil si at i motsetning til regimer, så kan internasjonale organisasjoner delta i målrettede aktiviteter som pengeinnsamling og pengebruk, definere politikk og gjøre handlingsrettede valg (Keohane 1988: 384, f. 2). Vi ser dermed at internasjonale organisasjoner kan eksistere

uten regimer, mens regimer har sitt grunnlag og utgangspunkt i internasjonale organisasjoner. Av dette ser vi at regimekonseptet ikke kan tolkes isolert, men må sees i sammenheng med et større teoretisk rammeverk. Den objektive betydningen av et begrep må derfor tolkes med utgangspunkt i den konteksten det er brukt (Gale 1998: 262). Regimer er dermed konseptuelle konstruksjoner, og ikke absolutte sannheter; derfor finnes det ikke et *Punctum Arcimedis* vi kan bruke som basis i en fullverdig definisjon. Den analytiske konstruksjonen, det vil si selve regimebegrepet må derfor reflektere allmenn(e) enighet, preferanser og eksplisitte hensikter med de undersøkelsene som gjennomføres. På samme måte som for ”makt”, ”stat” eller ”revolusjon” er regimebegrepet omdiskutert og må tolkes i den unike sammenhengen det er brukt (Kratochwil og Ruggie 1986: 763-764).

I denne delen har vi sett at jeg selv definerer internasjonale regimer som institusjonalisert og vedvarende samarbeid knyttet til et spesifikt saksområde, hvor aktørenes prinsipper, normer og handlingsalternativer formes av samarbeidets rammer. I lys av at oppgaven analyserer institusjonaliserte former for samarbeid knyttet til fiskeriresursforvaltning, mener jeg det er rimelig å inkludere fiskeriforvaltningsorganisasjoner i regimedefinisjonen. Dette er mellomstatlige organisasjoner med kapasitet til å handle, men også organisasjoner som er knyttet til konkrete saksområder. Jeg mener denne definisjonen omhandler prinsipper, normer og tidsaspektet fra konsensusdefinisjonen slik det er definert hos Krasner (1982). Samtidig åpner det institusjonaliserte samarbeidet for at mellomstatlige organisasjoner med avgrensede saksområder er definert som et regime. Definisjonen er på denne måten også koblet til Ruggies opprinnelige regimedefinisjon hvor han inkluderer organisatorisk styrke. Med denne definisjonen ser vi at NAFO og NEAFC er eksempler på regimer innen fiskeriforvaltningsområdet. En implikasjon av denne definisjonen er at jeg i denne oppgave ikke skiller mellom mellomstatlige og saksspesifikke organisasjoner og institusjoner og internasjonale regimer.<sup>7</sup>

Selv om den første debatten ikke gir oss et *Punctum Arcimedis*, har den bidratt til en forståelse av internasjonale regimer som konstruerte institusjoner, samt presisert et analytisk skille mellom internasjonale regimer og internasjonale organisasjoner. Kritikerne har også lært oss at begrepet *internasjonale regimer* ikke kan brukes ukritisk, og at vi i en hver sammenheng er avhengig av å tolke begrepet, herunder operasjonalisere og analysere det, i henhold til den konteksten vi bruker det i (Gale 1998; Hasenclever et al. 1996; Kratochwil og Ruggie 1986; Strange 1982; Young 1986).

---

<sup>7</sup> Merk at denne definisjonen definerer mellomstatlige og ikke internasjonale organisasjoner som internasjonale regimer. Det kan diskuteres om også internasjonale organisasjoner innlemmes i min definisjon, men jeg vil ikke bruke plass på dette i denne oppgaven.

## 2.2 Tre utfyllende forklaringer på internasjonale regimers fremvekst og funksjon

Den andre diskursen gir oss tre utfyllende forklaringer på fremveksten av internasjonale regimer.<sup>8</sup> Først finner vi interessebaserte teorier som henter inspirasjon fra nyliberalistisk teori, etterfulgt av de maktbaserte teoriene med bakgrunn i (ny)realismen.<sup>9</sup> Til sist finner vi en kognitiv, kunnskapsbasert skoleretning som fokuserer på kunnskap, kommunikasjon og identitet i sin argumentasjon (Hasenclever et al. 2000: 5; Young og Osherenko 1993: 8-20). Hasenclever et al. (2000: 6) mener skoleretningene har bidratt til å utvikle regimebegrepet fra den første diskursen, men understreker viktigheten av ikke å se seg blind på én teori. De peker på at alle retningene presenterer gyldige argumenter, og dette i en slik grad at ingen av skolene kan anse seg som dominerende på feltet. Dette gjør at analyser mister forklaringskraft dersom de ikke tar høyde for flere eller alle av retningene. Videre vil analyser som gjør nettopp dette, gi et mer helhetlig og presist bilde av regimene som studeres. De interessebaserte teoriene representerer på mange måter en hovedstrømning i studiet av internasjonale regimer, ettersom både de makt- og kunnskapsbaserte skoleretningene trekker paralleller til de interessebaserte forklaringsmodellene. Samtidig henter den interessebaserte skolen en rekke forutsetninger fra den maktbaserte skolen.

Både de interesse- og maktbaserte skolene tar utgangspunkt i antagelsen om at staten er den utøvende aktøren i internasjonal politikk og at den opptrer målrettet og rasjonelt for å maksimere egen nytte. Staters utenrikspolitikk, og der i gjennom internasjonale institusjoner, er derfor et resultat av statenes rasjonelle valg. Videre antar de to skolene at preferansene er stabile over tid med tanke på det ønskede resultatet av handlingene (Hasenclever et al. 1997: 23-25). Av dette ser vi at samarbeid ikke fører til endring i preferansene. Sammenfall av interesser kan dermed forklare samarbeid, mens samarbeid ikke kan forklare sammenfallende interesser. Et tredje likhetstrekk er fokuset på usikkerhet i det internasjonale anarkiet (Hasenclever et al. 1997: 26). Det vil si at skolene ser på usikkerhet som en objektiv faktor i forhold til den sosiale situasjonen de opererer innenfor i internasjonal politikk. De to skolene har derimot ulikt syn på nyttefunksjonene. Den interessebaserte skolen ser på staten som en rasjonell egoist, slik at nyttefunksjonen er absolutt, og uavhengig av andres nytte. I den maktbaserte skolen er nyttefunksjonen relativ, det vil si at en stats nytte endrer seg i forhold til andres nytte av samarbeidet (Hasenclever et al. 1997: 26, 2000: 7 og 9; Keohane 1984: 27).

---

<sup>8</sup> Det er også mulig å argumentere for andre teoretiske inndelinger av teoriene. Haggard og Simmons (1987) deler for eksempel litteraturen i de fire gruppene strukturell, spillteoretisk, funksjonell og kognitiv. Som vi vil se nedenfor er strukturell teori og spillteori slått sammen som nyliberalistisk teori hos Hasenclever et al. (2000), og dermed interessebasert teori i min inndeling.

<sup>9</sup> I deler av litteraturen brukes nyrealismen. Dette kan forklares med de maktbaserte teoriens fokus på relative gevinster og rasjonelle aktører. Tradisjonelt er dette forklaringer som ligger tett opp til Kenneth Waltz (1959) sitt teoretiske bidrag til studiet av internasjonal politikk.

### 2.2.1 Den interessebaserte skolen

Den interessebaserte skolen vektlegger betydningen internasjonale regimer har for å realisere felles interesser mellom stater. Aktører innenfor denne skolen peker på at det er mangelen på tillit som vanskeliggjør samarbeid, og at internasjonale regimer bidrar til å maksimere tillit og minimere usikkerhet ved å formalisere mellomstatlige forhold. Ved å gjenta spill hvor saksområder og åpenhet om preferanser kan utvikles, endres også insentivene for å motarbeide samarbeidet (Hasenclever et al. 2000: 7).<sup>10</sup>

Den amerikanske statsviteren Robert Keohane (1982: 326) forklarer fremveksten av internasjonale regimer ved bruk av makroøkonomisk teori om forholdet mellom tilbud og etterspørsel.<sup>11</sup> Ved hjelp av denne funksjonalistiske forklaringsteorien kan fremveksten av internasjonale regimer sammenlignes med markedssvikt. Likhetstrekket er at vi er i en situasjon der forholdet mellom tilbud og etterspørsel ikke er i likevekt på grunn av strukturelle egenskaper i markedet (det internasjonale samfunnet) og ikke på grunn av egenskaper knyttet til de rasjonelle aktørene (statene). For å opprette likevekten i markedet er man nødt til å iverksette tiltak (internasjonale regimer) som endrer de strukturelle forutsetningene, og derigjennom aktørenes insentiver for å bringe markedet tilbake i likevekt (Keohane 1982: 335). Vi ser dermed at funksjonelle teorier argumenterer for at internasjonale regimer minimerer kollektiv irrasjonalitet og markedssvikt ved å skape en arena der partene møtes flere ganger. Dette endrer nødvendigvis ikke aktørenes preferanser, men snarere deres insentiver for å inngå forpliktende avtaler som maksimerer nytte på lang sikt. Et nøkkelord i denne sammenhengen er transaksjonskostnader. Statene opplever kostnader ved å stå utenfor samarbeidet gjennom mangelen på relevant informasjon fra andre avtalepartnere. Dersom det er opprettet gode mekanismer for informasjonsflyt mellom avtalepartnerne vil dette straffe de partnerne som ikke følger opp sin del av avtalen. Videre gjør informasjonsflyten det mer kostnadseffektivt å utvide saksområdet for samarbeidet framfor å opprette et nytt regime (Keohane 1984: 90). I sum ser vi derfor at regimer ikke bare reduserer transaksjonskostnadene internt i regimet, men at de bidrar til å øke transaksjonskostnadene for de som står utenfor samarbeidet.

---

<sup>10</sup> Hasenclever et al. (1996: 183-184) deler de interessebaserte teoriene inn i fire grener. *Funksjonalisme* ser på effekten av internasjonale regimer, og dets evne til å få stater til å samarbeide i "fangens-dilemma"-lignende situasjoner. Denne retningen nyttiggjør funksjonelle argumenter for å forklare regimefremvekst og vedlikehold. *Situasjonsstrukturalisme* er den andre retningen. Disse teoriene analyserer hvordan ulike interessesammensetninger påvirker regimedannelse og regimets institusjonelle form når det først er dannet. *Problemstrukturalistiske* teorier anser saksområdenes natur som en viktig variabel når det gjelder sannsynligheten for at nye regimer blir dannet. Til slutt ser de på Oran Youngs *modell for institusjonelle forhandlinger*.

<sup>11</sup> Analogien brukes som en kritikk av en mer tradisjonell forståelse av det internasjonale samfunnet gjennom teorien om hegemonisk stabilitet. Kort fortalt mener Keohane (1982: 326) teorien om hegemonisk stabilitet kun kan forklare tilbudet, men ikke etterspørselen etter internasjonale regimer.

I tillegg til Keohane bidrar også Oran Young (se blant annet Young 1982, 1989a, 1989b, 1991) med en interessebasert forklaringsmodell på regimedannelse gjennom sin teori om institusjonelle forhandlinger. Young (1989b: 366-374) presenterer seks hypoteser han mener påvirker regimedannelse positivt. Hypotesene sier at institusjonelle forhandlinger kun lykkes når saksområdene åpner for formalisering av en sosial kontrakt hvor partene ser seg tjent med samarbeidet og at eksogene sjokk eller kriser øker partenes vilje til å forhandle om vilkårene for internasjonale regimer. Det må finnes avtaler som alle deltagerne finner rimelig (snarere enn effektiv), og iøynefallende løsninger som lett kan identifiseres. Avtalepartnerne må ha tillit til hverandre, samtidig som noen må utøve lederskap.

### **2.2.2 Den maktbaserte skolen**

Den mest sentrale av de maktbaserte forklaringsteoriene er hegemonisk stabilitetsteori. Denne teorien har utgangspunkt i den amerikanske økonomens Charles Kindleberger (1973: 305) sin påstand om at ”dersom verdensøkonomien skal være stabil må det [blant verdens stater] finnes en stabilisator, én stabilisator”. Teorien antar at regimer etableres og vedlikeholdes av aktører som er overlegne andre aktører på samme saksområdet, og at regimer svekkes når maktforholdet mellom medlemmene utjevnes (Keohane 1982: 326). Tilhengere av hegemonisk stabilitetsteori anser stabilitet som et kollektive gode. Ettersom måloppnåelse er den fundamentale funksjonen til et regime kan ingen medlemstater ekskluderes fra samarbeidet nettopp fordi det er snakk om kollektive goder. Samtidig har gruppens størrelse betydning for det formaliserte samarbeidet (Olson 1971: 15, 47-49). Dersom gruppen er for liten kan de organisatoriske kostnadene knyttet til samarbeidet være for høye til at land vil delta. Om gruppen er for stor kan derimot gevinsten av samarbeidet være for liten til at den oppveier kostnadene. Fordelen med en liten gruppe er likevel at denne er ”privilegert” i betydningen at minst et av medlemmene har tilstrekkelig egeninteresse av de kollektive godene, også dersom de bærer kostnadene selv. Dette øker sannsynligheten for at de kollektive godene blir produsert. Overført til regimeteori ser vi dermed at på de saksområdene der en hegemon eksisterer, det vil si en stat som er sterk nok til å bære kostnadene ved regimedannelse selv, vil vi med større sannsynlighet ha et vellykket regime enn i tilfeller uten hegemonielt lederskap (Hasenclever et al. 1996: 196; Young 1994: 156).

Der de interessebaserte teoriene hevder at mangelen på institusjoner skapte frykt for mislighold av avtaler mellom stater, argumenterer de maktbaserte teoriene med at dette åpner for å se det internasjonale systemet som et selvhjelpssystem. For å overleve som uavhengige enheter i systemet påvirkes statene av relative endringer i maktbalansen. Dette åpner for samarbeid, etter-

som internasjonal politikk ikke er et nullsumspill (Hasenclever et al. 1997: 202; Krasner 1991: 338). Denne antagelsen bygger på koordinasjonsspillet ”Kjønnenes kamp”, hvor det finnes to pareto-effektive løsninger. De to løsningsalternativene skyldes at aktørene har motstridende preferanser for utfallene.<sup>12</sup> Følgelig er ikke problemene rundt samarbeid knyttet til hvordan man får tilstrekkelig informasjon til å avsløre mislighold, men snarere hvordan man løser distribusjonskonflikter (hvem får hva) og maktmidlene som brukes for å løse disse (Hasenclever et al. 1996: 200). Krasner (1991: 340) identifiserer tre måter makt kan brukes til å fremtvinge samarbeid i denne type situasjoner. For det første kan maktposisjonen brukes til å avgjøre hvem som får delta i spillet. Følgelig ser vi at mindre stater blir stående utenfor forhandlings situasjonen. Dernest kan den mektige parten bruke sin posisjon til å diktere spillereglene. Hvem som gjør det første trekket vil for eksempel påvirke det endelige utfallet. Til sist kan makt brukes til å endre nyttefunksjonen, og dermed preferansene til en av partene, slik at kun én paretooptimal løsning foreligger. Av dette ser vi at aktørsammensetningen og maktforholdet mellom dem påvirker utgangspunktet for forhandlings situasjonen og følgelig utfallet av denne.

### 2.2.3 Den kunnskapsbaserte skolen

I den kunnskapsbaserte skolen fokuserer man på hvordan statene oppfatter fremveksten av interesser, og hvordan beslutningstagernes forståelse av normative sammenhenger og kausalforståelse påvirker prosessene. De argumenterer for at interesser og preferanser ikke kan anses som gitte, men at disse avhenger av hvordan aktørene selv tolker og oppfatter rammene for samarbeidet. Dette gjør at aktørene må ha en felles oppfatning av hva problemet er og hvordan det best kan løses (Haas 1992: 14 og 29; Hasenclever et al. 1996: 206-207).

Regimer anses som viktige, ettersom de legger føringer for hva som er akseptert adferd. Når medlemmene har tilpasset adferden til hva som er sosialt akseptert innenfor regimet vil dette kunne endre forventningene til regimet, og derigjennom ressursbruken og interessene til medlemslandene. Regimer blir dermed en del av de internasjonale institusjonene, ettersom det påvirker hvordan stater definerer sine interesser på et saksområde (Krasner 1983: 362-363). Jeg mener dette også viser at regimer har en oppdragende effekt gjennom at medlemmene kan lære av hverandre og tilpasse seg ny kunnskap. Denne læringseffekten kan påvirke strategier og målsetninger på to måter. Enten kan målsetningene ligge fast, mens nye strategier utvikles på bakgrunn av ny kunnskap. Eventuelt kan kunnskapen føre til at målsetningene endres, og at det der-

---

<sup>12</sup> Vi kan tenke oss et eksempel med et vennepar som diskuterer hva de skal gjøre om kvelden. I valget mellom å gå på (A) kino, (B) teater eller (C) være hjemme alene har den ene parten preferansene  $A > B > C$ , mens den andre har  $B > A > C$ . Her gir begge løsningene en pareto-optimal løsning, siden ingen av partene får det dårligere (C) uavhengig av om de går for løsning A eller B.



etter utformes nye strategier for å nå målsetningene mest mulig effektivt (Hasenclever et al. 1996: 208).

### **2.3 Regimeeffektivitet som avhengig variabel**

Til nå har jeg brukt den første diskursen til å definere hvordan regimebegrepet brukes i denne oppgaven, og den andre diskursen til å forklare fremveksten av internasjonale regimer. I denne delen skal jeg benytte den tredje diskursen for å definere regimeeffektivitet og klargjøre hvilke variabler det er som kan bidra til å forklare denne effektiviteten. Jeg vil benytte Levy, Young og Zürn (1995: 291) sin definisjon av regimeeffektivitet som ”den graden et regime bidrar til å løse det problemet det ble designet for å løse”, og vil samtidig argumentere for at den avhengige variabelen, består av de tre dimensjonene yteevne, utfall og påvirkning. Yteevne viser her til avtaleverket regimene produserer. Utfall viser til endring i medlemmenes adferd, mens påvirkning gjenspeiler endring i ressursproblemet regimet skal løse. Dette viser at regimeeffektivitet er en prosess, hvor tidspunkt og analysemåte kan påvirke regimets effektivitetsverdi.

#### **2.3.1 Tre dimensjoner av regimeeffektivitet**

Den avhengige variabelens tre dimensjoner, yteevne, utfall og påvirkning, bygger på den tredje diskursens instrumentelle tilnærming til regimeeffektivitet. I innledningen så vi at diskursen har tatt utgangspunkt i regimer som et politisk verktøy, hvor effektivitet har vært synonymt med verktøyets evne til å løse problemet det ble designet for å løse (Levy et al. 1995: 291; Underdal 2004: 27).

Bildet av regimer som verktøy samsvarer med den underliggende antagelsen i diskursen om at regimer blir konstruert for å løse et problem avtalepartnerne ikke klarer å løse like effektivt på egenhånd.<sup>13</sup> En innvendig mot å definere regimeeffektivitet på bakgrunn av problemløsningsevnen er at enkelte problemer er vanskeligere å løse enn andre (Underdal 1992: 229). Vanskelige løsninger krever også større bidrag fra avtalepartnerne dersom de skal oppfylle felles målsetninger. Dette viser at to eller flere regimer kan ha samme måloppnåelse, men utøve ulik grad av effektivitet. Jeg mener dette viser at effektivitetsbegrepet ikke er sort-hvitt, hvor regimet

---

<sup>13</sup> Det er verdt å merke seg at et regime kan ha stor grad måloppnåelse uten nødvendigvis være rettfærdig (Underdal 2004: 27-28). Vi husker de interessebaserte teoriens antagelse om at regimer dannes for å oppnå gitte mål, samtidig som vi vet at målene er definert av medlemmene. Det vil si at det som er vellykket for de på innsiden av regimet kan forverre situasjonen for de som står på utsiden, og derigjennom skape urettferdige situasjoner. Dette har normativ betydning for effektivitetsbegrepet, ettersom man vanligvis antar at effektivitet er et gode. Vi ser dermed at regimer teoretisk sett kan redusere den samlede nytten i et internasjonalt perspektiv, samtidig som det øker nytten for medlemmene. I denne oppgaven vil se på effektivitet som et gode for avtalepartnerne, uavhengig av om andre aktører påvirkes negativt av regimet.

enten er effektive eller ineffektive. Sett fra medlemslandenes side vil et regime som oppnår en marginal nytteøkning på grunn av det institusjonaliserte samarbeidet ha positiv effekt. Jeg mener dette åpner for at regimebegrepet må forstås som en glidende overgang mellom ytterpunktene ”ingen effekt” og ”full måloppnåelse” hvor graden av effektivitet forstås som differansen til nullpunktet i ”ingen effekt”.

Påstanden om regimeeffektivitet som en prosess støttes også av Underdal (2004: 34). Han argumenterer for at regimer produserer en kjede av konsekvenser, og at effektivitet kan måles på ulike tidspunkt i denne kjeden. Spesielt for miljøregimer kan dette være problematisk å måle effektivitet som grad av *påvirkning* da dette ofte er vanskelig å observere kort tid etter at regimet er opprettet. I disse tilfellene vil det være lettere å observere effektivitet som endringer i *utfall*, det vil si endring i medlemmenes adferd. David Easton (1965: 351-352) har presentert en tredje dimensjon av effektivitetsvariabelen, nemlig *yteevne*. Her viser han til avtaleverket regimet har produsert, og argumenterer med at det i de fleste tilfeller er lettere tilgjengelig enn regimets påvirkning. Av dette ser vi at yteevne, utfall og påvirkning er tre dimensjoner som kan brukes til å måle et regimes effektivitet. Vi finner blant annet denne inndelingen hos Ronald B. Mitchell (2010: 148-149) og Jørgen Wettestad (1995: 51). Yteevne og utfall skiller seg fra påvirkning ved at de to første kan observeres i en tidlig fase av regimets eksistens, mens resultatet av sistnevnte ofte krever lang tid.

En alternativ inndeling av effektivitetsbegrepet finner vi hos Young (1994: 142-152) som har identifisert seks dimensjoner av begrepet. Vi har allerede sett på måloppnåelse. Den andre dimensjonen er problemløsning, etterfulgt av effektivitet som faktisk adferdsendring hos avtalepartnerne. Den fjerde dimensjonen er effektivitet som resultat av hvordan regimets regelverk blir implementert i medlemslandenes nasjonale lovgivning og politikk, samt hvorvidt medlemmene faktisk følger regimets regelverk. Videre kan et regime være effektivt i form av at det konstituerer en ny sosial praksis blant medlemmene. Til sist identifiserer Young evaluerende effektivitet. Her tolkes effektivitet på bakgrunn av regimets prestasjoner. Det vil si at man ikke spør hvorvidt et regime fører til endring, men snarere om regimet produserer resultater som er virkningsfulle, rettferdige, bærekraftig eller robuste. Selv om disse dimensjonene understreker vanskeligheten med å definere effektivitetsbegrepet, mener jeg de kan kategoriseres innenfor to av de tre dimensjonene jeg benytter analysen. Jeg kategoriserer derfor adferdsendring, implementering av lover og regler, samt ny sosial praksis som regimets *utfall*, og effektivitet som måloppnåelse, problemløsning, og som grunnlag av prestasjoner som *påvirkning*.

Videre peker Underdal (2004: 34) på et viktig punkt når han viser til at et regimets påvirkning er avhengig av endring i medlemmenes adferd, samtidig som endring av adferd ikke

trenger å endre regimets grad av påvirkning på problemet som skal løses. Dette viser at et ensidig fokus på én av dimensjonene kan gi et feil inntrykk av regimets effektivitet. En konsekvens av dette er at analysens forklaringskraft reduseres, samtidig som verdien av eventuelle funn reduseres som følge av et endimensjonalt fokus. For å øke funnernes validitet og reliabilitet vil jeg derfor benytte alle de tre dimensjonene av den avhengige variabelen. På bakgrunn av denne diskusjonen vil jeg behandle regimeeffektivitet som en dynamisk prosess hvor regimet vil kunne oppnå ulik grad av effektivitet avhengig av når vi måler verdiene av de ulike kontrollvariablene. I sum gjør dette at vi ikke kan se på effektivitet som én avhengig variabel ( $y$ ), men snarere som en prosess der effektiviteten er summen av yteevne, utfall og påvirkning ( $y_{1-3}$ ). Jeg operasjonaliserer yteevne, utfall og påvirkning i avsnitt 2.3.2.

Før jeg går videre vil jeg kort diskutere hvordan jeg velger å måle effektivitet på de ulike variablene. Dette gjelder både for dimensjonene på den avhengige variabelen, men også for kontrollvariablene som presenteres i del 2.4. For å kunne sammenligne regimene på en konstruktiv måte må vi kunne rangordne variablene på bakgrunn av målenivået. Det betyr at variablene som et minimum må operasjonaliseres på ordinalnivå. Vi har sett at det er mulig å argumentere for at et regime er mer eller mindre effektivt enn et annet regime, men det er vanskelig å si at det er for eksempel dobbelt så effektivt. Dette betyr at variablene som benyttes i denne oppgaven er på ordinalnivå. Underdal (1992: 231, 2004: 37) mener det blir for upresist å kun bruke kategoriene *lav* og *høy*, og foreslår inndelingen *mindre*, *det samme* og *mer*. Denne inndelingen er i tråd med Wettestad (1995: 46) sin inndeling med *lav*, *medium* og *høy*. Siden dette er en kvalitativ studie finnes det ikke absolutte grenselinjer mellom kategoriene. Ved en annen kategorisering vil funnene kunne variere fra undersøkelse til undersøkelse, noe som kan påvirke reliabiliteten og mulighetene for generalisering. Når analysen ser på effektivitet og endringer i effektivitet internt i NAFO og NEAFC, og ikke sammenligner funnene med regimer fra andre saksområder, mener jeg denne inndeling er forsvarlig. Dette forutsetter en grundig redegjørelse for hvorfor variablene operasjonaliseres, og regimene må kategoriseres slik de gjør bidrar til å sikre analysens reliabilitet og valide funn.

## **2.3.2 Operasjonalisering av yteevne, utfall og påvirkning**

### **2.3.2.1 Yteevne**

Yteevnen viser til regimets ”produksjon” av regler og annet avtaleverk. Yteevnen viser dermed til det avtaleverket som implementeres for å endre regimet fra en internasjonal avtale til nasjonal lovgivning. I følge Mitchell (2010: 148) gjenspeiler produksjonen det antall lover og regler som

blir implementert nasjonalt. Wettestad (1995: 43) mener at produksjonen må sees i sammenheng med reguleringsenes egne forutsetninger, det vil si ut i fra rettsstilling, hvor spesifikke de er, hvor ambisiøse de er og hvor differensierte de er. Rettsstilling viser til hvorvidt regimets reguleringer er bindende for medlemmene eller om de snarere er å anse som anbefalinger. Wettestad antar at førstnevnte fører til høyere grad av etterlevelse blant medlemmene. Spesifikke regler bidrar til et mer effektivt regime, enn der hvor regelverket er vagt definert og åpent for tolkning blant medlemmene. Ambisjonsdimensjonen viser til hvor stor grad av adferdsendring som er nødvendig for å nå regimets målsetninger. Det antas at mindre ambisiøse mål er lettere å få gjennomslag for, samtidig som disse kan gjøre at regimet ikke presterer så bra som det potensielt sett kunne ha gjort. Til sist ser differensieringsdimensjonen på om alle medlemmene er pålagt de samme reguleringsene, eller om regimet tar høyde for de ulike landenes kapasitet til å implementere disse. Den siste løsningen kan bidra til et mer effektivt regime ettersom det kan øke den politiske viljen til å delta noe hos alle medlemmene (Wettestad 1995: 43-44).

En svakhet med denne inndelingen er operasjonaliseringsmulighetene. Konvensjonstekstene sier hvorvidt avtaleverket er bindende, og det vil være mulig å argumentere for at det er mer eller mindre spesifikt basert på en passiv eller aktiv ordlyd. Ambisjonsnivået kan vurderes ut i fra et tidsperspektiv, samtidig som vi kan se om medlemsstatene har reservasjonsrett for implementering av nye vedtak.<sup>14</sup> Ved å operasjonalisere implementering av lover og regler på denne måten mener jeg vi får et godt innblikk i hvor effektiv organisasjonen *ønsker* å være, men ikke nødvendigvis hvor effektiv organisasjonen *er*. For å vurdere hvor effektiv organisasjonene faktisk er, mener jeg Wettestads inndeling må suppleres ved å studere fiskekvotene. Organisasjonene fastsetter sine egne kvoter på bakgrunn av vitenskapelige anbefalinger. Dette er ikke synonymt med at de politisk bestemte kvotene samsvarer med de vitenskapelig anbefalte kvotene. Mens forskerne gjør sine anbefalinger basert på statistiske anbefalinger, har vi sett at medlemslandene er forpliktet til å ta spesielle hensyn til lokalsamfunn og de som tradisjonelt har fisket i de regulerte områdene. Med to forskjellige utgangspunkt mener jeg det er rimelig å anta at medlemsland og forskere ofte ønsker to ulike kvoter. Nærmere bestemt vil jeg anta at forskere anbefaler en kvote som sikrer langsiktig maksimal bærekraftige utnyttelse av ressursen. Medlemslandene kan derimot operere med kortere tidsrammer, og derfor være interessert i å maksimere utbyttet på kort sikt. Uavhengig av om medlemslandene opererer med korte eller lange tidsperspektiver vil de kunne oppleve press fra hjemlige aktører i fiskerinæringen. I følge Diet-

---

<sup>14</sup> Jeg vil se nærmere på konsekvensene av bindende vedtak når jeg diskuterer beslutningsprosedyrer i 2.4.2.2.

rich Sahrhage (1989: 210) var dette lenge et reelt problem i Nordvest-Atlanteren ettersom nasjonale politikere økte kvotene etter press fra fiskeindustrien.

På bakgrunn av denne diskusjonen vil jeg operasjonalisere yteevne som grad av samsvar mellom politisk bestemte kvoter og de til en hver tid anbefalte forskningsbaserte kvotene. Perfekt samsvar finner sted når anbefalt kvote er lik den fastsatte kvoten. Jeg anser det som et positivt samsvar når fastsatt kvote er lavere enn anbefalt kvote, og negativt samsvar når den fastsatte kvoten er høyere enn anbefalt kvote. Jeg antar at dess mer perfekt positivt samsvar det er mellom kvotene jo mer effektive er organisasjonene ettersom de lovene og reglene som blir implementert antas å sikre en bærekraftig ressurstilgang. Jeg vil benytte rapporter fra Vitenskapsrådet (NAFO) og ICES (NEAFC) som datagrunnlag for denne delen av analysen.

### **2.3.2.2 Utfall**

Vi så at utfall viser til medlemmenes adferd. Endring i adferd regnes som en viktig faktor for at internasjonale miljøavtaler skal ha et positivt utfall ettersom dette er nødvendig for å nå de fastsatte målsetningene. Et problem med denne variabelen er at adferdsendring kan være vanskelig å observere og måle. I tillegg er det ikke gitt at adferdsendringen kom etter at reglene ble implementert. Dermed er det ikke sikkert at regimet har hatt den positive effekten man har søkt å oppnå (Mitchell 2010: 148; Wettestad 1995: 13-14; Young 1994: 146). Dette gjør at adferdsendring i seg selv ikke er et egnet mål for effektivitet som utfall av regimets arbeid. Det samme må kunne sies om endring i sosial praksis. Vi ser dermed at den gjenstående effektivitetsdimensjon til Young (1994) i denne kategorien er medlemslandenes implementering av lover og regler. Utfallsvariabelen kan derfor vurderes med utgangspunkt i hvor stor grad medlemslandene implementerer lover og regler fra regimet i sitt nasjonale lovverk. Fordelen med en slik operasjonalisering er at det er relativt enkelt å avgjøre om medlemsstatene har implementert regimets avtaleverk i egen lovgivning. Jeg mener også avtalepartnernes oppfølging av eventuelle fartøyer som bryter regelverket må inkluderes dersom man benytter Young sin inndeling. De nevnte tilnærmingene er likevel ikke perfekt ettersom implementeringen kun kan sies å være effektiv dersom lovene har positiv effekt med tanke på regimets målsetninger. Om vi snur argumentasjonen ser vi at regimer kan ha høy grad av problemløsning også ved lav nasjonal implementering (Young 1994: 146-147).

En alternativ måte å vurdere om medlemslandene opptrer i tråd med avtaleverket er å benytte fiskekvotene til å måle effekten av denne variabelen også. Ved å sammenligne de politisk bestemte kvotene med de innrapporterte tallene får vi et godt bilde av hvorvidt medlemslan-

dene justerer sin adferd i henhold til organisasjonenes krav. I analysen operasjonaliserer jeg variabelen på bakgrunn av kvoteoverholdelsen, og antar at dersom det innrapporterte fangstnivå er lavere enn den anbefalte vitenskapelige kvoten bidrar dette til effektive organisasjoner. Jeg vil benytte organisasjonenes egne innmeldte fangsttall og rapporter fra Vitenskapsrådet og ICES for å gjennomføre denne delen av analysen.

### 2.3.2.3 Påvirkning

Grad av påvirkning er den tredje dimensjonen jeg har argumentert for må sees i sammenheng med effektivitet som en prosess. Overfor ble påvirkning definert med utgangspunkt i regimets resultater, det vil si om det når sine fastsatte målsetninger, og faktisk løser problemet det var satt til å løse. Easton (1965: 352) problematiserte denne variabelen med å vise til at den reelle påvirkningen kun kan vises i ettertid. I forlengelsen av dette er det også problematisk å bruke data fra yteevnen og utfall til å analysere regimets påvirkning. Dette gjelder både når vi vurderer om ressursproblematikken er endret og hvilken rolle regimet har hatt i denne prosessen. Jeg mener likevel det er mulig å vurdere hvilken påvirkning regimene har hatt ettersom både NAFO og NEAFC har eksistert i mer enn 30 år. En måte å gjøre dette på er å benytte ”Oslo-Potsdam-løsningen” (Helm og Sprinz 2000; Hovi et al. 2003; Young 2003). ”Oslo-Potsdam-løsningen” åpner for to tilnærminger til dette spørsmålet. Den første tilnærmingen er å vurdere forholdet mellom dagens biomasse og et ”kollektivt optimum”. Det vil si forskjellen mellom situasjonen i dag, og den best tenkelige situasjonen det er mulig å oppnå. Dette er en tilnærming det er vanlig å bruke når man søker å besvare hvor godt et regime har *løst* et problem (Underdal 2004: 35).

Et annet alternativ er å vurdere situasjonen uten regime for å besvare hvor mye regimet har *forbedret* problemet. I dette tilfellet vurderes situasjonen i dag opp mot den hypotetiske tilstanden uten regimet. Her antas det at situasjonen som fant sted like før regimet ble etablert ville ha vedvart uten regimet (Underdal 2004: 38).<sup>15</sup> En svakhet med denne kontrafaktiske tilnærmingen er at det kun er tidsvariabelen som endrer seg, og alt annet forutsettes likt. Det er ikke utenkelig at endringer i eksogene variabler ville forbedret situasjonen også uten regimets eksistens. Samtidig er det ikke mulig å utelukke at andre eksogene variabler har påvirket biomassen også etter at regimene ble opprettet, uten at dette fanges opp i denne analysen. Hovedproblemet med løsning nummer to er likevel mangelen på data fra perioden før regimene ble innført, noe som gjør det vanskelig å predikere hvordan tilstanden for biomassen var. Jeg vil derfor benytte

---

<sup>15</sup> Dette argumentet kan sees i sammenheng med Graham Allison (1969: 702) sitt argument om at organisasjoner som i utgangspunktet er styrt av standardprosedyrer og regler har begrenset handlingsrom. Dette gjør at de oppfører seg marginalt forskjellig på ulike tidspunkt. Om vi derfor vil predikere hvordan en aktør oppfører seg på tidspunkt  $t$  kan vi anta at dette er tilnærmet likt  $t-1$ , og om vi vil predikere  $t+1$  kan vi se til  $t$ .

den første løsningen, hvor jeg operasjonaliserer variabelen ved å sammenligne dagens biomasse med det forskerne mener er et bærekraftig mål på bestanden. Til dette vil jeg benytte rapporter fra Vitenskapsrådet og ICES.

### **2.3.3 Yteevne og utfall som mellomliggende variabler**

En implikasjon av denne inndelingen er at yteevne og utfall i tillegg til å være en del av den avhengige variabelen, også fungerer som mellomliggende variabler i forhold til regimets påvirkning. Kvaliteten på reguleringene og grad av implementering hos medlemmene antas å påvirke ressurstilstanden i dag. Vi ser dermed at dess mer treffende reguleringene er, altså samsvaret mellom anbefalte og reelle kvoter, jo bedre kan vi anta at det står til med ressursituasjonen i dag. Det samme gjelder for utfallet av regimet. Dersom reguleringene er implementert raskt og omfattende hos medlemmene er det rimelig å anta at disse har betydning for regimets påvirkning, og dermed også effektivitet. På grunn av oppgavens rammer nøyer jeg meg med å anta at høy verdi på disse dimensjonene har positiv effekt på regimenenes evne til å påvirke problemet det er satt til å løse fordi dette vil gjøre regimene mer effektive.

## **2.4 En kausalmodell for å forklare regimeeffektivitet**

Til nå har vi sett hvordan den avhengige effektivitetsvariabelen kan operasjonaliseres ved hjelp av evne, utfall og påvirkning. I denne delen skal vi se nærmere på kontrollvariablene som fører frem til regimeeffektivitet. Redegjørelsen vil munne ut i en forklaringsmodell som vil virke som det analytiske rammeverket for oppgaven. Et sentralt spørsmål knyttet til forklaringsmodellen er hvor mange relevante variabler som bør inkluderes. I følge Young (1994: 152) bør samfunnsvitenskapelige undersøkelser styre unna ensidige tilnærminger ettersom disse reduserer komplekse sammenhenger til relativt enkle og lettfattelige teoremer som sjeldent overlever møtet med tester basert på empirisk observasjon. Regimeeffektivitet er et sammensatt fenomen, og følgelig bør en troverdig analyse inneholde det antall kontrollvariabler som er praktisk mulig.

Kontrollvariablene kan kategoriseres som eksogene og endogene variabler. Eksogene variabler er knyttet til eksterne faktorer som påvirker regimene utenfra, mens endogene variabler viser til strukturelle egenskaper innen regimet. I denne oppgave er kunnskap, interesse og makt eksempler på eksogene variabler fordi dette er noe avtalepartnerne tar med seg inn i samarbeidet. De endogene variablene er knyttet opp mot egenskaper ved selve regimet, og kan i følge Andresen og Wettestad (1995: 135) ”tilby kvalifiserte forklaringer på endring i regimeeffektivitet.” Også Levy et al. (1995: 299) er enige i at endogene variabler kan forklare regimeeffektivitet.

fektivitet, samtidig som de advarer mot eventuelle spuriøse sammenhenger. Det kan nemlig tenkes at de endogene særtrekkene korrelerer perfekt med variasjon i de eksogene variablene interesser og makt, slik at de endogene variablene ikke har forklaringskraft i seg selv. En måte å unngå dette problemet på er å ”kontrollere for relevante eksogene variabler før man søker etter forskjeller i utfall som korrelerer med forskjeller i de endogene variablene” (Levy et al. 1995: 299).

## **2.4.1 Eksogene variable**

### **2.4.1.1 Interesser og effektivitet**

De interessebaserte teoriene vektlegger internasjonale regimers evne til å realisere felles interesser og målsetninger ved å fjerne usikkerhet mellom medlemsstatene. Spørsmål knyttet til ressursforvaltning er et eksempel på hva Underdal (2004: 41) kaller et ondartet problem. Det vil si et problem hvor mislykkede samarbeidsforsøk kan få alvorlige konsekvenser, og følgelig en situasjon med potensielt store kostnader knyttet til en eventuell fiasko. Ved å bruke Keohane (1982) sin makroøkonomiske tilnærming vil jeg argumentere for at statenes interesser formes både med bakgrunn i de miljømessige kostnadene ved å ikke samarbeide og de politiske kostnadene som er knyttet til et forpliktende politisk samarbeid. Alt annet likt vil tilfeller med høye miljømessige kostnader og lave politiske kostnader øke sannsynligheten for samarbeid, mens lave miljøkostnader og høye politiske kostnader teoretisk sett fører til alenegang. Dette viser at samarbeid på saksområder som er preget av positive miljømessige gevinster og lave samarbeidskostnader vil være mer effektivt ettersom de potensielt åpner for problemløsning og måloppnåelse. På samme måte som Young (1989b: 362-366) hevder medlemslandene ikke har full oversikt over situasjonen, ser vi at det er vanskelig å få en fullverdig forståelse av hvordan medlemmene vurderer kostnader og gevinster i forbindelse med NAFO og NEAFC. Dette fordi de enkelte medlemslandene legger subjektive vurderinger til grunn; vurderinger de ikke ønsker å offentliggjøre da det kan skade framtidige forhandlingssituasjoner.

Marc Levy (1993: 22-23) foreslår en alternativ tilnærming for å forstå hvordan interesser påvirker en organisasjons evne til å løse miljømessige problemer. Land som er positivt innstilt til å følge vitenskapelige anbefalinger vil også i større grad støtte opp om miljøregimers arbeid. Dersom disse landene har relativt små kostnader knyttet til fjerning av problemet som førte til samarbeid i utgangspunktet, men relativt store kostnader dersom problemet ikke blir redusert vil dette gjøre dem til ”pådrivere” i organisasjonen. På samme måte vil land med høye økonomiske kostnader, men lave miljømessige kostnader være ”etternølere”. Følgelig vil organisasjoner som



arbeider innenfor et saksområde dominert av mange etternølere være mindre effektive enn tilsvarende institusjoner som er dominert av pådrivere. Det er denne inndelingen jeg benytter i den påfølgende analysen.

I analysen operasjonaliserer jeg en pådriver som en avtalepartner som jevnt over er støttende og positiv til å godta forskningsbaserte kvoteanbefalinger. Jeg antar også at pådrivere er mer opptatt av å følge de fastsatte kvotene når disse er implementert. Gitt at vitenskapelige kvoter bidrar til økning i biomassen, vil jeg videre anta at organisasjoner dominert av pådrivere også får en bedring i biomassen. For etternølere antar jeg at det er lav vilje til å følge vitenskapelige anbefalinger, at de ikke er opptatt av å følge kvotebestemmelsene og endelig at biomassen vil kunne reduseres over tid som følge av dette. Ved å analysere møtereferater fra Hovedrådet og Kommissjonen i perioden 1995 til 2011 vil jeg se hvorvidt NAFO og NEAFC har vært dominert av pådrivere eller etternølere. Som Levy, antar jeg at dersom en overvekt av landene er pådrivere vil dette bidra til mer effektive organisasjoner.

#### **2.4.1.2 Makt som lederskap og effektivitet**

Innenfor de maktbaserte teoriene er statene de sentrale aktørene, og maktforholdene mellom dem påvirker samarbeidsmulighetene. Hegemonisk stabilitetsteori har vært brukt til å forklare fremveksten av regimer, og jeg mener essensen herfra kan også brukes til å forklare effektivitet. I hegemonisk stabilitetsteori vektlegges lederstatens evner til å dekke kostnader knyttet til samarbeidet, samt lederens evne til å diktere spillereglene. Det er likevel flere eksempler på vellykket samarbeid også uten at hegemoner er innblandet. Duncan Snidal (1985: 598-612) hevder for eksempel at hegemonisk lederskap kan erstattes av fellestiltak mellom medlemmene. Han viser til at fraværet av en hegemon vil ansvarliggjøre de andre medlemslandene ettersom gratispassasjerer i verste fall kan føre til en terminering av samarbeidet. På bakgrunn av dette mener jeg at en hegemon ikke er nødvendig for å få til effektiv fiskeriforvaltning, så fremt det er en avtalepartner som er villige til å påta seg den tradisjonelle "hegemonrollen" som leder. Young (1991: 285) definerer lederskap som "individuelle handlinger som forsøker å løse eller omgå et problem tilknyttet kollektive handlinger som vanskeliggjør partenes forsøk på å oppnå felles gevinster gjennom institusjonelle forhandlinger." Han skiller mellom strukturelt lederskap, entreprenør-lederskap og intellektuelt lederskap, og mener to av tre må være tilstede for at regimer skal dannes. Strukturelt lederskap handler om å nyttiggjøre materielle ressurser for å maksimere forhandlingsposisjonen tilknyttet det aktuelle saksområdet. Entreprenør-lederskap finner sted når lederen har et forhandlingsoverskudd der de har kapasitet til å sette agendaen, definere saks-

området, fremme løsningsforslag og forhandle mellom de andre partene.<sup>16</sup> Intellektuelt lederskap er når en part evner å definere ideer på en måte som endrer forståelsen av det aktuelle problemet og mulige løsninger. Entreprenør-lederskap og intellektuelt lederskap skiller seg fra hverandre ved at førstnevnte ”konsumerer” nye ideer og tanker fra de intellektuelle lederne (Young 1991: 288-305). Young (1991: 287-288) knytter de tre ledertypene opp mot personer, men forutsetter at disse opptrer på vegne av en forhandlingspart, som regel en stat. Lederskaps-typologiene er analytiske inndelinger, og det er mulig for aktørene å ha en forhandlingsstrategi hvor flere av typologiene brukes på forskjellig tidspunkt. I den påfølgende analysen vil jeg se bort i fra de maktbaserte teoriens antagelse om statene som de viktigste aktørene. Som Young (1991) forutsetter jeg at forhandlingene skjer mellom personer, og at disse personene søker å maksimere nytten for staten de representerer. Forskjellen på denne tilnærmingen og de maktbaserte teoriens tilnærming blir i så tilfelle at preferansene *kan* endres om følge av endringer i personsammensetningen i forhandlingsdelegasjonen, men som vi skal se trenger ikke dette å være tilfelle.

På bakgrunn av denne gjennomgangen vil jeg fremheve viktigheten av lederskap fremfor hegemonisk stabilitet. Det er rimelig å anta at de tre typene lederskap er brukt på ulike tidspunkt i NAFO og NEAFCs utvikling, og av dette følger det at de har vært mer og mindre fremtredende. I kausalmodellen vil jeg derfor bruke aktivt lederskap snarere enn makt som eksogen kontrollvariabel. Jeg velger å operasjonalisere aktivt lederskap som hvorvidt et eller flere land, eksplisitt eller implisitt inntar en ledende rolle i organisasjonene. Også her vil jeg benytte meg av møtereferater fra Hovedrådet og Kommisjonen som datagrunnlag. Aktivt lederskap antas å påvirke regimets yteevne gjennom en mer vellykket implementering av nytt regelverk, men også utfallet ettersom aktive ledere vil virke som drivkrefter for adferdsendring hos de andre medlemmene.

#### **2.4.1.3 Kunnskap og effektivitet**

De kunnskapsbaserte teoriens tilnærming til effektivitet bygger på ideen om at interesser og preferanser ikke er gitt, men snarere avhenger av hvordan aktørene selv oppfatter situasjonen. Vi så at usikkerhet hemmer samarbeid, mens en felles forståelse av problemet og dets løsninger bidro positivt til regimedannelse. Usikkerhet og en felles problemoppfatning trekkes også frem av Young (1994: 157-158) for å forklare regimeeffektivitet. Dersom det er lav usikkerhet knyttet til årsaksforholdet, og bred konsensus om hvordan problemet kan løses er det rimelig å anta at

---

<sup>16</sup> Merk at entreprenøren verken er hegemon eller en etisk drevet aktør som arbeidet mot det ”felles beste”, men en rasjonell aktør som utøver lederskap for å maksimere egen nytte (Young 1989b: 373).

regimedannelse vil finne sted, og at den fremforhandlede avtalen er i tråd med den allmenne konsensusoppfatningen. Haas (1992: 15-16) og Hasenclever et al. (1996: 205-206) mener forskere kan påvirke den allmenne konsensusoppfatningen gjennom faglig konsensus, og følgelig kan vi slutte at en vellykket fremforhandlet avtale vil være i tråd med vitenskapelige anbefalinger. Vi ser dermed at kunnskap virker som et veikart som belyser (utvalgte) potensielle løsninger for beslutningstakerne. Avslutningsvis virker det også rimelig å anta at konsensusbaserte avtaler har lavere grad av mislighold siden det er bred enighet blant medlemmene om disse. Dermed virker konsensusbaserte regimer å være mer effektive enn regimer med lav grad av konsensus. For den videre analysen vil jeg derfor beholde grad av faglig konsensus som kontrollvariabel. Begrepet rommer både faglig enighet og enighet tilknyttet potensielle løsninger. Variabelen vil operasjonaliseres som grad av faglig enighet i de rådgivende organene. Jeg vil benytte rapporter fra Vitenskapsrådet og ICES for å vurdere grad av faglig konsensus. Ettersom jeg antar at faglige råd er et gode ser vi at høy verdi på variabelen vil bidra til å forbedre organisasjonenes yteevne gjennom et mer effektivt avtaleverk.

#### **2.4.2 Endogene variabler**

De endogene variablene kan som nevnt bidra til å forklare regimeeffektivitet på bakgrunn av interne egenskaper ved regimet (Levy 1993; Levy et al. 1995; Wettestad 1995; Young 1994). I denne oppgaven benytter jeg meg av Wettestad (1995: 26-46) sin inndeling av endogene variabler. Denne inndelingen ligger tett opp mot oppgavens teoretiske rammeverk. Variabelkategorierne er deltagelse, beslutningsprosedyrene, sekretariatet, skjæringspunktet mellom forskning og politikk og kontroll og sanksjonsmuligheter.<sup>17</sup>

##### **2.4.2.1 Deltagelse**

Deltagelseskategorien inkluderer de to dimensjonene omfang og ikke-avtalepartneres deltagelse.<sup>18</sup> Med *omfang* viser Wettestad (1995: 26-28) til hvorvidt regimets har en global, regional eller bilateral utstrekning i forhold til medlemsland og problemet som skal løses. Han mener regimer som balanserer medlemsstørrelse med problemomfang har større sannsynlighet for å lykkes enn regimer som ikke har denne balansen. Dette ser vi ved at regimer med globalt med-

---

<sup>17</sup> Wettestad (1995: 35-37) presenterer også regimenets arbeidsprogram som potensiell kontrollvariabel. Av plassmessige årsaker, og da jeg mener de resterende fem variablene er viktigere, inkluderer jeg ikke arbeidsprogrammet i denne analysen.

<sup>18</sup> Wettestad (1995: 29-30) mener regimers effektivitet også påvirkes av om beslutningene tas av spesialister med langsiktige tidsaspekter eller politikere med kortsiktige tidsaspekter. Siden jeg har antatt at representantene søker å maksimere nytten for den avtalepartneren de representerer, og ikke seg selv, vil ikke denne dimensjonen påvirke den påfølgende analysen. Dimensjonen er derfor utelatt fra denne variabelen.

lemskap, men som er ment å løse regionale problemer, vil kunne oppleve medlemmer med liten interesse for å delta i samarbeidet. På samme måte vil regionalt medlemskap og globale problemer kunne føre til at land som burde vært med i samarbeidet for å sikre en vellykket løsning blir ekskludert. Av dette kan vi slutte at de meste effektive regimene er de som inkluderer det minimum av medlemmer som er nødvendig for å løse problemet. Jo større misforholdet mellom de to er dess mer ineffektivt blir regimet med tanke på yteevne. Jeg vil argumentere for at de statene som tradisjonelt har fisket i de aktuelle konvensjonsområdene er relevante medlemmer av organisasjonene. Jeg vil derfor vurdere forholdet mellom relevante og faktiske medlemmer når jeg diskuterer organisasjonenes verdi på denne dimensjonen.

Dimensjonen *ikke-avtalepartners deltagelse* omhandler i hvilken grad aktører som ikke-avtalepartnere, miljøorganisasjoner, observatører og industri har anledning til å delta i møter og lignende i regi av regimene. I følge Levy et al. (1995: 279) er det bred enighet om at deltagelse fra ikke-statlige aktører og forskningsmiljøer i oppstartsfasen påvirker effektiviteten til miljøregimer positivt. Disse grupperingene kan virke som ”entreprenører” i oppstartsfasen, og følgelig bidra til en forståelse og konsensus knyttet til problemet og løsningene. Selv om åpenhet i forhandlingsprosessen tilsynelatende er en positiv ting advarer Wettestad (1995: 29) mot at for stor åpenhet kan føre til et ”spill for galleriet”, hvor beslutningstagerne er mer opptatt av retorikken som benyttes enn av å finne konstruktive løsninger. Dette vil igjen redusere problemløsningskapasiteten til regimet, og følgelig dets yteevne. Jeg velger likevel å tro at deltagelse fra aktører utenfor regimene ikke bidrar til et spill for galleriet, slik at det er positivt for regimets problemløsningskapasitet og yteevne at andre aktører har anledning til å delta på møtene.

På bakgrunn av de ulike elementene knyttet til deltagelse vil jeg operasjonalisere variabelen som summen av hvorvidt relevante medlemsstater er inkludert og ikke-statlige aktører har en formell mulighet til å delta i møter. Jeg vil benytte møterefarer fra Hovedrådet og Kommissjonen, samt organisasjonenes konvensjonstekster og observatørprosedyrer som kildegrunnlag. Høy score på denne variabelen antas å påvirke regimets yteevne positivt.

#### **2.4.2.2 Beslutningsprosedyrene**

Hvordan beslutningene fattes påvirker regimets effektivitet. Et krav om enstemmighet vil redusere regimets yteevne på bakgrunn av den minst ambisiøse parten vil besitte en form for vetorett. Om beslutningene tas ved kvalifisert flertall, simpelt flertall eller alminnelig flertall vil regimets evne til å fatte beslutninger stige, uten at det er gitt at dette også fører til implementering av de nye reguleringene (Wettestad 1995: 30-32). Her vil det også ha betydning om regimene

fatter bindende vedtak eller anbefalinger som avtalepartnerne kan overse eller på andre måter protestere mot. Beslutningsprosedyrene påvirker regimets yteevne både positivt og negativt. Enstemmighet reduserer regimets beslutningskraft og reduserer på den måten effektiviteten, men bidrar til en mer effektiv implementering i ettertid. Dette står i motsetning til flertallsvarianter som fører til en mer effektiv beslutningsprosess, samtidig som fraværet av konsensus vil kunne gjøre at de som stemmer mot også har få insentiver for å implementere regelverket. Variabelen vil operasjonaliseres med utgangspunkt i hvilken flertallsform som brukes for å fatte beslutninger. Jeg vil benytte regimenes konvensjonstekster som kilde for analysen av denne variabelen. Det antas at en kvalifisert flertall er positivt for utfallet, men negativt for regimets yteevne. Bindende vedtak antas å påvirke utfallet positivt.

### **2.4.2.3 Sekretariatet**

Wettestad (1995: 33-35) skiller mellom ”aktive” og ”passive” sekretariat. Et aktivt sekretariat er kjennetegnet av at det bidrar til agendasetting og protokollføring i den daglige driften ved at det konsulterer og fasiliterer partene i forhandlingssituasjonen og bidrar i tekstutformingen. Dette i motsetning til et passivt sekretariat som i hovedsak kun skjøtter sine administrative forpliktelser. I tillegg til aktivitetsgraden peker Wettestad på at sekretariatets størrelse kan ha betydning, herunder budsjett og antall ansatte. Han antar at et relativt aktivt og ressurssterkt sekretariat i mange tilfeller er et gode for regimet, sammenlignet med et passivt og ressursvakt sekretariat. Sekretariatets samlede styrke er likevel avhengig av hvor stor grad av suverenitet medlemslandene er villig til å oppgi. Videre kan det også tenkes at stater med en velfungerende statsadministrasjon har mindre behov for et sterkt sekretariat enn stater som ikke har dette. På tross av disse innvendingene vil jeg i den påfølgende analysen beholde Wettestads antagelse om at et aktivt og ressurssterkt sekretariat er et gode for regimet og følgelig bidrar til en mer strømlinjeformet drift og derigjennom en økning av regimets yteevne. Et aktivt og ressurssterkt sekretariat vil operasjonaliseres som et sekretariat som deltar aktivt i den daglige driften av organisasjonen, samtidig som det har de nødvendige økonomiske, menneskelige og tekniske ressursene som kreves for å gjennomføre sine tildelte oppgaver på en tilfredsstillende måte. Som kildegrunnlag vil jeg benytte konvensjonstekstene, møterefater fra Hovedrådet og Kommisjonen, organisasjonenes budsjetter samt korrespondanse med NEAFC-sekretariatet.

#### 2.4.2.4 Skjæringspunktet mellom forskning og politikk

Variabelen vektlegger to viktige prinsipper for skjæringspunktet mellom forskning og politikk. For det første vil regimets evne til å overføre vitenskapelige funn til politiske beslutninger ha betydning for regimets evne til å påvirke tilstanden til ressursene som forvaltes. For det andre er det viktig at forskningen forblir fri og uavhengig, og at regimet ikke direkte eller indirekte legger føringer som begrenser forskningsområdet eller forskningsfunnene (Wettestad 1995: 37-39). I analysen vil jeg anta at regimer som har gode mekanismer for kunnskapsoverføring fra frie forskningsmiljøer til politikerne er mer effektive enn regimer hvor dette ikke er tilfelle både når det kommer til yteevne og utfall. Antagelsen bygger på påstanden om at fri forskning øker troverdigheten til forskningsresultatene. Gitt at forskningsresultatene blir overført beslutningsdeltagerne ser vi at disse vil kunne ta veloverveide valg på grunnlag av denne informasjonen. Dette vil igjen kunne øke graden av konsensus blant politikerne jamfør diskusjonen i del 4.7, og vi vil kunne oppleve en større grad av håndhevelse av avtaleverket. Når forskningen er rettet mot å løse spesifikke problemer uten politikkinnblanding, er det rimelig å anta at bred konsensus i forskningsmiljøene bidrar til at den påfølgende politikken vil ha positiv påvirkning på problemet regimet er ment å løse (Haas 1992: 3).

En vel så viktig grunn til å vektlegge forskningsbaserte argumenter er *forsiktighetsprinsippet* som er nedfelt i FNs Fiskeribestandsavtale. Her står det at regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner skal følge en forsiktig tilnærming, og at mangelen på sikre data ikke skal kunne brukes som påskudd for å utsett tiltak ment for å beskytte de aktuelle ressursene. Avtalepartnerne er forpliktet til å iverksette beskyttende tiltak etter et ”føre var-prinsipp”, og samtidig gjennomføre tiltak som reduserer datamaterialets usikkerhet. De strenge bevaringstiltakene skal gjelde inntil pålitelige data åpner for mindre rigide bestemmelser (FN 1995: art. 6). Dette viser at operasjonaliseringen av denne variabelen må vektlegge de forskningsbaserte argumentene.

Jeg vil derfor operasjonalisere variabelen på bakgrunn av hvorvidt de politiske diskusjonene benytter forskningsbaserte argumenter når de begrunner standpunktene sine. Med forskningsbaserte argumenter tenker jeg på om de er i samsvar med vitenskapelige argumenter, om de bruker faglig uenighet, faglig usikkerhet eller kritiserer datamaterialet når de fremmer sine standpunkter, og om dette skjer på bekostning av forsiktighetsprinsippet. Denne informasjonen er tilgjengelig gjennom møterefater fra Hovedrådet, Fiskerikommisjonen og Kommisjonen. Jeg antar at høy verdi på denne variabelen, det vil si forskningsbaserte politiske argumenter som tar hensyn til forsiktighetsprinsippet, påvirker regimets yteevne positivt.

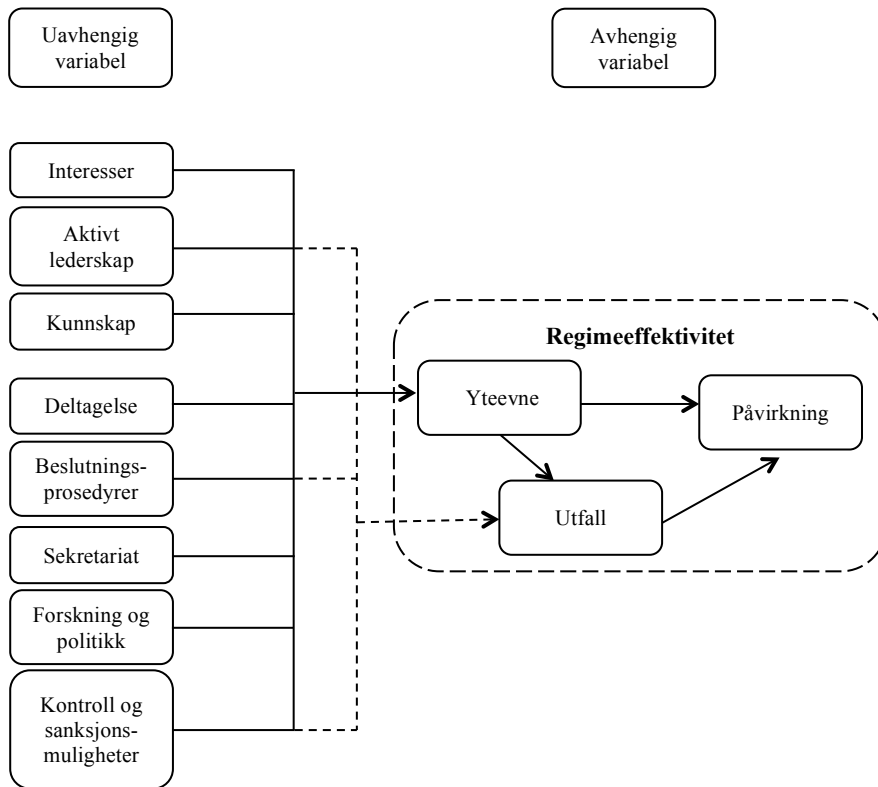
#### **2.4.2.5 Kontroll og sanksjonsmuligheter**

Kontrolldimensjonen viser til hvorvidt det er mulig å overvåke og etterprøve at medlemslandene følger opp regimenes avtaleverk. Dette kan skje både gjennom nasjonale oppfølgingsrapporter eller ved hjelp av uavhengige observatører. Denne type rapportering kan være effektivitetsskapende på to måter. For det første reduserer den frykten for at en av partene misligholder avtalen. I tråd med de interessebaserte teoriene ser vi dermed at rapportene fjerner insentivet for at en selv misligholder avtalen, samtidig som man er trygg på at motparten gjør det samme. Regimene blir derfor mer effektive siden medlemmene følger opp de bestemmelsene som er gjort. For det andre kan vellykket rapportering fremme ulike former for læring. Gjennom å identifisere ineffektive beslutningsprosedyrer kan regimene produsere mer kostnadseffektive løsninger (Wettestad 1995: 40-41). I sum ser vi derfor at rapportering kan øke regimenes yteevne i forhold til at medlemmene følger opp avtalene, og regimets utfall som en direkte konsekvens av dette.

Sanksjonsmuligheter betyr i denne sammenhengen hvorvidt regimet har positive eller negative mekanismer som kan brukes for å fremme ønsket adferd hos medlemmene. Eksempler på positive og negative mekanismer er henholdsvis økonomiske insentiver og ulike former for sanksjoner (Wettestad 1995: 40). Det virker logisk at et effektivt regime har nødvendige mekanismer for å sikre at medlemmene følger regler de selv har vært med på å vedta. Uten slike mekanismer vil regimenes yteevne være prisgitt medlemslandenes samvittighet, og følgelig vil yteevne og utfall kunne bli redusert. NAFO og NEAFC har egne kontroll- og sanksjonsdokumenter som sammen med møtereferater fra Hovedrådet og Kommisjonen vil benyttes som kildemateriale for analysen av denne variabelen. Jeg antar derfor at vellykket rapportering og overvåkning kombinert med mekanismer for å fremme ønsket adferd påvirker regimets yteevne og utfall positivt.

#### **2.4.3 Den endelige forklaringsmodellen**

I de foregående delene har jeg gått gjennom variablene som vil benyttes i den videre analysen. Det er antatt at kontrollvariablene kun påvirker den avhengige variabelen. Dette er en forenkling av virkeligheten da det også er rimelig å anta at det er et samspill mellom flere av kontrollvariablene. Samspillet kan igjen føre til en styrking eller svekkelse av effekten mellom kontrollvariablene og avhengig variabel. Jeg vil ikke inkludere denne effekten i analysen, men det er viktig å være oppmerksom på at slike mekanismer kan forekomme. Gjennomgangen av variablene og deres antatte effekter er oppsummert i forklaringsmodellen i figur 3.



Figur 3 Endelig forklaringsmodell

## 2.5 Metode

I følge King, Keohane og Verba (1994: 7) er målet med samfunnsvitenskapelig forskning å trekke beskrivende eller forklarende slutninger på bakgrunn av empirisk informasjon. Denne forskningen må være tilgjengelig for allmennheten, og benytte seg av gitte regler for å sikre validitet gjennom pålitelige funn. Samfunnsvitenskapelige metoder har tradisjonelt blitt delt inn i kvantitativ og kvalitativ forskning hvor førstnevnte har benyttet statistisk informasjon fra en rekke respondenter for å forklare fenomener gjennom for eksempel hypotesetesting. Kvalitative tilnærminger har flere innfallsvinkler, men kjennetegnes av at de ikke benytter tallbaserte måleverkøy. De fokuserer gjerne på et lite antall studieneheter, men benytter en rekke forskjellige datakilder for å samle inn den empiriske informasjonen som brukes i analysearbeidet (King et al. 1994: 3-4). På bakgrunn av denne korte gjennomgangen mener jeg det er riktig å benytte en kvalitativ tilnærming. Dette forsterkes av at forskningsspørsmålet er av utforskende karakter – det vil si at det søker å forstå og beskrive, snarere enn å forklare regimeeffektivitet ved å påvise korrelasjon mellom de ulike variablene. Mer presist vil jeg benytte et variabelorientert, multipelt casestudiedesign med to case.



Robert Yin (2009: 18) definerer en casestudie som ”en empirisk og dyptgående undersøkelse av et samtidig fenomen i sine naturlige omgivelser hvor grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare.” Vi ser dermed at caset tilsvarer fenomenet som undersøkes. I mitt tilfelle utgjør NAFO og NEAFC oppgavens to case, ettersom det er her effektiviteten måles. Som et resultat av Yin sin definisjon blir målet med casestudie som metode å tilegne seg bred kunnskap som bidrar til forståelse av objektet som studeres.

I oppgavens innledning forklarte jeg at jeg vil sammenligne de to organisasjonene på bakgrunn av kontrollvariablene. Jeg har valgt å fokusere på to organisasjoner da Yin (2009: 61-62) mener casestudier ideelt sett bør inneholde to eller flere case. Selv om et flerleddet design er mer omfattende og tidkrevende enn studier av en enkelt case, har førstnevnte en analytisk styrke ved at konklusjonene trekkes på bakgrunn av to og ikke et funn (Yin 2009: 53 og 61). Dette gir mer valide resultater, noe som styrker oppgavens reliabilitet.

Valget om å sammenligne organisasjoner på bakgrunn av prestasjonene på kontrollvariablene bygger på logikken fra John Stuart Mill (1846: 225-227) sin *forskjellsmetode*. Forskjellsmetoden er en deduktiv fremgangsmåte hvor hensikten er å sammenligne forholdsvis like case, men som likevel presterer forskjellig. Med denne metoden forklares de ulike prestasjonene med forskjeller i variablene til casene. Ulik verdi på organisasjonenes avhengige variabel vil kunne forklares med forskjeller mellom organisasjonene på kontrollvariablene. Metoden sammenfaller med Przeworski og Teune (1970: 34-39) sitt *mest likt system-design*, hvor hensikten nettopp er å sammenligne like case med ulik verdi på den avhengige variabelen for å identifisere effektene av kontrollvariablene.

### **2.5.1 Styrker og svakheter med casestudie som metode**

Kvalitative og kvantitative tilnærminger skiller seg fra hverandre med utgangspunkt i hvilke metoder som brukes. King et al. (1994: 3) mener det er *teknikken* og ikke *logikken* som skiller metodene fra hverandre. Som følge av dette mener jeg den klassiske kritikken av casestudier som uegnet til generalisering, manglende evne til å påvise kausalsammenhenger og som ustrukturert med manglende teknikker for datagenerering står svakt. Jeg har tidligere sagt at jeg vil benytte en teoretisk tilnærming til analysen. Dette stemmer overens med hva Charles C. Ragin (1987: 55) kaller en variabelorientert studie hvor målet er å teste påstander og hypoteser på bakgrunn av nettopp teori.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Den variabelorienterte tilnærmingen skiller seg fra en ren caseorientert tilnærming ved at sistnevnte benytter teori til å identifisere variabler for en historisk tolkning av caset (Ragin 1987: 34-52).

Når det gjelder manglende generaliseringsmuligheter skyldes dette et relativt lite univers, slik at statistisk generalisering ikke er mulig. I følge Yin (2009: 15) er ikke dette et større problem enn hva vi for eksempel finner med kontrollerte eksperimenter. Han argumenterer for at funnene fra casestudier kan benyttes til teoretiske proporsjoner, det vil si at formålet med undersøkelsesopplegget er analytisk og ikke statistisk generalisering. Jeg har valgt å analysere regimееffektivitet ved å fokusere på de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene NAFO og NEAFC hvor disse to organisasjonene som utgjør oppgavens caser. Casene er hentet fra både et empirisk og et teoretisk univers. Det empiriske universet utgjør dagens 19 regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (FAO 2012: xii-xv). Det teoretiske universet er derimot større ettersom regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner utgjør én type mellomstatlig samarbeid for naturressursforvaltning. Den regimeteoretiske tilnærmingen utvider etter mitt syn oppgavens teoretiske nedslagsfelt, ettersom en studie av fiskeriforvaltningsorganisasjoner med NAFO og NEAFC også kan belyse lignende prosesser i andre ressursforvaltningsregimer. Denne tilnærmingen vil kunne brukes til analytisk generalisering av empirisk og teoretisk like case.

Eksperimentelle forskningsmetoder er begrenset til å påvise kausalsammenhenger – uten å kunne forklare hvordan eller hvorfor denne påvirkningen skjer. Jeg mener derfor de ikke-eksperimentelle metodene må sees som et supplement til, og ikke en konkurrent til den eksperimentelle metoden. De ulike teknikkene brukes til å utfylle de slutningene vi trekker på bakgrunn av tilgjengelig empirisk informasjon. Dette argumentet støttes også av King et al. (1994: 5-6) som hevder ingen av de to tilnærmingene er overlegen den andre. Underforstått må de ulike teknikkene brukes til å utfylle de slutningene vi trekker på bakgrunn av tilgjengelig empirisk informasjon.

Casestudier kjennetegnes av sin narrative karakter. Funn og kausalsammenhenger kan vanskelig uttrykkes like presist som i kvantitative undersøkelser, og er derfor avhengig av en tydelig operasjonalisering og et velprøvd teoretisk rammeverk. Dette kan igjen bidra til at kvalitative forskningsrapporter blir svært omfattende, og vanskelig å benytte uten at store deler av rapporten gjengis (Yin 2009: 14 og 140). Det er likevel nødvendig at ønsket om korte forskningsrapporter vurderes opp mot det generelle kravet til at forskning skal være etterprøvbart. Dette betyr at forskningsrapporten må være omfattende nok til at leseren kan vurdere de metodiske valgene som er gjort, samt gyldigheten til datamaterialet som er samlet inn. I tillegg må de inneholde tilstrekkelig informasjon til at andre kan etterprøve analysen (King et al. 1994: 23 og 26). Disse innvendingene er bakgrunnen for den grundige teorigjennomgangen og diskusjon av avhengig variabel og kontrollvariablene tidligere i dette kapitlet.

Denne gjennomgangen har pekt på generelle svakheter knyttet til både casestudier og andre kvalitative metoder. Som jeg allerede har vært inne på er dette svakheter det er vanskelig å omgå, men som kan reduseres ved å bygge et solid teoretisk rammeverk for analysen. Rammeverket kan ikke bare fokusere på de teoretiske aspektene, men må også ta høyde for hvordan variablene skal operasjonaliseres og måles. Jeg mener dette er spesielt viktig da oppgavens funn kommer som en direkte konsekvens av hvordan variablene er operasjonalisert og målt, slik at alternative operasjonaliseringer og målenivå også vil kunne gi andre svar enn de vi finner i den påfølgende analysen.

### 2.5.2 Teoriens rolle

Teorier har en sentral plass i casestudier da de er med på å veilede og avgrense datainnsamlingen og analysen (Yin 2009: 18). I denne oppgaven er teorikapitlet brukt til å definere den avhengige variabelen, men også for å velge ut hvilke kontrollvariabler som skal analyseres. Teoriene bidrar dermed til å peke på hvilke steiner vi skal snu for å finne svar på spørsmålene vi stiller. Dette gjør at teoriene bidrar til et mer målrettet og systematisk analysearbeid når vi gjennomfører casestudier. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at dette også gir teoriene en begrensende funksjon, siden de indirekte sier hvilke steiner som *ikke* skal snus, det vil si hvilke variabler som ikke skal inkluderes i analysen. I min oppgave kommer dette tydeligst frem ved at de regimeteoretiske tilnærmingene ikke åpner for biologiske forklaringer. Jeg mener det vil være rimelig å argumentere for at tilgang på mat, havtemperatur, andelen av andre rovfisker og lignende har betydning for uerbestanden i de aktuelle fiskeriområdene. Samtidig vil det ikke være praktisk mulig å gjennomføre en analyse hvor alle relevante variabler er inkludert. Ikke bare vil antallet kontrollvariabler bli u håndterlig, men Underdal (2004: 34) argumenterer også for at dette vil kreve at forskeren har kompetanse på en rekke ulike fagfelt. Vi ser dermed at teorien legger begrensninger for analysen, men også bidrar til at den kan gjennomføres på en konstruktiv og oversiktlig måte. Ved å benytte den samme teoretiske forklaringsmodellen på to organisasjoner vil funnene ikke bare vise til forskjeller mellom organisasjonene. De vil også kunne brukes til å vurdere teoriens evne til å øke vår forståelse av fenomenene som undersøkes. Ved å benytte flere datakilder til å vurdere teoriene, vil analysen også bidra til å styrke eller svekke teoriens forklaringskraft i lys av møtet mellom teori og empiri (King et al. 1994: 24).

Teoriene er også viktige for å vurdere validiteten til funnene fra analysen. For å maksimere validiteten må vi avklare hva vi måler, og hvordan vi måler dette. Et sentralt spørsmål er i så måte om vi måler det vi sier at vi måler, eller om vi trekker slutninger basert på ikke-

observerte eller ikke-målbare konsepter (King et al. 1994: 25). Teorier bidrar til å øke validiteten med at de foreslår operasjonaliseringer og målenivå på bakgrunn av faglige diskusjoner hvor det er rimelig å anta at det er de mest pålitelige kausalforklaringene og de mest valide operasjonaliseringsmetodene og måleteknikkene som står igjen. Dette bedrer vår forståelse av fenomenet vi undersøker på bakgrunn av den avhengige variabelen og kontrollvariablene som benyttes.

## 2.6 Datainnsamling og empirisk materiale

Kvalitative undersøkelser benytter data fra en rekke kilder for å bedre validiteten til de data som ligger til grunn for analysen. I denne delen vil jeg redegjøre for datamaterialet som benyttes, og utfordringer knyttet til denne bruken. Hensikten med gjennomgangen er å redegjøre for hvilke data som brukes og hvor de er hentet fra, for på den måten underbygge datamaterialets reliabilitet (King et al. 1994: 25). Oppgaven nyttiggjør i hovedsak primærkilder i form av møterefater, årsrapporter og andre saksdokumenter fra NAFO og NEAFC. Sekundærkilder, det vil si lignende undersøkelser, er inkludert der dette har vært hensiktsmessig for å bekrefte eller avkrefte analytiske funn.

### 2.6.1 Primærkilder

Analysen bygger på primærkilder publisert av NAFO og NEAFC. Jeg benytter de originale og ”nye” konvensjonene<sup>20</sup> som kilde for organisasjonsstruktur og til analyse av deltagelse, sekretariatets rolle og beslutningsprosedyrer. Jeg bruker møterefater fra Hovedrådet og Kommisjonen som kildemateriale for interesser, lederskap, deltagelse, sekretariatets funksjon, skjæringspunktet mellom forskning og politikk, samt organisasjonenes kontroll og sanksjonsmuligheter. Referater og rapporter fra Vitenskapsrådet og ICES brukes for å innhente informasjon om anbefalte kvoter og eventuell faglig uenighet. Når det gjelder deltagelse vil jeg også benytte organisasjonenes egne observatørregler. Videre bruker jeg organisasjonenes egne skriv om kontroll og sanksjonsmekanismer som bakgrunn for å vurdere deres effektivitet på variabelen med samme navn. For NAFO vil jeg benytte organisasjonens årlige rapport om håndhevelse for å redegjøre for antall kontroller og sanksjoner i den aktuelle perioden. I henholdsvis 2006 og 2011 publiserte NEAFC og NAFO egne evalueringsrapporter av organisasjonenes prestasjoner. Disse vil brukes for å verifisere funn fra overnevnte datakilder.

---

<sup>20</sup> For å skille mellom de originale og nye konvensjonstekstene vil jeg benytte betegnelsen *den ”nye” konvensjonen* om konvensjonene fra 2004 og 2007 i henholdsvis NAFO og NEAFC. Denne inndelingen er i tråd med hvordan NEAFC (2007b) selv omtaler sin ”nye” konvensjon frem til den er ratifisert av alle avtalepartnerne.

For NAFOs vedkommende er de nevnte primærkildene tilgjengelig på organisasjonens nettsider. Dette gjelder ikke for dokumentene fra NEAFC ettersom sekretariatet først ble opprettet i 1999. Dette gjør at de i dag ikke har publisert dokumenter fra perioden før 1998 (Partridge 2013). Videre fjerner organisasjonene arbeidsdokumenter etter hvert som de blir erstattet av nye dokumenter, noe som igjen medfører at enkelte kilder gjengir situasjonen etter den perioden som analyseres. Det første problemet er løst med at NEAFC-sekretariatet har vært behjelpelig med å sende meg kopier av møtereferater for årene 1995 til 1997, annekser for perioden 1995 til 1999, budsjetter for årene 2000 og 2001 til 2011, samt fangststatistikk for 2011. For det andre problemet, som er aktuelt i forbindelse med analysen av organisasjonens kontroll og sanksjonsmuligheter har jeg benyttet kontrolldokumentene fra både 2008 og 2012. Ved å vise at funnene gjelder for begge årene vil jeg argumentere for at kontrolldokumentet fra 2008 også gir troverdige funn for 2008 til 2011.

### **2.6.2 Sekundærkilder**

Det er gjennomført relativt få analyser av de to organisasjonene (se del 1.3). Jeg anvender disse kildene til å danne meg en oversikt over organisasjonene og deres virkemåte, men bruker dem ikke direkte i analysearbeidet.

### **2.6.3 Dokumentanalyse**

I forbindelse med dokumentanalyse er det viktig å merke seg at dokumentene er skrevet til et annet formål enn som kildemateriale til denne oppgaven. Dette betyr at kildene må vurderes i forhold til den konteksten de ble utformet i (Thagaard 2009: 63). Ser vi på konvensjonstekstene som er grunnlaget for NAFO- og NEAFC-samarbeidene, inneholder disse detaljert informasjon om deltageres rettigheter og plikter. Det er en form for ”kontrakter” som inneholder informasjon om målsetninger, regler for samarbeidet, omfang, organisasjonsstruktur, beslutningsprosesser og annet som partene har blitt enige om. Selv om konvensjonene ikke nødvendigvis viser de overordnede målsetningene, må de derfor kunne anses som en *korrekt* fremstilling av de samlede målsetningene til avtalepartnerne og et *riktig* bilde av hvordan de ønsker å fremstå utad.

Når det gjelder møtereferatene som ligger til grunn for denne oppgaven er disse godkjent av de møtedeltagende landene, og er i så måte en korrekt gjengivelse av møtene. Selv om det kan tenkes at enkelte konflikter og uenigheter er tonet ned i referatene så inneholder de informasjon om hvilke standpunkter landene offisielt forfekter. Siden referatene er godkjent av avtalepartnerne mener jeg de gir en tilfredsstillende beskrivelse av hvordan partene ser på seg selv og

sine standpunkter i forhold til regional fiskeriforvaltning. Primærkildene vil derfor ha to funksjoner. For det første vil de fungere som faktiske ”sannheter” for en deskriptiv forståelse av hvordan de to organisasjonene faktisk fungerer. For det andre vil de brukes som kildemateriale for å tolke og analysere avtalepartnernes holdninger og handlinger.

## 2.7 Oppsummering

I kapitlets første del redegjorde jeg for hva et regime er, og definerte dette som institusjonalisert og vedvarende samarbeid knyttet til et spesifikt saksområde, hvor aktørenes prinsipper, normer og handlingsalternativer formes av samarbeidets rammer. Jeg har også redegjort for de interesse-, makt- og kunnskapsbaserte skoleretningene, og vist hvordan de forklarer fremveksten av og funksjonen til internasjonale regimer.

I kapitlets andre del så jeg nærmere på regimeeffektivitet som avhengig variabel, og argumenterte for at dette besto av de tre dimensjonene *yteevne*, *utfall* og *påvirkning*. I lys av skoleretningene trakk jeg frem åtte kontrollvariabler jeg antar påvirker den avhengige variabelen. Variablene jeg har sett nærmere på er interesser, lederskap, kunnskap, deltagelse, beslutningsprosedyrer, sekretariatet, skjæringspunktet mellom forskning og politikk samt organisasjonenes kontroll og sanksjonsmuligheter. Alle variablene er på nominalnivå med kategoriene lav, midt og høy. Med unntak av beslutningsprosedyrene har jeg operasjonalisert alle variablene slik at høy verdi antas å påvirke *yteevne* og/ eller *utfall* positivt. For beslutningsprosedyrene antar jeg at høy verdi påvirker utfallet positivt, men *yteevnen* negativt.

Kapitlets tredje del besto av en gjennomgang av metode og data som ligger til grunn for oppgaven. Ved å sammenligne to case vil en av målsetningene ved oppgaven være å gjennomføre en empirisk analyse av effektiviteten til NAFO og NEAFC. Ved å sammenligne organisasjonenes verdier på avhengig variabel og kontrollvariablene vil funnene også kunne brukes til å vurdere hvorvidt teoriene er egnet til å forstå hva som gjør naturressursregimer effektive.

### 3 Regimeeffektivitet i NAFO og NEAFC

NAFO og NEAFC ble valgt som case fordi de fremstår som to relativt like og sammenlignbare regimer, men med ulik verdi på den avhengige variabelen regimeeffektivitet. I dette kapitlet vil jeg se nærmere på om denne påstanden stemmer for regimenenes forvaltning av uerbestanden. Jeg analyserer den avhengige variabelen før kontrollvariablene, da funnene her vil bidra til en mer presis forståelse av analysen i kapittel 4. I dette kapitlet vil jeg ikke søke utenforliggende forklaringer på effektiviteten, da det er dette jeg skal se nærmere på i kapittel 4. Til å analysere NAFO vil jeg benytte rapporter fra Forskningsrådet for å finne informasjon om hvilke kvoter som er vitenskapelig anbefalt, hvor store kvoter Kommissjonen bestemte seg for, samt fangsttall som viser hvorvidt medlemslandene overholdt kvotebestemmelsene. For NEAFC vil jeg benytte tall fra ICES og fangststatistikk fra NEAFC-sekretariatet for tilsvarende informasjon. Alle tallene er presentert i tabell 4 til 7 i vedlegg D til F. Tabell 4 viser registrert fangst, anbefalt kvote og fastsatt kvote for uer i fiskeriområdene 3LN, 3M og 3O i NAFO. Tabell 5, 6 og 7 viser samme tall for fiskeriområdene I, II og Irmingerhavet for NEAFC. Jeg vil gå gjennom tabellene hver for seg når jeg vurderer organisasjonenes effektivitet. Dersom anbefalt kvote er høyere enn fastsatt kvote vil jeg anse det som et positivt samsvar mellom disse. Er anbefalt kvote lavere enn fastsatt kvote er det et negativt samsvar, og om kvotene er like er det perfekt samsvar. På samme måte vil det være positivt samsvar mellom fastsatt kvote og fangst dersom det fanges mindre fisk enn kvotene tilsier, negativt samsvar dersom det fanges mer fisk og perfekt samsvar dersom det fanges like mye fisk som kvotene åpner for. Funnene oppsummeres i tabell 1 i slutten av dette kapitlet.

#### 3.1 Regimeeffektivitet i NAFO

##### 3.1.1 Analyse av forholdet mellom anbefalt og politisk bestemt kvote i NAFO

Når vi ser på forholdet mellom den anbefalte kvoten for *fiskeriområde 3LN*, og den kvoten som ble vedtatt viser tabell 4 stort sett perfekt samsvar. Unntakene er for årene 1996 og 1997 hvor den anbefalte kvoten er satt høyere enn kvoten som faktisk ble fastsatt. I perioden 1998 til 2008 ser vi at Vitenskapsrådet anbefalte å stoppe alt direkte fiske av uer, samtidig som bifangsten ble holdt på et lavest mulig nivå. Dette rådet ble begrunnet med at det var usikkerhet knyttet til forholdet mellom uerbestanden i 3LN og 3O. Av tabell 4 ser vi at anbefalingene ble fulgt, og at kvoten ble satt til 0 tonn også det året hvor Vitenskapsrådet igjen åpnet for direkte fiske av uer.

Kvoteøkningen i 2010 og 2011 var også i tråd med de vitenskapelige anbefalingene. På bakgrunn av denne gjennomgangen konkluderer jeg med at forvaltningen av uerbestanden i fiskeriområde 3LN har fulgt de vitenskapelige anbefalingene tett. Fiskerikommisjonen vedtok også kvoter under det vitenskapelig anbefalte nivået. Jeg mener dette viser høy grad av positivt samsvar mellom fastsatt kvote og de vitenskapelige anbefalingene.

I *fiskeriområde 3M* ser vi av tabell 4 at anbefalt kvote i årene 1995 til 1999 lå under den fastsatte kvoten. Ser vi på perioden 2000 til 2007 er det verdt å merke seg at den fastsatte kvoten ikke oversteg den maksimalt anbefalte forskningsbaserte kvoten. Vedtatt kvote for 2008 lå 200 tonn over den anbefalte kvoten, mens de igjen samsvarte i 2010 og 2011 med 10 000 tonn. For dette fiskeriområdet konkluderer jeg derfor med at det var lav grad av samsvar mellom vitenskapelige anbefalinger og fastsatte kvoter i perioden 1995 til 1999. Med unntak av 2009 er det rimelig å hevde et NAFO har hatt en positiv forvaltning fra og med år 2000 når vi sammenligner anbefalt og reell kvotestørrelse.

*Fiskeriområde 3O* ble først utredet med virkning fra 2004 etter press fra Island. Her er det verdt å merke seg at Vitenskapsrådet ikke fant at det hadde tilstrekkelig datagrunnlag for å komme med en vitenskapelig anbefaling. Likevel valgte Fiskerikommisjonen å gå inn for en kvote på 10 000 tonn i 2004. Kvoten ble økt til 20 000 tonn allerede i 2005, selv om Vitenskapsrådet ikke hadde kommet med nye anbefalinger. For dette fiskeriområdet er det ikke gitt vitenskapelige anbefalinger i perioden som analyseres. Tallmaterialet i tabell 4 viser ikke til hvorfor Fiskerikommisjonen valgte å sette kvoten til først 10 000 deretter 20 000 tonn uer etter 2004. En foreløpig konklusjon er at for NAFO er det lav grad av overenstemmelse mellom kvotene knyttet til fiskeressursene i dette området, ettersom det den vitenskapelige usikkerheten knyttet til kvoteanbefalinger tilsynelatende ikke har ført til lavere kvoter.

### **3.1.2 Analyse av forholdet mellom bestemt kvote og innrapportert fangst i NAFO**

For årene 1995 til 1997, 2010 og 2011 viser tabell 4 at det innrapportert fangstnivået var lavere enn den bestemte kvoten i *fiskeriområdene 3LN*. I henhold til operasjonaliseringskriteriene for variabelen viser dette at regimet var effektivt i disse periodene. En alternativ tolkning er at det ikke var nok fisk til å fylle kvotene. I perioden 1998 til 2009 var kvoten satt til 0, mens innrapportert fangst varierte mellom 200 og 2 300 tonn. I følge rapporter fra Vitenskapsrådet er fangsttallene et resultat av bifangst, primært knyttet til fiske av blåkveite (se blant annet NAFO 2003b: 196). Selv om bifangst til en viss grad er en nødvendig konsekvens av fiskeri, vil jeg på bak-



grunn av at denne delen av analysen kun tar for seg tallmaterialet i tabell 4 konkludere med at NAFO bare i liten grad overholdt kvotebestemmelsene i dette området i perioden 1998 til 2009.

I *fiskeriområde 3M* viser tabell 4 at fisket etter uer var lavere enn den bestemte kvoten. Fisket ble halvert fra 1995 til 1996 samtidig som kvotene først ble halvert fra 26 000 til 13 000 tonn over en toårsperiode fra 1997 til 1999. De ble deretter kuttet til 5 000 tonn i år 2000, en kvotestørrelse som ble stående frem til 2008. Til og med 2004 ser vi at det ble fanget mindre fisk enn hva kvotene åpnet for. Jeg vil derfor hevde at NAFO hadde en vellykket, og dermed høy grad av kvoteoverholdelse i perioden 1995 til 2004. Fra 2004 til 2005 ble fisket mer enn fordoblet, slik at fangstnivået overgikk den fastsatte kvoten. Først i 2010, etter at kvoten igjen var økt til 10 000 tonn ser vi at fangstnivået lå under fastsatt kvote. I tråd med gjeldende operasjonalisering konkluderer jeg med at NAFO hadde et negativt samsvar mellom fangst og kvote i årene 2005 til 2009, og dermed lav grad av kvoteoverholdelse. De fikk igjen en høy grad av kvoteoverholdelse fra 2010 med et positivt samsvar mellom kvote og fangst.

En direkte regulering av fisket i *fiskeriområde 3O* ble som tidligere nevnt først iverksatt i 2004. Vi ser at kvotebegrensningen på 10 000 tonn i 2004 førte til en kraftig reduksjon i uerfangsten ettersom fangsttallene sank fra 21 600 tonn i 2003 til 6 400 tonn i 2004. Den påfølgende doblingen av fiskekvoten til 20 000 tonn fra og med 2005 førte også til en forbedring av fangstnivået fram mot 2006. Fra og med 2007 er det årlig fanget mellom 5 000 og 7 500 tonn uer i fiskeriområdet. Dette er langt under det fastsatte kvotenivået på 20 000 tonn. Jeg konkluderer derfor med at NAFO har høy grad av kvoteoverholdelse i område 3O etter at kvotebegrensninger ble innført i 2004.

### **3.1.3 Tilstanden for biomassen i fiskeriområde 3LN, 3M og 3O**

I følge Vitenskapsrådets årsrapport fra 2012 har biomassen i *fiskeriområde 3LN* tatt seg opp etter 1994. Bestanden er i dag på et nivå som gjør det teoretisk mulig å gjennomføre et bærekraftig fiske av bestanden. Den totale fiskedødeligheten (både fangst og naturlig død) er i dag lav, slik at det er liten fare for at bestanden på ny vil havne under den kritiske bærekraftverdien med dagens forvaltningsregime. Rådets rapport levner liten tvil om at midlertidig fangststopp er en viktig forklaring på hvorfor bestanden tok seg opp igjen (NAFO 2012c: 14-15 og 140-147). På bakgrunn av dette vil jeg konkludere med at NAFO har hatt en positiv, og dermed høy grad av påvirkning på biomassen i område 3LN.

For uerbestanden i *fiskeriområde 3M* har NAFO tilsynelatende hatt en svak, og dermed lav grad av påvirkning på biomassene. I følge årsrapporten fra Vitenskapsrådet for 2012 var

uerbestanden på et lavt nivå fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til 2003. En svak negativ vekst i årene 2000 til 2002 førte til en biomassetopp i 2006, med en tilsvarende rask reduksjon fram mot 2010 (NAFO 2012c: 134-135). For dette området konkluderer jeg derfor med at NAFO har hatt en svak, og dermed lav grad av betydning for vekst i biomassen.

Den foreløpig siste undersøkelsen av uerbestanden i *fiskeriområde 30* ble gjennomført i 2010, mens en ny gjennomgang er planlagt i 2013. Vitenskapsrådets rapport fra 2010 konkluderer med at uerbestanden i området hadde en positiv utvikling siden 2003. Mens fiskedødeligheten i 2002 var 0,6 ble denne redusert til 0,1 for perioden 2007 til 2009. Det ble derfor konkludert med at situasjonen for bestanden har bedret seg etter år 2000 (NAFO 2011d: 33-34). Vi husker at NAFO først implementerte kvotereguleringer for området med virkning fra 2005. Jeg konkluderer derfor med at NAFO hadde en lav grad av påvirkning på biomassen frem til 2004, men høy grad av påvirkning etter 2005.

## **3.2 Regimeeffektivitet i NEAFC**

### **3.2.1 Analyse av forholdet mellom anbefalt og politisk bestemt kvote i NEAFC**

I *fiskeriområde I og II* er det gitt forskjellige kvoteanbefalinger for snabeluer og vanlig uer. For snabeluer ser vi i tabell 7 at ICES (2011a: 203) anbefalte å holde den samlede fiskedødeligheten lavest mulig. I 1996 og 1997 ble det anbefalt at fangsten ble holdt på et lavest mulig nivå, mens ICES for de to påfølgende årene anbefalte at man droppet alt direkte fiske samtidig som det ble iverksatt tiltak for å redusere bifangsten. For årene 2000 til 2011 var den vitenskapelige anbefalingen å forby alt direkte fiske av uer, samtidig som det ble innført lave toleransegrenser for bifangst. For årene 2008 til 2011 er det også foreslått å iverksette konkrete tiltak for å beskytte fisk som ikke er gytemoden. Selv om de vitenskapelige anbefalingene foreslo en forsiktig tilnærming til snabeluerfiske i område I og II ble ikke avtalepartnerne enige om kvotenivået før i 2007, dette på tross av at det er fangstrapporter for hele perioden. Jeg vil derfor konkludere med at NEAFC hadde lav grad av samsvar mellom vitenskapelige anbefalinger og fastsatte kvoter frem til 2006. Jeg vil videre argumentere for at situasjonen ikke endret seg etter at kvotene ble innført fra 2007. Som vi ser av tabell 7 var den nye kvoten på 15 500 tonn høyere enn fangstnivåene for to av tolv foregående år. Dette til tross for at ICES fremdeles frarådet direkte fiske. Kvoten ble nesten halvert fram mot 2011, og kan i så måte sies å ha et middels samsvar med ICES anbefaling om ytterligere tiltak for å bevare snabeluerbestanden i dette området.

Også for den vanlige uerbestanden viser tabell 7 at ICES har kommet med restriktive anbefalinger i perioden fra 1995 til 2011 i fiskeriområde I og II. I perioden 1998 til 2003 anbe-

falte de at det ble utarbeidet en konkret forvaltningsplan for bevaring av arten. Anbefalingen for 2004 var å unngå direkte fiske, mens det i de påfølgende årene ble anbefalt en ytterligere innstramming. Fra og med 2008 har ICES gått tilbake til anbefalingen om at det ikke skal foregå direkte fiske av vanlig uer, og at grensen for akseptert bifangst skal være lavest mulig. Siden avtalepartnerne ikke hadde fastsatt noen kvote for fangst av vanlig uer i fiskeriområde I og II i løpet av de årene analysen omfatter, konkluderer jeg med at NEAFC hadde lav grad av samsvar mellom anbefalt kvote og vedtatt kvote i perioden 1995 til 2011.

Frem til 2009 ble det ikke skilt mellom den dyptgående (dypere enn 500 meter under havoverflaten) og den gruntgående (inntil 500 meter under havoverflaten) snabelueren i *fiskeriområdene i Irmingerhavet* når det kommer til vitenskapelige anbefalinger fra ICES. Tabell 5 viser at første ICES-anbefaling i den aktuelle perioden kom i 1998 hvor det ble fastslått at kvoten ikke burde overstige 150 000 tonn, med en reduksjon til under 120 000 tonn i 2000. Den fastsatte kvoten varierte fra 153 000 til 158 000 tonn fra frem til 1999. Vi ser dermed at det i NEAFC var en svakt negativ grad av samsvar mellom fastsatt kvote og anbefalt kvote i fiskeriområdene i Irmingerhavet. I tråd med operasjonaliseringskriteriene konkluderer jeg derfor med at det var middels grad av samsvar disse årene.

I 2000 fulgte NEAFC anbefalingen om å redusere kvoten til 120 000 tonn. Det var derfor høy grad av samsvar mellom anbefalt og fastsatt kvote dette året. I 2001 ble det anbefalt å redusere kvoten til under 90 000 tonn, før den på ny ble redusert til 41 000 tonn i 2005. For det påfølgende året anbefalte ICES å redusere kvoten til under 41 000 tonn, mens de fra og med 2007 anbefalte å stoppe fisket til man hadde klare indikasjoner på at fiskestammen var i økning. I tabell 5 ser vi at NEAFC ikke ble enig om kvotestørrelsene i årene 2002 til 2011. I tråd med tidligere konklusjoner vil jeg hevde at NEAFC hadde lav grad av samsvar mellom fastsatt og anbefalt kvote fram til 2010 for både dyptgående og gruntgående snabeluer. Videre ser vi at kvoten for 2011 på 38 000 tonn dyptgående snabeluer bryter med ICES anbefaling. Også her vil jeg konkludere med at det er lav grad av samsvar på grunn av det negative samsvaret mellom de to kvotene. For gruntgående snabeluer var det likevel enighet om å unngå direkte fiske, noe som er i samsvar med de vitenskapelige anbefalingene. For 2011 vil jeg derfor hevde at NEAFC hadde høy grad av samsvar mellom anbefalt og fastsatt kvote for denne arten. I perioden 2008 til 2011 ble det anbefalt å iverksette en tilpasset forvaltningsstrategi for den dyptgående snabelueren, samtidig som det ikke ble anbefalt direkte fiske for den gruntgående snabelueren. For vanlig uer i fiskeriområdene i Irmingerhavet ser vi av tabell 6 at det ble anbefalt en forsiktig tilnærming til fisket. Etersom NEAFC ikke fastsatte noen kvote for uerfisket i denne perioden konkluderer jeg med at det også her var lav grad av samsvar mellom fastsatte og anbefalte kvoter.

### 3.2.2 Analyse av forholdet mellom bestemt kvote og innrapportert fangst i NEAFC

I hele perioden 1995 til 2011 ble det for vanlig uer, og 1995 til og med 2006 for snabeluer, ikke fastsatt spesifikke kvoter for fisket i *fiskeriområde I og II*. En streng tolkning av operasjonaliseringskriteriene tilsier dermed at fiskeriet ikke brøt med kvoten, ettersom det ikke var noen kvotebestemmelser å bryte. I denne sammenheng blir det feil å sammenligne fangsttallene med de vitenskapelige kvotene, ettersom det er fastsatte kvoter som er brukt til operasjonalisering av medlemmenes overholdelse av kvotebestemmelsene. Dette på tross av at fangsttallene har vært høyere enn anbefalt kvote i hele perioden. Det er dermed ikke mulig å konkludere med om det var lav, middels eller høy grad av overholdelse i de aktuelle tidsrommene.

Tabell 7 viser at NEAFC fastsatte kvoter for snabeluer fra og med 2007 for *fiskeriområde I og II*. Selv om fangstverdiene dette året var over fastsatt kvote, ser vi at fangsten ble redusert med nesten 40 prosent sammenlignet med 2006. Også for 2010 og 2011 lå fangststørrelsen noe over fastsatt kvotestørrelse. Vi ser at det dermed er en viss grad av negativt samsvar mellom kvote og fangst, og jeg konkluderer derfor med at det var middels grad av kvoteoverholdelse for de nevnte årene. For årene 2008 og 2009 lå fangststørrelsen under fastsatt kvotestørrelse. Ettersom dette gir et positivt samsvar konkluderer jeg med høy grad av overholdelse for disse to årene.

For snabelueren i *fiskeriområdene i Irmingerhavet* ser vi av tabell 5 at det var satt høye kvoter for perioden 1996 til 2001. Kvotene var fra 44 000 til 120 000 tonn høyere enn fangststørrelsene. Vi ser dermed at det var høy grad av kvoteoverholdelse i den aktuelle perioden. Tabellen viser videre at NEAFC ikke fastsatte kvoter for årene 2002 til 2011. Som for fiskeriområde I og II kan jeg derfor ikke konkludere med om fangststørrelsen var i overensstemmelse med regelverket i denne delen av analysen. Går vi videre til vanlig uer, ser vi at NEAFC heller ikke her fastsatte kvoter for uerfisket i perioden 1995 til 2011. I tråd med tidligere argumentasjon har jeg heller ikke her grunnlag for å konkludere med at fangsttallene bryter med kvotebestemmelsene.

### 3.2.3 Tilstanden for biomassen i fiskeriområdene I og II og Irmingerhavet

I *fiskeriområde I og II* ble det gjennomført en omfattende undersøkelse av de forskjellige biomassene i 2011. Arbeidsgruppen kom fram til at det for vanlig uer hadde vært en reduksjon i biomassen på nærmere 110 000 tonn fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til 2010 (ICES 2011d: 408 og 431). For vanlig uer konkluderer jeg derfor med at NEAFC har hatt liten effekt, det vil si lav grad av evne til å til rette legge for en økning i biomassen. Også for snabelueren viser bio-

massestørrelsen at situasjonen er vanskelig. Sviktende rekruttering til bestanden i hele perioden fra 1991 til 2005, gjør at gytende snabeluer ikke vil bidra til ny økning i biomassen før tidligst 2017 (ICES 2011c: 55). På bakgrunn av denne informasjonen vil jeg argumentere for at NEAFC har hatt en viss positiv betydning for snabeluerens biomasse. I tråd med operasjonaliseringskriteriene for den avhengige variabelen vil jeg si at effekten har vært middels høy i perioden.

Ser vi på vanlig uer i *fiskeriområdene i Irmingerhavet* har bestanden vokst fra 1995 og utover. Veksten var svakt positiv fram mot 2001. Fra 2002 til 2010 har biomassen av vanlig uer økt betraktelig (ICES 2011b: 61). Dette gir grunnlag for å konkludere med at NEAFC har hatt høy grad av påvirkning på biomassen i perioden. For den gruntgående snabelueren viser akustiske undersøkelser at biomassen er kraftig redusert fra 1995 og frem til 2011 i fiskeriområdene i Irmingerhavet. Reduksjonen er alvorlig for bestanden som helhet, da den på grunn av biologiske karakteristikk som sen vekst og modenhet, bruker lang tid på å ta seg opp igjen (ICES 2011b: 71 og 73). Jeg konkluderer derfor med at NEAFC har hatt lav grad av påvirkning på biomassen i årene 1995 til 2011.

Når det gjelder den dyptgående snabelueren understreker ICES at tallene er svært usikre. Dette kommer av at datainnsamlingen har foregått annet hvert år gjennom en relativt kort periode. Tallene kan likevel brukes til å danne seg et omtrentlig bilde av bestanden (ICES 2011b: 82-83). Trålundersøkelsene viser at bestanden vokste frem mot år 2001, men at den deretter ble mer enn halvert fram mot 2011. Akustiske undersøkelser viser ikke en like stor nedgang i bestanden, men også her finner forskerne tegn på en redusert biomasse (ICES 2011b: 80). Etter denne korte gjennomgangen av biomassens utvikling vil jeg konkludere med at NEAFC hadde en middels grad av positiv effekt på biomassen frem til 2001. Fra 2002 til 2011 har utviklingen vært negativ, og jeg mener derfor NEAFC har hatt lav grad av påvirkning i denne perioden.

### **3.3 Oppsummering av effektivitet i NAFO og NEAFC**

I tabell 1 har jeg oppsummert funnene i dette kapitlet. Tabellen gir et variert bilde av organisasjonenes prestasjoner når det kommer til samsvaret mellom anbefalte og fastsatte kvoter, overholdelse av kvotebestemmelsene og antatt påvirkning på biomassene. Vi ser at NAFO stort sett har hatt høy grad av effektivitet i fiskeriområdene 3LN. I fiskeriområde 3M mener jeg effektiviteten har vært middels høy siden den har vært preget av perioder med både lav og høy verdi. Det samme gjelder for fiskeriområde 3O hvor mangelen på politisk vedtatte kvoter ga organisasjonen lave verdier til 2004, med påfølgende høy verdi når kvoter først ble implementert. På bakgrunn av hvordan variablene er operasjonalisert ser vi at NAFO har hatt positiv påvirkning på

biomassene i 3LN fra 1995 til 2011 og i 3O fra 2004 til 2011, og lav grad av påvirkning 3O fra 1995 til 2004 og hele perioden i 3M. I sum mener jeg denne gjennomgangen viser at NAFO har utvist middels grad av effektivitet i den aktuelle perioden.

**Tabell 1 Oppsummering av regimeeffektivitet i NAFO og NEAFC**

<b>Fiskeriområde</b>	<b>3LN</b>	<b>3M</b>	<b>3O</b>	
<b>Samsvar mellom anbefalt kvote og vedtatt kvote</b>	1995 til 2011: høy grad av samsvar.	1995 til 1999 og 2009: lav grad av samsvar. 2000 til 2008, 2010 og 2011: høy grad av samsvar.	1995 til 2011: lav grad av samsvar.	
<b>Overholdelse av kvotebestemmelsen</b>	1995 til 1997, 2010 og 2011: høy grad av overholdelse. 1998 til 2009: middels grad av overholdelse.	1995 til 2004, 2010 og 2011: høy grad av overholdelse. 2005 til 2009: lav grad av overholdelse.	1995 til 2003: ikke egne kvoter. 2004 til 2011: høy grad av overholdelse.	
<b>Påvirkning på biomassen</b>	1995 til 2011: høy grad av påvirkning.	1995 til 2011: lav grad av påvirkning.	1995 til 2004: lav grad av påvirkning. 2005 til 2011: høy grad av påvirkning.	
	<b>Snabeluer</b>		<b>Vanlig uer</b>	
<b>Fiskeriområde</b>	<b>I og II</b>	<b>Irmingerhavet</b>	<b>I og II</b>	<b>Irmingerhavet</b>
<b>Samsvar mellom anbefalt kvote og vedtatt kvote</b>	1995 til 2006: lav grad av samsvar. 2007 til 2011: middels grad av samsvar.	1995 til 1999: middels grad av samsvar. 2000: høy grad av samsvar. 2001 til 2010: lav grad av samsvar. 2011: lav grad for dyptgående, og høy grad av samsvar for gruntgående snabeluer.	1995 til 2011: lav grad av samsvar.	1996 til 2011: lav grad av samsvar.
<b>Overholdelse av kvotebestemmelsen</b>	1995 til 2006: ikke mulig å konkludere pga. ikke-fastsatt kvote. 2007, 2010 og 2011: middels grad av overholdelse. 2008 og 2009: høy grad av overholdelse.	1996 til 2001: høy grad av overholdelse. 2002 til 2011: ikke mulig å konkludere pga. ikke-fastsatt kvote.	1995 til 2011: ikke mulig å konkludere pga. ikke-fastsatt kvote.	1995 til 2011: ikke mulig å konkludere pga. ikke-fastsatt kvote.
<b>Tilstand for biomassen</b>	1995 til 2011: middels grad av påvirkning.	1995 til 2011: lav grad av påvirkning for gruntgående snabeluer. 1995 til 2001: middels grad av påvirkning for dyptgående snabeluer. 2002 til 2011: lav grad av påvirkning for dyptgående snabeluer.	1995 til 2011: lav grad av påvirkning.	1995 til 2011: høy grad av påvirkning.

NEAFC har også hatt varierende grad av vellykkethet når det kommer til forvaltning av uer. I fiskeriområde I og II har samsvaret mellom anbefalt og fastsatt kvote vært lav i hele perioden for vanlig uer, mens samsvaret for snabeluer har vært lav i store deler av perioden. Også forvaltningen i Irmingerhavet har vært preget av lav grad av samsvar for mellom kvotene, med unntak av slutten av 1990-tallet og etter oppdelingen av dyptgående og gruntgående snabeluer i 2009. Når det gjelder overholdelse av kvotebestemmelsene har vi sett at organisasjonen i store deler av perioden ikke har klart å vedta kvoter for uerbestanden. Dette gjelder spesielt for vanlig uer, og situasjonene har vært litt bedre for snabelueren. Her har det vært middels og høy grad av overholdelse etter 2007 i fiskeriområde I og II, og høy grad av overholdelse i Irmingerhavet frem til 2001. Ser vi på biomassen har NEAFC jevnt over hatt lav og middels grad av påvirkning, med unntak av for vanlig uer i Irmingerhavet hvor påvirkningen har vært høy. Jeg mener gjennomgangen viser at NEAFC har vist prov av effektivitet, men at lange perioder uten fastsatte kvoter gjør at organisasjonen får lav verdi på effektivitetsvariabelen. Konklusjonen fra dette kapitlet er interessant da det i motsetning til tidligere antagelser viser at det er NAFO, og ikke NEAFC som har høyest verdi på den avhengige variabelen. Funnet gjør at de teoretiske og metodiske valgene fremdeles er gyldig til å forstå forskjeller mellom casenes kontrollvariabler.

Etter å ha gjennomført denne innledende analysen har jeg også funnet en svakhet med det aktuelle kildematerialet ettersom det ikke skiller mellom hvilken andel av fisket som har foregått i forvaltningsområdet og den andelen som har foregått konvensjonsområdet, men innen for kyststatenes økonomiske soner. Dette kan svekke analysen, i og med at deler av funnene kan være basert på individuelle prestasjoner hos den enkelte avtalepartneren, og ikke regimene selv. Samtidig mener jeg det er rimelig å anta at kyststatene ikke oppfører seg markant annerledes i eget farvann sammenlignet med i regimenes forvaltningsområder. Dette skyldes at de aktuelle økonomiske sonene ligger innenfor regimenes konvensjonsområde, slik at avtalepartnerne direkte eller indirekte må stå til ansvar for sine handlinger i møtet med de andre avtalepartnerne.

## 4 Analyse av eksogene og endogene variabler

Hensikten med dette kapitlet er å analysere effekten av de eksogene og endogene variablene og vurdere funnene i forhold til den avhengige effektivitetsvariabelen. Jeg skal gjøre dette ved å gjøre rede for og analysere kontrollvariablene for hver av organisasjonene, samt gi dem høy, middels eller lav verdi på de ulike variablene. Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i møterefater fra de to organisasjonene. I NAFO vil jeg se på referater fra Hovedrådet, Fiskerikommisjonen og Vitenskapsrådet. For analysen av NEAFC vil jeg benytte referater fra Fiskerikommisjonen. Jeg vil supplere disse ved å benytte anbefalinger publisert av ICES. Organisasjonenes konvensjonstekster, egenevalueringer og lignende dokumenter blir også benyttet i denne delen av analysen. Variabelverdiene vil bli oppsummert i tabell 2 i slutten av dette kapitlet.

### 4.1 Interesse som effektivitet

#### 4.1.1 Pådrivere og etternølere i NAFO

Møterefater fra Hovedrådet og Fiskerikommisjonen gjør det rimelig å konkludere med at NAFO er dominert av pådrivere, det vil si avtalepartnere med høy grad av interesse for å løse de miljømessige utfordringene regimene er konstruert for å løse. Medlemmene er jevnt over støttende til NAFO (2004a: art. V) sin overordnede målsetning om å bidra til konsultasjon og samarbeid i konvensjonsområdet for å sikre optimal utnytting og rasjonell styring og forvaltning av fiskeressursene. Ved en rekke anledninger har representanter fra blant annet EU, Island, Sør-Korea og USA uttalt seg positivt om mulighetene som ligger i NAFO-samarbeidet. EU uttalte for eksempel i 1995 at NAFO gjennom FNs Havrettskonvensjon var forpliktet til å finne løsninger på de miljømessige utfordringene organisasjonen sto overfor (NAFO 1995: 94). Samme år sa også Canada at avtalepartnerne gjennom NAFO-samarbeidet hadde mulighet til å implementere et effektivt system for bevaring og kontroll, for å få en slutt på overfiske og dermed sikre tilstedeværelsen og gjenoppbyggingen av fiskebestandene i NAFOs myndighetsområde (NAFO 1995: 96). Også blant de baltiske statene var det på slutten av 90-tallet enighet om at en vellykket fiskeriforvaltning forutsatte en form for felles ansvarsfølelse mellom medlemmene (NAFO 1995: 44). Canada og USA var også pådrivere for å få innført forvaltningskriterier for uerbestanden i forvaltningsområde 3O (se også del 4.3.1).



I min gjennomgang av møtereferater har jeg ikke funnet konkrete eksempler på argumenter som samsvarer med min definisjon av etternølere som aktører med lav vilje til å følge opp om tiltak med antatt positive konsekvenser for ressursforvaltningen. Det finnes likevel eksempler på innlegg som advarer mot å glemme hvordan fiskerne reagerer på økte rapporteringskrav som følge av endringer i avtaleverket. I følge en uttalelse fra EU må NAFO beherske balansegangen mellom å fatte velbegrunnede forvaltningsbeslutninger og samtidig ivaretar fiskernes interesser (NAFO 1996: 129). I sum mener jeg gjennomgangen gir grunnlag for å konkludere med at NAFO har vært dominert av pådrivere i den aktuelle perioden, og derfor har høy verdi på denne variabelen.

#### **4.1.2 Pådrivere og etternølere i NEAFC**

Også NEAFC mener jeg i all hovedsak er dominert av pådrivere. Gjennomgangen av møtereferater fra Fiskerikommisjonen viser at alle medlemslandene har tatt initiativ til ulike vedtak for bevaring av fiskeriressursene, og derigjennom en løsning på utfordringer organisasjonen står overfor. På slutten av 1990-tallet tok for eksempel Russland tak i at NEAFC-konvensjonen var utdatert, og dermed hindret organisasjonen i å gjennomføre konsensusvedtak på en konstruktiv måte (NEAFC 1998: 6). Som jeg kommer tilbake til senere tok Island i 1999 initiativ til å forvalte uerbestanden i Irmingerhavet som to bestander, mens Danmark (for Færøyene og Grønland) foreslo å endre rapporteringsrutinene slik at man fikk dybdeinformasjon om fangsten i samme område (NEAFC 1999: 11-12). I 2000 understreket EU viktigheten av å ha automatiserte systemer for kontroll og overvåkning, og støttet også opp om Norge sitt forslag om å opprette en fast komite som arbeidet med å implementere dette (NEAFC 2000: 15). Norge var også pådriver for at NEAFC måtte ta grep for å implementere forvaltning av de marine ressursene i økosystemet (NEAFC 2004b: 8).

Selv om NEAFC som hovedregel har vært drevet frem av pådrivere, finnes det også eksempler på at noen av medlemmene har operert som etternølere i enkeltsaker. Da NEAFC diskuterte ICES nye strategiplan i 2000 uttalte en representant fra EU at planen hadde et ”urovekken- de stort fokus” på artsmangfold og økosystemer (NEAFC 2000: 22). Og etter at Island foreslo innføring av elektroniske loggbøker i 2011, advarte EU mot at dette ville pålegge fiskerne administrativt merarbeid (NEAFC 2011: 43). Det er verdt å merke seg at EU ikke protesterte mot de generelle prinsippene bak forslagene, men understreket viktigheten av å vurdere de reelle konsekvensene av at ICES fikk et bredere fokusområde, og effekten av elektroniske loggbøker.

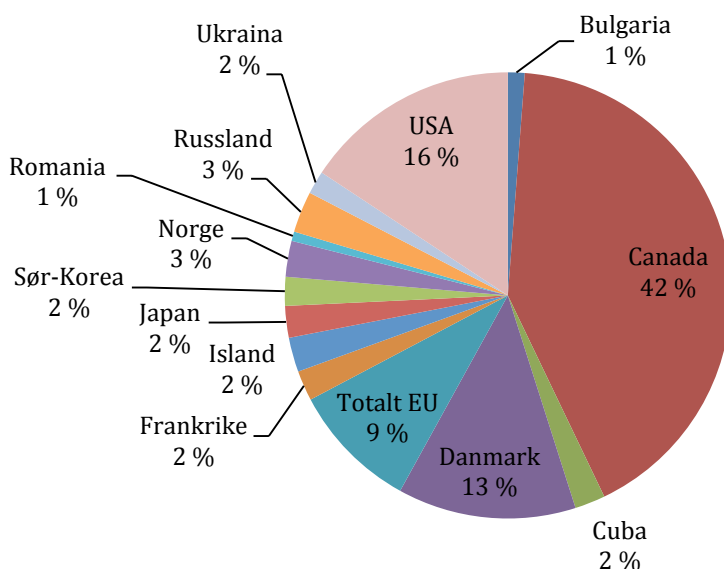
På bakgrunn av denne gjennomgangen konkluderer jeg med at også NEAFC er dominert av pådrivere, slik at organisasjonen også får høy verdi på denne variabelen.

## 4.2 Makt som effektivitet

### 4.2.1 Lederskap i NAFO

I møtepapirene kommer det frem at Canada har vært spesielt aktiv i utviklingen av NAFO. Jeg vil argumentere for at landet primært har fungert som en entreprenør og intellektuell leder. Landet har vist intellektuelt lederskap ved å være i forkant av utviklingen og definert saksområder og løsninger. Samtidig har landet også tatt steget over i rollen som entreprenør ved å fremme konkrete løsningsforslag for utfordringer organisasjonen har måttet ta stilling til. Eksempler på dette er da de satte uer på agendaen i 1996 og utarbeidet forslaget om å implementere nye mekanismer for tvisteløsning (NAFO 1996: 47-50). Det var også Canada som først fremmet forslaget om å revidere NAFO-konvensjonen i 2005 (NAFO 2005b: 5).

Canada er ikke bare vertsland for NAFOs Sekretariat, men også en viktig økonomisk bidragsyter. En gjennomgang av de økonomiske bidragene til NAFO i perioden 1995 til 2011, presentert i figur 4 nedenfor, og tabell 8 i vedlegg G, viser at Canada har bidratt med 42 prosent av finansieringen. Med et samlet bidrag på nesten 45 millioner norske kroner, har landet vært en større økonomisk bidragsyter enn USA, Danmark (for Færøyene og Grønland) og EU<sup>21</sup> til sammen. NAFOs finansieringsnøkkel beregner bidraget ut i fra den nominelle fangsten i myndig-



Figur 4 Avtalepartnernes økonomisk bidrag til NAFO i perioden 1995-2011

<sup>21</sup> For EU har jeg summert de økonomiske bidragene til EU, Estland, Latvia, Litauen og Polen for det aktuelle tidsrommet.

hetsområdet to år før budsjettårets start. 10 prosent av budsjettet fordeles mellom kyststatene og 60 prosent deles mellom medlemslandene som helhet basert på denne fangststatistikken. De resterende 30 prosentene blir fordelt likt mellom alle medlemslandene uavhengig av fangstnivået (NAFO 2004a: art. XVI(3)). Vi ser dermed at Canadas lederrolle kan forklares med at NAFO gjennom sitt myndighetsområde regulerer en rekke bestander som er viktig for Canadas fiskeindustri.

USA er et annet land som har påtatt seg en aktiv rolle i utviklingen av NAFO. I 1995, samme år som de ble medlem av organisasjonen, la de frem forslag om en ny arbeidsgruppe for å sikre åpenhet i organisasjonen. USA begrunnet forslaget med åpenhetsbestemmelsen i artikkel 12 i UNFSA fra 1995 (NAFO 1996: 42). Jeg mener dette utspillet kan tolkes som at USA prøvde å markere seg i internt NAFO gjennom å utøve entreprenør-lederskap. Selv om vi ser i tabell 8 at USA også er en stor finansiell aktør NAFO, vil det i en senere studie være interessant å undersøke om også strukturelt lederskap var et underliggende aspekt ved dette forslaget. Gitt antagelsen at USA anser seg selv som en sentral aktør i internasjonal politikk, er det nærliggende å tro at landet ønsket denne posisjonen også tidlig i sin medlemskapsfase. Jeg mener dette argumentet styrkes av at USA har brukt sitt økonomiske bidrag som pressmiddel for å øke landets andel av kvotene (NAFO 2003a: 26). Oppsummert vil jeg argumentere for at Canada og til dels USA har utøvet intellektuelt og entreprenørlederskap i tidsrommet. Jeg har også vist at USA har prøvd seg som strukturell leder. I sum mener jeg dette er tilstrekkelig til å konkludere med at de tre formene for lederskap har vært representert i NAFO, og at organisasjonen derfor får høy verdi på denne variabelen også.

#### **4.2.2 Lederskap i NEAFC**

Mens Canada og til dels USA har utvist lederskap i forbindelse med utviklingen av NAFO, mener jeg dette ansvaret har vært jevnere fordelt mellom NEAFCs medlemmer. I avsnitt 4.1.2 så vi for eksempel at Island satte uer i Irmingerhavet på agendaen da de tok initiativ til å forvalte biomassen som to selvstendige bestander. Selv om det fremdeles er uenigheter internt i NEAFC om hvorvidt det er en eller to bestander (NEAFC 2011: 81-82), bidro forslaget til at man fikk en ny forståelse av hvordan bestanden måtte forvaltes. Følgelig er det islandske initiativet et eksempel på intellektuelt lederskap. Jeg mener også at et forslag om daglig framfor ukentlig rapportering av fangst, samt den nevnte elektroniske loggboken viser at Island har bidratt som en entreprenør i NEAFCs utvikling (NEAFC 1999: 7, 2011: 42).

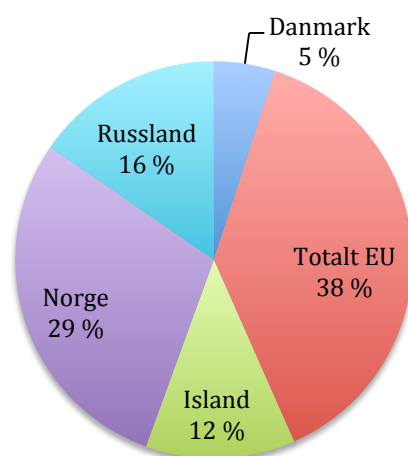
Selv om Russland bidro som entreprenører ved å foreslå endringer, mener jeg landets utspill om en utdatert konvensjonstekst (NEAFC 1998: 6), samt Norges innlegg fra 2001 om at tvisteløsningsmekanismene måtte være bindende for alle (NEAFC 2001d: 15), må tolkes som forsøk på strukturelt lederskap. Russland viste til at kompliserte saker ble vedtatt ved kvalifisert flertall snarere enn konsensus (NEAFC 1998: 6). Jeg tolker dette som at de argumenterer for at konsensusbaserte løsninger styrker NEAFCs troverdighet. Om vi forholder oss til konflikten rundt bestandspørsmålet i Irmingerhavet ser vi at det er Russland som bestrider anbefalingene om å forvalte biomassen som to bestander (NEAFC 2011: 81-82). I lys av dette ser vi at et krav om konsensusløsninger i prinsippet ville gitt Russland, men også andre medlemmer, vetorett i denne saken, og følgelig vanskeliggjort forvaltningen ytterligere. Når det gjelder Norges forslag om å inkludere tvisteløsningsmekanismene i konvensjonsteksten, kan dette også tolkes om et uttrykk for nasjonal interesse. En innlemmelse i konvensjonsteksten vil nemlig gjøre tvisteløsningsmekanismene bindende for alle, mens en ny protokoll kun gjelder for de avtalepartnerne som signerer protokollen. Norges ønske om å gjøre mekanismene bindende kan tolkes som et forsøk på å låse alle medlemmer til en minimumsstandard i tilfeller av uenighet. Dette vil igjen sikre en mer forutsigbar og lik behandling av avtalepartnerne. Jeg mener dette gagnar de mindre medlemmene, ettersom antatt sterke parter får begrensede muligheter til å diktere spillereglene når tvisteløsningsmekanismene er nedfelt i konvensjonsteksten. På bakgrunn av denne påstanden ser vi at Norge har en egeninteresse gjennom en bedret forhandlingsposisjon ved at tvisteløsningsmekanismene blir bindende for alle.

Ser vi på de medlemmenes økonomiske bidrag er det relativt store variasjoner. Hovedregelen er at en tredjedel av budsjettet skal deles likt mellom medlemmene, mens de resterende to tredjedelene skal deles i forhold til deres nominelle fangst i konvensjonsområdet. Det finnes likevel et unntak fra denne fordelingsnøkkelen, da det årlige bidraget til medlemmer med under 300 000 innbyggere skal begrenses til 5 prosent av det samlede budsjettet. Den resterende delen av budsjettet blir da fordelt mellom de andre medlemmene i samsvar med hovedprinsippene for medlemsavgiften. 5-prosentregelen var i utgangspunktet tidsbegrenset til fem år, hvorpå Fiskerikommisjonen årlig er pålagt å ta stilling til om den skal videreføres (NEAFC 2002a: art. 17(4)). Dette har også blitt gjort for de ordinære budsjettene i NEAFC, noe som har medført at Island og Danmark årlig bidrar med til sammen 10 prosent av organisasjonens budsjett.<sup>22</sup> Selv om Fiskerikommisjonen har godtatt en videreføring av unntaksregelen har blant annet EU bedt

---

<sup>22</sup> I forbindelse med opprettelsen av NEAFC-sekretariatet 1998 sa både Danmark (for Færøyene og Grønland) og Island seg villig til å bidra utover grensen på 5 prosent. Dette gjør at landene i perioder har bidratt mer til organisasjonen enn de formelt har vært forpliktet til (NEAFC 1998: 17, 2000: 20).

om en ytterligere presisering av kriteriene som ligger til grunn for unntaket. Også Norge har stilt spørsmål med ordningen, og da spesielt hvilke regler som gjelder i forbindelse med ekstraordinære bidrag til budsjettet (NEAFC 2001d: 28, 2004a: 42). På grunn av manglende budsjettinformasjon for årene 1995 til 1999 og 2001 er ikke fremstillingen av de økonomiske bidragene i figur 5 like presis som i tilsvarende figur 4 for NAFO. Figur 5 er laget på bakgrunn av tallmaterialet tabell 9 i vedlegg H. Vi ser likevel at det i hovedsak er EU<sup>23</sup> og Norge som deler mesteparten av utgiftene knyttet til driften av NEAFC. Deres bidrag har utgjort henholdsvis 42 og 32 millioner norske kroner i de elleve årene datamaterialet dekker. Som for Canada er det derfor rimelig å anta at EU og Norge ser seg tjent med NEAFC-samarbeidet på tross av at de har uforholdsmessige store kostnader knyttet til driften av organisasjonen. Samtidig ser vi at Island har bidratt med 7 prosentpoeng, eller nesten åtte millioner kroner mer enn hva de er forpliktet til gjennom 5-prosentregelen. Jeg vil på bakgrunn av dette argumentere for at bidragene til EU, Norge og Island viser at de tre landene anser nytten av det formaliserte samarbeidet er høyere enn kostnadene som er nødvendig for å holde det i gang.



Figur 5 Avtalepartnerenes økonomiske bidrag til NEAFC i 2000 og 2002-2011

Denne gjennomgangen har vist at lederrollene i NEAFC i større grad har vært fordelt på alle medlemmene enn hva tilfellet var i NAFO. Vi har sett at både Norge og Russland har påtatt seg rollen som entreprenør og strukturell leder. Island har kommet med bidrag som intellektuell leder og entreprenør. Samtidig har landet sammen med Danmark, hatt relativt små økonomiske kostnader knyttet til denne rollen. Som for NAFO mener jeg at alle lederskapstypologiene er representert i NEAFC i den aktuelle perioden, og velger derfor å gi NEAFC høy verdi på denne variabelen.

<sup>23</sup> For EU utgjør beløpet den totale summen som er innbetalt av EU, Estland og Polen i det aktuelle tidsrommet.

### 4.3 Kunnskap som effektivitet

#### 4.3.1 Faglig konsensus i NAFO

De vitenskapelige kvoteanbefalingene som er gjort i NAFOs myndighetsområdet har i stor grad vært preget av faglig konsensus. Datainnsamlingen har i hovedsak blitt gjennomført av Canada, EU og Russland (se tabell 10 i vedlegg I), mens uer som bifangst i andre fiskerier også blir innrapportert av de resterende medlemslandene. I forvaltningsområde 3LN har Canada gjennomført to årlige stratifiserte og tilfeldige bunntålundersøkelser siden 1991. Disse undersøkelsene er en forlengelse av årlige undersøkelser i samme område fra 1978 og fremover. Russland har gjennomført bunntålundersøkelser i 3LMNO siden 1983. Landet gjennomførte også akustiske undersøkelser i 3M i årene 1988 til 1992. I 1995 påbegynte også EU (Spania) årlige vårundersøkelser i 3LN. EU har også bedrevet bunntålundersøkelser i 3M siden 1988 (NAFO 2012d: 13, 138-139, 157, 183).

Selv om den aktuelle perioden har vært preget av konsensus, har jeg funnet et eksempel på faglig uenighet mellom forskerne. Dette gjelder kvoten for uer i forvaltningsområde 3LN for 1998 hvor russiske forskere var uenige i de anbefalingene flertallet av medlemmene i Vitenskapsrådet ga (NAFO 1998: 18). De russiske forskerne presenterte data innhentet fra et russiske forskningsskip i perioden 1983 til 1993 som viste at når uerbestanden i 3N sank, så økte den tilsvarende i område 3O. Og når bestanden i 3O sank økte den i 3N. Ettersom fisken fra de to områdene også hadde lik størrelse, mente de russiske forskerne at Vitenskapsrådet måtte vurdere mulighetene for at ueren vandret mellom de to områdene. På bakgrunn av dette mente de at det tilgjengelige datamaterialet var for tvetydig til at avtalepartnerne kunne vedta å stoppe direkte uerfiske i forvaltningsområde 3LN i 1998.<sup>24</sup> Dette er det eneste eksemplet på manglende konsensus i Vitenskapsrådets anbefalinger. Eksemplet tjener også en annen funksjon, da det viser viktigheten av kildematerialet. Jeg mener uenigheten i 1998 kan knyttes direkte til spørsmålet om hvilke data som var tilgjengelig, og hvor sammenfallende datamaterialet har vært. Sagt på en annen måte virker den faglige konsensusen å være stor i de tilfeller hvor datamaterialet peker i samme retning. Siden jeg mener NAFO har vært preget av konsensus, men unntaksvis uenighet på grunn av usikkerhet knyttet til datamaterialet vil jeg si at organisasjonen har middels høy verdi på denne variabelen.

---

<sup>24</sup> Det er ikke urimelig å argumentere for at de russiske forskerne overdrev den faglige uenigheten for å fremme nasjonale interesser. Jeg vil ikke drøfte dette argumentet nærmere her siden det bryter med antagelsen om at forskerne fremmer forskningsbaserte argumenter. Påstanden vil derimot få mer plass i del 4.5 hvor det nettopp er den politiske bruken av forskning som analyseres.

### 4.3.2 Faglig konsensus i NEAFC

Mens de faglige vurderingene i NAFO blir gjort av Vitenskapsrådet, så er det som tidligere nevnt det Internasjonale havforskningsrådet (ICES) som gir de vitenskapelige anbefalingene til NEAFC.<sup>25</sup> Dette er et samarbeid som har vært formalisert siden den første nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen ble opprettet i 1959 og frem til i dag (NEAFC 1959, 2002a, 2007b). I tillegg til konvensjonsteksten, er samarbeidet ytterligere spesifisert gjennom en intensjonsavtale mellom ICES og NEAFC. Denne oppdateres jevnlig. I denne avtalen er det blant annet presisert at ICES' anbefalinger skal være uavhengige fra politisk innflytelse, og basert på anerkjente prosedyrer for forskning og forskningsbaserte råd. ICES står fritt til å velge hvilke data som benyttes, men er pålagt å informere NEAFC om datamaterialets kvalitet og eventuelle implikasjoner for rådene som blir gitt (NEAFC 2007a: art. 1, 3).

Det er ikke mulig å lese ut fra ICES rapporter om det har vært større uenigheter knyttet til de faglige anbefalingene de gir til NEAFC. Uavhengig av dette har ICES selv påpekt at flere av anbefalingene er usikre som følge av ufullstendig og mulige feil i datamaterialet. De peker spesielt på manglende rapportering, underrapportering, mørketall i forhold til dumping, korte tidsserier og ufullstendige biologiske utvalgsundersøkelser som problematisk. Dette kan igjen påvirke modelleringen og grunnlaget for de vitenskapelige anbefalingene. For å øke troverdigheten til de vitenskapelige anbefalingene innførte ICES i 2004 fagfelleevaluering for anbefalinger knyttet til fiskeriforvaltning (NEAFC 2004a: 6-7).

Selv om ICES har vært tilsynelatende samstemt i sine endelige anbefalinger, har det vært relativt stor uenighet internt i ICES og mellom ICES og NEAFC når det gjelder uerbestanden i Irmingerhavet. Som skissert over handler konflikten om hvorvidt uerbestanden skal forvaltes som en eller flere arter. I 1999 anbefalte ICES å forvalte bestanden som to arter, og begrunnet dette med forsiktighetsprinsippet. Som i NAFO kritiserte Russland datamaterialet også her, og mente det var for ufullstendig til at man kunne konkludere med nye forvaltningsrutiner (NEAFC 1998: 4, 1999: 3). Allerede i 2000 informerte ICES om at genetiske undersøkelser gjorde det rimelig å anta at det var snakk om to ulike bestander og fastholdt anbefalingen om to forvaltningsordninger i Irmingerhavet (NEAFC 2000: 4). I 2004 ble det gjort en ny undersøkelse på bestanden, men heller ikke denne gangen ble forskerne i ICES enige om artssammensetningen. Men der hvor man i 2000 diskuterte om det var én eller to arter, var det nå uenighet om det var to eller tre arter. Et flertall av forskerne som deltok i studien mente forsiktighetsprinsippet åpnet

---

<sup>25</sup> ICES skiller seg også fra Vitenskapsrådet ved at forskerne er frivillige, og ikke ansatte eller statlige representanter (ICES 2011a: xiv, 1). Dette gjør at faglig uenighet i ICES, i større grad enn i Vitenskapsrådet kan forklares med nettopp faglig uenighet fremfor nasjonale interesser.

for å forvalte ueren som tre arter, mens de resterende mente man måtte videreføre ordningen med to forvaltningsenheter (NEAFC 2004a: 11). Først i 2009, elleve år etter at Island tok initiativ til å forvalte bestanden i Irmingerhavet som mer enn én art, konkluderte ICES med at det er tre arter, og at forvaltningen må foregå deretter (ICES 2009: 69). Russland har sagt seg uenig i funnet, og har igjen kritisert grunnlaget beslutningene er tuftet på (NEAFC 2009a: 3, 2011: 81-82). Som for NAFO virker det rimelig å konkludere med at manglende vitenskapelige konsensus skyldes uenighet om datamaterialet.

I denne delen har vi sett at konflikten rundt bestanden i Irmingerhavet har vedvart nesten hele den perioden som ligger til grunn for denne undersøkelsen. Det har blitt gitt vitenskapelige anbefalinger for forvaltningsområde I og II, men det er og har vært knyttet stor usikkerhet rundt estimatene. Forskerne har derfor gitt sine anbefalinger på bakgrunn av forsiktighetsprinsippet. På bakgrunn av at den faglige uenigheten i Irmingerhavet har vært høy, og det faktum at anbefalingene for forvaltningsområde I og II har vært usikre, vil jeg konkludere med at NEAFC har lav verdi på denne variabelen.

## **4.4 Deltagelse**

### **4.4.1 Deltagelse i NAFO**

#### **4.4.1.1 Omfang**

Vi har sett at NAFO i dag består av de tolv avtalepartnerne Canada, Cuba, Danmark (for Færøyene og Grønland), EU, Frankrike (for St. Pierre og Miquelon), Island, Japan, Sør-Korea, Norge, Russland, Ukraina og USA.<sup>26</sup> I tillegg har også Bulgaria, Latvia, Litauen, Polen og Romania vært avtalepartnere, og har i dag mulighet til å delta gjennom EU-delegasjonen. Alle landene er land som har bidratt til utviklingen av, og deltatt i fisket i NAFO. De må i så måte sies å være relevante avtalepartnere i organisasjonen.

Samtidig er det flere relevante enn faktiske avtalepartner av NAFO. I 1995 hadde Belize syv fartøy, Honduras og Sierra Leone to fartøy hver og Panama et fartøy som fisket i området. Antall fartøy fra stater som ikke er avtalepartner i NAFO-konvensjonen har vært nedadgående, og etter 2007 er det kun observert fiskeriaktivitet fra fartøy tilhørende partnerlandene (NAFO 1996: 15, 2011a: 125). I tråd med den tidligere definisjonen av relevante avtalepartnere som de landene som faktisk fisker i konvensjonsområdet, kan det virke rimelig å konkludere med at

---

<sup>26</sup> For å få delta i Fiskerikommisjonen må de respektive medlemslandene delta i fisket i forvaltningsområdet, samt legge frem tilfredsstillende informasjon om at de vil delta i fisket i løpet av samme år som generalforsamlingen eller det påfølgende kalenderåret (NAFO 2004a: art. XIII(1)). Alle medlemmene av Hovedrådet er i dag også medlemmer av Fiskerikommisjonen.



NAFO i dag har høy verdi på denne variabelen. Det vil si at NAFO er mer effektiv i dag enn det var på slutten av 90-tallet i lys av hvilke stater det er som deltar.

Denne konklusjonen er likevel prematur ettersom Belize sendte en formell forespørsel til NAFO i 2004 hvor de forhørte seg om mulighetene for å bli ”samarbeidende ikke-avtalepartner” av organisasjonen (NAFO 2005a: 91). I Hovedrådets svar het det at NAFO ikke hadde formelle regler for å inngå samarbeid med ikke-avtalepartnere, og at ikke-avtalepartnere heller ikke ville bli tildelt kvoter i NAFOs myndighetsområde (NAFO 2005a: 71). Belize ble oppfordret til å søke om ordinært medlemskap, noe som gir rom for å tolke NAFO som en åpen organisasjon. Tolkningen styrkes av at konvensjonen åpner for at andre land kan ratifisere avtaleteksten, og derigjennom bli fullverdige medlemmer av Hovedrådet og Vitenskapsrådet (NAFO 2004a: art. XXII(4), IV(1), IX(1)). Jeg mener likevel det er rimelig å anta at det er medlemskap i Fiskerikommisjonen som er drivkraften til potensielt nye avtalepartnere siden det er her kvotene fastsettes. Ettersom medlemskap her er begrenset til historisk fangst, eller dokumentert fremtidig fangst legger det begrensninger for hvor åpen NAFO er for nye avtalepartnere. Siden dagens kvoter tildeles på bakgrunn av historisk fangst, er medlemskap i Fiskerikommisjonen ikke mulig uten å kunne dokumentere at man skal fiske, og fiske er ikke mulig uten kvoter, noe som gjør at nye avtalepartnere i realiteten har liten reell innflytelse på forvaltningen i NAFO. Dette betyr at NAFO på papiret er åpen for nye medlemmer, men at medlemskap vil ha liten reell effekt for de nye partnerne. Ettersom NAFO heller ikke samarbeider med land som ikke er avtalepartnere av organisasjonen ser vi at NAFO *har* relevante medlemmer, men at dette er begrenset av organisasjonens manglende evne til å skape og inkludere nye relevante avtalepartnere på grunn av kvotefordelingsprinsippet basert på historisk fangst. Som jeg begrunner i 4.4.1.3 argumenterer jeg likevel for å gi NAFO høy verdi på denne dimensjonen.

#### **4.4.1.2 Ikke-avtalepartneres deltagelse**

I følge NAFOs reglement for ikke-avtalepartneres deltagelse i møter i Hovedrådet, Vitenskapsrådet og Fiskerikommisjonen skal Sekretariatet invitere mellomstatlige organisasjoner som har jevnlig kontakt med NAFO i forbindelse med fiskerisaker, eller hvor dets arbeid er av interesse for NAFO eller omvendt. Sekretariatet skal også invitere de statene som ikke er medlemmer av NAFO, men som har fisket i forvaltningsområdet. Videre kan også frivillige organisasjoner søke om observatørstatus til møtene under forutsetning av at de støtter opp om NAFOs generelle målsetninger og dokumenterer interesse tilknyttet de artene NAFO forvalter (NAFO 2009: 27). Av dette ser vi at NAFO i prinsippet er åpen for at observatører skal få delta for møtene, men vi ser

at kravene til frivillige organisasjoner er strengere enn andre observatører ettersom førstnevnte selv må dokumentere at de støtter NAFOs målsetninger og har interesse for organisasjonens arbeid. Denne påstanden understrekes av at avtalepartnerne står fritt til å protestere mot den frivillige organisasjonens deltagelse. Om dette skjer blir det avholdt en avstemning som avgjør om organisasjonen får delta eller ikke (NAFO 2009: 27-28).

Observatørene har tilgang til alle åpne sesjoner,<sup>27</sup> og skal få tilsendt samme dokumentasjon som medlemslandenes delegasjoner. Unntaket gjelder dokumenter som medlemsland eller Sekretariatet har forlangt skal være konfidensielle. Under møtene kan observatørene komme med en muntlig uttalelse, samt delta i andre diskusjoner dersom dette er godkjent av møtelederen. Observatørene har anledning til å distribuere egne dokumenter via en egen informasjonsstand, men har ikke anledning til å gjøre opptak fra, eller sende pressemeldinger fra møtene (NAFO 2012b).

I løpet av diskusjonen om deltagelse så vi at NAFO ikke har regler for formalisert samarbeid med ikke-avtalepartnere (NAFO 2005a: 71). Uten å gjenta tidligere argumenter mener jeg dette svekker NAFOs evner til å nå ut til relevante aktører utenfor organisasjonen. Dette vil bli ytterligere begrunnet i delkapittel 4.4.2 hvor vi skal se at NEAFC har innført rutiner for samarbeid med ikke-avtalepartnere. Denne konklusjonen bidrar til å redusere organisasjonens score også på denne dimensjonen.

Ser vi på hvilke ikke-avtalepartnere det er som har deltatt i forskjellige NAFO-møter finner vi en økning i antall observatører fra slutten av 90-tallet. Dette skyldes blant annet at NAFO tradisjonelt kun var åpen for observatører fra andre stater, samt mellomstatlige og internasjonale organisasjoner som Det internasjonale havforskningsrådet (ICES), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og Den nordatlantiske marine pattedyrkommisjonen (NAMMCO). Dette ble forandret gjennom en oppmykning av regelverket i 1999 (NAFO 1999: 111). Etter denne endringen har blant annet frivillige organisasjoner som Ecology Action Centre (EAC), Sierra Club Canada (SCC), Pew Environment Group og World Wide Fund for Nature (WWF) deltatt. Av statlige og internasjonale og mellomstatlige organisasjoner har også Den internasjonale baltiske fiskerikommisjonen (IBSFC), Den internasjonale kommisjonen for bevaring av atlantisk tunfisk (ICCAT), Den sørøst-atlantiske fiskeriorganisasjonen (SEAFO), Den permanente kommisjonen for Sør-Stillehavet (CPPS), Kommisjonen for bevaring av antarktisk levende marine ressurser (CCAMLR) og NEAFC sendt observatører til møtene (se blant annet NAFO

---

<sup>27</sup> "Åpne sesjoner" er svakt definert i konvensjonen, men i følge STACFAD WP 11/4 (NAFO 2011a: 120) gjelder det fellesmøter i Hovedrådet og Fiskerikommisjonen. I Vitenskapsrådet har observatører i tillegg hatt tilgang til komitémøter og møter i arbeidsgruppene.

1995, 1999, 2003a, 2007b, 2011c). Det faktum at også flere av disse kommer med uttalelser i forbindelse med møtene viser at NAFO i hvert fall på papiret åpner for reell deltagelse fra ikke-avtalepartnere, noe som taler for høy verdi på denne dimensjonen. Dette argumentet støttes også av at observatørene kan ha uformelle møter med representanter fra de ulike partnerlandene, og dermed utøve innflytelse. Samtidig mener jeg det faktum at de ikke har implementert et regelverk for samarbeid med ikke-avtalepartnere gjør at de kun får en middels høy verdi på denne dimensjonen.

#### **4.4.1.3 NAFO og deltagelse**

Gjennomgangen av deltagelse i NAFO viser at organisasjonen på papiret åpner for at nye avtalepartnere og ikke-avtalepartnere skal kunne delta på møtene. Vi har samtidig sett at nye medlemmer vil ha liten reell innflytelse på kvotefordelingen ettersom denne beregnes med utgangspunkt i historisk fangst. Dette gjør at NAFOs struktur i realiteten reduserer antallet relevante avtalepartnere. Hvorvidt dette er et gode eller et onde for organisasjonen avhenger av om nye medlemmer ville blitt tildelt en andel av de eksisterende kvotene, eller om totalkvotene hadde blitt utvidet for å sikre de nåværende avtalepartenes egeninteresser. På bakgrunn av at Belize fikk beskjed om at medlemskap i NAFO ikke ville gi dem rett til å fiske i forvaltningsområdet mener jeg det er rimelig å konkludere med at NAFO-medlemmene heller ikke ønsker å oppgi egne kvoter. I så måte er det fra et forvaltningsperspektiv positivt at organisasjonen begrenser antallet relevante medlemmer, da alternativet trolig ville vært en økning i de totale kvotene. Dette taler for at NAFO har høy verdi på denne dimensjonen.

Når det gjelder ikke-avtalepartnernes deltagelse så vi at NAFO på papiret er åpen for deltagelse fra andre mellomstatlige organisasjoner, stater som fisker i konvensjonsområdet og frivillige organisasjoner. Ettersom sistnevnte må tilfredsstille strengere krav for å få delta enn andre mener jeg NAFO har middels verdi på denne dimensjonen. På bakgrunn av denne gjennomgangen mener jeg NAFO har middels høy verdi på deltagelsesvariabelen.

### **4.4.2 Deltagelse i NEAFC**

#### **4.4.2.1 Omfang**

I dag består NEAFC av de fem avtalepartnerne Danmark (for Færøyene og Grønland), EU, Island, Norge og Russland. Tidligere var også Estland og Polen vært avtalepartnere, men de ble medlemmer av EU-delegasjonen fra og med 2006 (NEAFC 2007b: 3). Vi har sett fra møterefe-

ratene at alle landene har vært aktive i utviklingen av NEAFC. Videre har de bedrevet historisk fiske i NEAFCs myndighetsområde, og er i så måte relevante medlemmer av organisasjonen.

Om vi utvider søket etter relevante avtalepartnere viser NEAFCs egen fangststatistikk at også Japan og Latvia har bedrevet fiske i området. På organisasjonens UUU-liste finner vi fartøy fra Bahamas, Cuba, Georgia, Guinea, Kambodsja, Kypros, og Panama (NEAFC 2013d, 2013g). Videre har NEAFC vært i kontakt med Belize, Cook Island, Dominica, Honduras og Togo på grunn av UUU-fiske (NEAFC 2006a: 50). Dette viser at det er betydelige flere land som har vist interesse for ressursene i NEAFCs forvaltningsområde enn de er som rent faktisk har rett til å benytte seg av disse.

I henhold til konvensjonen blir nye avtalepartnere i NEAFC inkludert på bakgrunn av søknad, og med støtte fra tre fjerdedeler av de ordinære medlemmene (NEAFC 2002a: art. 20(4)). Konvensjonen legger ikke andre føringer på medlemskap, noe som også medfører at nye avtalepartnere får en plass i Kommissjonen (NEAFC 2002a: art. 3(3)). Den ”nye” konvensjonen vil ikke endre opptaksreglene for fremtidige avtalepartnere. På tross av at flere land har vist interesse for å bli fullverdige medlemmer av NEAFC er det kun Estland som har oppnådd tilstrekkelig antall stemmer til å bli valgt inn. De deltok som fullverdig partner første gang i 2003, men allerede i 2006 var de blitt en del av den samlede EU-delegasjonen. Dette året var også Polen, samt de tidligere observatørlandene Latvia og Litauen representert gjennom EU (NEAFC 2003: 3, 2005: 41). Jeg mener de eksisterende medlemmenes rett til å avvise nye avtalepartnere viser at NEAFC er en lukket organisasjon. Det faktum at flere land tradisjonelt har fisket i havområdet, og dermed er potensielle medlemmer av organisasjonen bidrar til at jeg gir NEAFC lav verdi på denne dimensjonen.

#### **4.4.2.2 Ikke-avtalepartneres deltagelse**

Selv om NEAFC har få faktiske medlemmer har organisasjonen, i motsetning til NAFO, prosedyrer som sikrer samarbeid med land utenfor organisasjonen. I dag har Canada, New Zealand og St. Kitts og Nevis status som ”samarbeidende ikke-avtalepartner” i NEAFC (2012: 10). Tidligere har blant annet land som Belize, Cook Island, og Japan innehatt denne statusen (NEAFC 2007c: 16). Stater som ønsker status som samarbeidende ikke-avtalepartner må søke om dette fra år til år. Kommissjonen avgjør søknaden etter anbefaling fra den permanente komiteen for kontroll og håndhevelse (PECCOE). Søknaden må blant annet inneholde informasjon om historisk fangst og pågående fiskeri i NEAFC-området. Videre må de informere om hvilke tiltak som gjennomføres for å sikre at NEAFC-regelverket respekteres. De er også pålagt å rapportere

fangststatistikk på linje med de ordinære medlemmene (NEAFC 2008: art. 34(1)). Fartøyene fra de samarbeidende ikke-avtalepartnere fisker på en "samarbeidskvote". Dersom disse medlemmene blir fullverdige medlemmer av NEAFC kan de søke om å få omgjort en representativ andel av "samarbeidskvoten" til nasjonale kvote (NEAFC 2013a). Dette viser at samarbeidskvoten kan være et tilstrekkelig insentiv til nye avtalepartnere til å påta seg kostnadene knyttet til det å være fullverdige partner i NEAFC. Samtidig gir samarbeidet NEAFC en unik anledning til å tilegne seg mer kunnskap om statene som fisker i området når det kommer til deres evne til å respektere og håndheve NEAFCs regelverk. De vil derfor ha mer kunnskap om de som søker om fullverdig medlemskap enn hva som ville vært tilfelle uten dette samarbeidet. Dette ble demonstrert i 2004 da Litauens søknad om medlemskap ble avvist nettopp på grunnlag av landets manglende evne til å etterleve avtaleverket for samarbeidende ikke-avtalepartnere (NEAFC 2006a: 49). I sum ser vi derfor at det er mulig for ikke-avtalepartnere å bli medlem av NEAFC dersom de går veien som samarbeidende ikke-avtalepartner. Det er likevel NEAFC-medlemmene som voterer over medlemskapet. Etersom det ikke er spesifikke kriterier som må være oppfylt, kan det tenkes at forskjellige land blir behandlet ulikt. Jeg mener denne åpningen for vilkårlig behandling av søknader totalt sett gjør at stater som ikke er medlemmer av NEAFC har liten reel innflytelse på organisasjonen.

I henhold til NEAFCs observatørregelverk skal Sekretariatet invitere mellomstatlige organisasjoner som NEAFC har jevnlig kontakt med, eller hvor organisasjonene har overlappende interesser. Også ikke-avtalepartnere som har fisket i konvensjonsområdet, skal inviteres til møtene. Frivillige organisasjoner kan søke om å få observere møtene i Kommisjonen under forutsetning om at de kan dokumentere at organisasjonen støtter opp om NEAFC-konvensjonen og har interesse i de artene NEAFC forvalter. Dersom en eller flere NEAFC-partnere protesterer mot at den frivillige organisasjonen skal få delta, blir deltagelsen avgjort ved votering blant avtalepartnere (NEAFC 2009b: art. 33-34, 36). Frivillige organisasjoner som får tilgang til møter i Kommisjonen kan distribuere dokumenter gjennom NEAFCs Sekretariat. Ordstyrer kan også gi representanter fra de frivillige organisasjonene mulighet til å komme med muntlige uttalelser, og ellers delta der ordstyrer finner dette passende. Alle observatørene har tilgang på de samme ikke-klausulerte dokumentene som avtalepartnere (NEAFC 2009b: art. 37, 40).

Av dette ser vi at NEAFC opererer med de samme reglene for mellomstatlige og frivillige organisasjoner som NAFO. Følgelig vil diskusjonen i del 4.4.1.2 også gjelde her. I tidsperioden som ligger til grunn for denne oppgaven, har blant annet de mellomstatlige organisasjonene ICES, FAO, Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), Konvensjonen for bevaring av marint miljø i Nord-Atlanteren (OSPAR) og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvik-

ling (OECD) vært observatører. I tillegg har frivillige organisasjoner som Pew Foundation, Sea at Risk og WWF deltatt med observatører. Observatørene har deltatt aktivt i møtene (se blant annet NEAFC 2001d: 5, 2004b: 2, 2011: 6, 9, 11), og har i så måte utnyttet mulighetene som ligger i det aktuelle regelverket. I henhold til diskusjonen fra ikke-avtalepartners deltagelse i NAFO, og NEAFCs inkludering av samarbeidende ikke-avtalepartnere mener jeg det er rimelig å påstå at NEAFC har høy verdi på denne dimensjonen.

#### **4.4.2.3 NEAFC og deltagelse**

I denne gjennomgangen har vi sett at NEAFC består av få medlemmer sett i lys av hvor mange land det er som historisk sett har bedrevet fiske i myndighetsområdet. NEAFC er også en lukket organisasjon, ettersom medlemskap krever støtte fra et flertall av medlemmene. Dette gir organisasjonen lav verdi på denne dimensjonen. Samtidig så vi at NEAFC har velutviklede rutiner for å inkludere ikke-avtalepartnere i arbeidet sitt, samt at mellomstatlige og frivillige organisasjoner har observasjonsstatus. Selv om observatørkravene til de frivillige organisasjonene er like strenge som i NAFO, mener jeg deres aktive møtedeltagelse forsvaret at NEAFC får høy verdi på denne dimensjonen. Vi så samtidig at NEAFC og NAFO har samme rutiner når det gjelder involvering av mellomstatlige og frivillige organisasjoner i møtene. Det vil si at disse typer organisasjoner har anledning til å møte, få taletid og spre informasjon, men at frivillige organisasjoner i tillegg må dokumentere at de støtter opp om NEAFCs arbeid og generelle målsetninger. Samtidig er NEAFC forskjellig fra NAFO i og med at førstnevnte har formaliserte rutiner for å samarbeide med ikke-avtalepartnere. Jeg vil derfor argumentere for at NEAFC har høy verdi på dimensjonen som omfatter ikke-avtalepartneres deltagelse. I lys av denne gjennomgangen hvor jeg har gitt organisasjonen lav verdi for deltagelse, men høy verdi for ikke-avtalepartners deltagelse, konkluderer jeg med at NEAFC samlet sett har middels høy verdi på deltagervariabelen.

### **4.5 Beslutningsprosedyrer**

#### **4.5.1 Beslutningsprosedyrer i NAFO**

I Hovedrådet har alle medlemslandene én stemme. Avgjørelser tas ved flertallsavgjørelse blant de tilstedeværende medlemslandene. Medlemslandene kan stemme for eller mot, og det skal ikke stemmes så fremt Hovedrådet ikke er beslutningsdyktig, det vil si at minst 2/3 av alle medlemmene er tilstede (NAFO 2004a: art. V(2-3)).

I Vitenskapsrådet er konsensusprinsippet gjeldende. Det vil si at alle anbefalinger i hovedsak skal være et resultat av faglig enighet mellom forskerne, men i de tilfeller hvor dette ikke

er mulig skal alle synspunktene redegjøres for i Vitenskapsrådets rapporter. Votering i Vitenskapsrådet skal kun finne sted i tilknytning til organisatoriske avgjørelser som valg av nye ledere, implementering eller endring av regler og lignende. I disse tilfellene har hvert medlemsland én stemme, som kan brukes til å stemme for eller i mot. Som i Hovedrådet må 2/3 av medlemmene være tilstede for at Vitenskapsrådet skal være beslutningsdyktig (NAFO 2004a: art. X(1-2)). Også medlemmene i Fiskerikommisjonen har én stemme som kan brukes til å stemme for eller mot et forslag. Avgjørelser tas som flertallsavgjørelser så fremt 2/3 av medlemmene er til stede. Ved et uavgjort resultat blir forslaget ansett som forkastet. Ved spesielle anledninger kan også stemmegivningen foregå per post (NAFO 2009: 5).

For Hovedrådet og Fiskerikommisjonen er det ikke krav om konsensusløsninger så lenge et flertall av medlemmene stemmer for. Når den ”nye” konvensjonsteksten blir ratifisert vil dette endre seg, ettersom det da er åpnet for at også Fiskerikommisjonen skal etterstrebe konsensus. Konsensus blir her definert som ”fravær av formelle protester på det tidspunktet saken ble bestemt”. Dersom konsensusløsningen ikke er mulig vil avstemning foregå ved 2/3- flertall etter samme regler som tidligere. Det vil si at hvert land har én stemme, og at 2/3 av medlemmene må være tilstede for at Fiskerikommisjonen skal være vedtaksdyktig (NAFO 2007a: art. XIII(1-2)).

En viktig forskjell mellom de to organene er at Hovedrådet fatter bindende vedtak, mens Fiskerikommisjonen kommer med forslag. Det vil si at avtalepartnerne har anledning til å protestere mot Fiskerikommisjonens vedtak, noe som igjen frigjør protestlandet fra å implementere forslaget (NAFO 2004a: art. XII). Mens den originale konvensjonsteksten fritar avtalepartneren fra å følge organisasjonens flertallsbeslutninger gjennom en protest, blir dette strammet inn når den ”nye” konvensjonsteksten blir ratifisert. Her heter det at protesten skal inneholde en begrunnelse om hvorvidt avtalepartneren mener vedtaket er i strid med konvensjonen, eller på andre måter bryter med denne i forhold til utforming eller fakta. Avtalepartnerne må også informere om hvilke tiltak som iverksettes for å bøte på protesten, herunder tiltak for bevaring og kontroll av de relevante fiskeressursene (NAFO 2007a: art. XIV(5)). I følge Churchill og Lowe (1999: 307) er fiskeriorganisasjoners manglende evne til å fatte bindende vedtak en av deres største svakheter. Jeg er enig i denne påstanden, og vil argumentere for at den er gyldig i NAFO også etter at det konvensjonstillegget trår i kraft. Terskelen for å trekke seg blir trolig høyere i form av kravet om begrunnelse, men den reelle muligheten undergraver organisasjonens beslutningsprosedyrer. Siden det er Fiskerikommisjonen, og ikke Hovedrådet eller Vitenskapsrådet som vedtar de endelige kvotene, mener jeg førstnevntes beslutningsprosedyrer må veie mest i denne drøftingen. Ettersom medlemmene har, og vil ha, mulighet til å se bort fra anbefalingene fra Fiskerikommisjonen, mener jeg NAFO scorer lavt på denne variabelen.

#### **4.5.2 Beslutningsprosedyrer i NEAFC**

Hovedregelen for Kommissjonen er at vedtak fattes med enkelt flertall. Det er gjort unntak for anbefalinger knyttet til kontrolltiltak, innhenting av statistisk informasjon og fiskeri hvor det foreligger krav om kvalifisert flertall. Kravet om kvalifisert flertall gjør at fire av fem medlemmer må stemme for anbefalingen for at den skal bli vedtatt. Dersom stemmene er likt fordelt, uavhengig av om det er snakk om et vedtak eller en anbefaling, vil forslaget bli forkastet (NEAFC 2002a: art. 3(9), 5(1), 8(1), 9(1)). Vanskelighetene med å komme til enighet i saker som krever kvalifisert flertall i NEAFC kan illustreres med den omfattende diskusjonen om uerforvaltning i 2004 som ikke resulterte i konkrete tiltak som følge av manglende evne til å sikre bred enighet om de foreslåtte tiltakene (NEAFC 2004a: 27-29).

Som i NAFO har også partene i NEAFC mulighet til å protestere mot anbefalingene fra Kommissjonen.<sup>28</sup> Dersom en avtalepartner protesterer vil ikke anbefalingen være bindende for dette medlemmet (NEAFC 2002a: art. 12(1-2)). Siden kravet om kvalifisert flertall hindrer NEAFC i å fatte beslutninger angående fiskeriforvaltning, samtidig som medlemmene også kan protestere mot de samme beslutningene, mener jeg det er rimelig å konkludere med at også NEAFC har lav verdi på denne variabelen.

#### **4.6 Sekretariat**

##### **4.6.1 Sekretariatet i NAFO**

NAFOs Sekretariat ligger i Dartmouth, Nova Scotia i Canada. Sekretariatets hovedoppgave er å bistå NAFO i sine forpliktelser og gjøremål. Sekretariatet ledes av en sekretariatsleder utpekt av Hovedrådet. Sekretariatslederen har det administrative ansvaret for Sekretariatet. Sekretariatet er ansvarlig for å organisere alle møter i Hovedrådet, Vitenskapsrådet og Fiskerikommissjonen. I tillegg forbereder det dokumentutkast og forslag til sakslister, inviterer og samler inn deltagerinformasjon fra delegasjoner og observatører i forbindelse med møter, samt andre oppgaver delegert fra Hovedrådet, dets leder eller underliggende komiteer. Sekretariatet har også ansvar for å referere fra møter i organisasjonen (NAFO 2004a: art. XV; 2009: 16).

NAFO-sekretariatet hadde i perioden 1995 til 2004 tolv faste ansatte. Etter en omstrukturering i 2004 ble Sekretariatet redusert til ti personer. Omstruktureringen kom samtidig som en planlagt personalreduksjon i forbindelse med pensjonsavganger. Det var også klart at nye rutiner knyttet til overvåkning, kontroll og rapportering, datainnsamling og datadeling, samt bedring av

---

<sup>28</sup> For anbefalinger som gjelder innenfor en avtalepartners økonomiske sone, er det kun denne avtalepartneren som kan protestere (NEAFC 2002a: art. 12(3)).



kontrollrutinene for fartøy som drev ulovlig, urapportert og uregulert (UUU) fiske økte kravene til effektivitet og gjennomsiktighet i Sekretariatet. I begrunnelsen fra Komiteen for økonomi og administrasjon (STACFAD) (NAFO 2005a: 47) het det at en ny og flatere struktur med økt spesialisering og klarere ansvarsfordeling, men også økt samarbeid mellom de ansatte, åpnet for å redusere antall ansatte og dermed også reduserte kostnader knyttet til driften av Sekretariatet.

Tradisjonelt har arbeidet til Sekretariatet fokusert på økonomi og administrasjon av NAFO, organisering av møter, distribusjon av informasjon til medlemslandene, samt produksjon og distribuert diverse rapporter og statistiske sammendrag. Selv om dette fremdeles er aktuelt i dag, mener jeg den siste omorganiseringen viser at Sekretariatet har fått en mer sentral plass i organisasjonen. På tross av at antall ansatte ble redusert, kom det inn flere nye stillinger knyttet til koordinering av fiskeri og forskning. Det ble også innført et krav om at Sekretariatet skal ha sin egen ansattrepresentant som representerer de ansatte i alle saker knyttet til personal og lignende (NAFO 2005a: 57). Sett i lys av at Sekretariatet også representerer NAFO på internasjonale møter, mener jeg det er rett å hevde at NAFO har et mer aktivt sekretariat etter 2004 enn hva de hadde før omleggingen. På bakgrunn av dette vil jeg argumentere for at NAFO i dag har høy verdi på denne variabelen.

#### **4.6.2 Sekretariatet i NEAFC**

NEAFC har tradisjonelt hatt sekretær og kontor i London i Storbritannia (NEAFC 1959). I årene 1982 til 1999 var sekretariatsfunksjonen underlagt det britiske departementet for landbruk, fiskeri og mat (NEAFC 2006a: 18). I 1999 ble det opprettet et permanent sekretariat med tre ansatte. Sekretariatets hovedoppgaver består blant annet av å planlegge organisasjonens budsjett, bistå med sekretærtjenester i forbindelse med møter, samt invitere observatører og utarbeide forslag til sakliste til møtene. Sekretariatet skal i tillegg være et informasjonsknutepunkt som viderefremidler Kommissjonens avgjørelser og eventuelle protester på disse (NEAFC 2009b: art. 16, 33). Sekretariatet er også mottaker for fangststatistikk, inspeksjonsrapporter, og fører liste over hvilke fartøy som har autorisasjon til å fiske i området, mottar månedlig fangststatistikk med mer (NEAFC 2008: art. 7, 12, 17).

Sekretariatet hadde i 2011 fire faste ansatte inkludert sekretariatslederen. Dette inkluderer en kontorsjef, en person som er ansvarlig for kontroll og overvåkning og en person som arbeider med informasjonsteknologi og nettproduksjon (NEAFC 2013e). I perioden som analyseres har dermed Sekretariatet blitt utvidet med én ansatt. Utvidelsen ble begrunnet med økt arbeidspress på Sekretariatet som følge av nye regler implementert av NEAFC (NEAFC 2002b:

85-86). Dette, kombinert med det faktum at Sekretariatet også representerer organisasjonen i internasjonale sammenhenger gjør at jeg vil definere det som aktivt på tross av sine relativt få ansatte. Denne kategoriseringen skyldes ikke at Sekretariatet er spesielt aktivt når det kommer til agendasetting, men snarere av dets viktige rolle som informasjonssenter og kontinuitetsbærer bidrar til en mer strømlinjeformet drift av NEAFC. På bakgrunn av denne gjennomgangen mener jeg Sekretariatet i NEAFC har høy verdi på denne variabelen.

## **4.7 Skjæringspunktet mellom forskning og politikk**

### **4.7.1 Forskning og politikk i NAFO**

De gangene medlemslandene utfordrer de vitenskapelige anbefalingene på kvoter er det etter mitt syn, datamaterialet de bestrider. Av tabell 4 ser vi at anbefalt kvote for uer i område 3M ble halvert fra 1999 til 2000. Russland, med støtte fra Estland, Latvia og Litauen, var uenig i reduksjonen på et vitenskapelig grunnlag. De viste til en russisk forskningsrapport som anbefalte å holde kvoten på 1999 nivå på grunn av at de gode årskullene fra 1990-1991 nå var en del av den gytende biomassen (NAFO 2004a: art. VI(1a)). I følge Vitenskapsrådet utgjorde den gytende bestanddelen i perioden 1994 til 1999 kun mellom 9 og 20 prosent av biomassen, sammenlignet med nærmere 40 prosent på slutten av 1970-tallet og tidlig på 1980-tallet (NAFO 1999: 213). Canada og USA argumenterte for at Fiskerikommisjonen måtte legge Vitenskapsrådets rapport til grunn for kvoten. Dette forslaget fikk også støtte fra EU og Japan som begge argumenterte for at forskjellen i de to rapportene viste at forsiktighetsprinsippet måtte ligge til grunn for videre fiske (NAFO 2000: 52).

Også ved implementeringen av kvoter i forvaltningsområde 3O fra og med 2005 var den politiske diskusjonen knyttet opp til usikkerheten rundt bestanden i området. USA pekte med bekymring på økte fangsttall, avhengigheten av et enkelt årskull (1988) og den store andelen ikke gytmoden fisk som ble fanget i område. Canada argumenterte for at NAFO hadde et ansvar for bestanden, samtidig som Japan argumenterte for at man måtte lære av feil fra tidligere forvaltningsforsøk (NAFO 1999: 214). Vi ser dermed at Canada og USA var pådrivere for å få på plass nye forvaltningsregler, samtidig som Japan var opptatt av en forsiktig tilnærming. EU mente på sin side at prosessen gikk for fort. De var ikke prinsipielt i mot å beskytte uerbestanden, men argumenterte for at mangelen på presis kunnskap om forholdene i 3O gjorde at det var for tidlig å diskutere konkrete bevaringstiltak for området. Canada viste på sin side til Vitenskapsrådets funn om at det siden 1960-tallet i snitt var fisket 13 000 tonn uer årlig i 3O, og enkelte år opptil 20 000 tonn. Russland stilte seg kritisk til denne fremstillingen, men godtok det Ca-

nadiske forslaget under forutsetning av at Vitenskapsrådet utredet konsekvensene ytterligere. EU og Ukraina motsatte seg forslaget om en samlet kvote på 20 000 tonn uer. Denne kvoten ble likevel fastsatt (NAFO 2004b, 2005a: 38, 144).

I denne gjennomgangen har vi sett at usikkerheten rundt tilgjengelige data er brukt som påskudd for å ikke implementere vitenskapelige anbefalinger. I denne sammenhengen virker det også som om Canada inntar en pragmatisk holdning til når landet følger Vitenskapsrådets anbefalinger og ikke. Det mest interessante med funnet er likevel at NAFO bryter med FNs Fiskeribestandsavtale så lenge politiske preferanser trumfer forsiktighetsprinsippet. Som vi husker fra del 2.4.2.4 sier prinsippet at fiskeriforvaltningsorganisasjonene skal iverksette bevaringstiltak, og at disse tiltakene skal gjelde inntil det er tilstrekkelig data til å gjennomføre en omfattende analyse av fiskeriets langsiktige påvirkning på bestandens bærekraft. Når disse undersøkelsene er gjennomført skal bevaringstiltak iverksettes på bakgrunn av disse funnene (FN 1995: art. 6(6)). Dette viser at NAFO-landene i følge UNFSA er forpliktet til å tilgodese økosystemet når de vitenskapelige anbefalingene er usikre. Siden dette ikke er blitt gjort konsekvent, vil jeg argumentere for at NAFO har lav verdi på denne variabelen.

#### **4.7.2 Forskning og politikk i NEAFC**

I NEAFC har vi allerede sett at det største stridsspørsmålet knyttet til uerbestanden, er artssammensetningen i Irmingerhavet. Vi så at det er det vitenskapelige datamaterialet som er kritisert, og som har blitt brukt som begrunnelse for hvorfor medlemslandene ikke fastsetter kvoter i tråd med de vitenskapelige anbefalingene om en forsiktig tilnærming. Uten å gjenta redegjørelsen fra delkapittel 4.3.2 vil jeg si at også NEAFC bryter med forsiktighetsprinsippet i FNs Fiskeribestandsavtale når de politisk fastsatte kvotene ikke tar tilstrekkelig hensyn til den vitenskapelige usikkerheten. Under årsmøtet i 2001 ba NEAFC (2001b) ICES om detaljert informasjon om uerbestanden i Irmingerhavet. Hensikten med forespørselen var å få en bedre forståelse av hvordan bestanden kan forvaltes best mulig. Vi ser at vedtaket er i tråd med Fiskeribestandsavtalens artikkel 6(6), hvor nettopp innhenting av nye data skal være prioritert dersom det er mangler i datamaterialet (FN 1995).

I forvaltningsområde I og II har Norge foreslått å forby direkte fiske etter uer. Forslaget ble senere trukket fordi det ikke fikk tilstrekkelig støtte hos de resterende avtalepartnerne. Dette på tross av at både EU og Island uttalte at det var maktpåliggende å få på plass nye bevaringstiltak i området (NEAFC 2011: 14-15). Avtalepartnerne gikk dermed inn for å videreføre en ordning fra 2007 med ”olympisk fiske” i området. Dette betyr at det blir gitt én felles kvote som

alle fisket på, og at fisket opphører så snart kvoten er tatt opp (NEAFC 2007d: 16). EU, blant flere, har uttalt seg negativt til denne ordningen, og mener den er utdatert og lite representativ for de mulighetene NEAFC har for vellykket fiskeriressursforvaltning (NEAFC 2011: 14). Denne gjennomgangen viser at de politiske beslutningsprosessene i NEAFC har en tendens til å overkjøre de vitenskapelige anbefalingene, og at dette begrunnes med usikkerheten rundt data-materialet. Vi har sett at dette bryter med FNs Fiskeribestandsavtale hvor organisasjonen er pålagt å prioritere forvaltning framfor egne ressursønsker. Når dette ikke gjøres mener jeg det er naturlig å konkludere med at NEAFC har lav verdi på denne variabelen.

## **4.8 Kontroll og sanksjonsmuligheter**

### **4.8.1 Kontroll og sanksjonsmuligheter i NAFO**

Utvikling av effektive mekanismer for kontroll og sanksjoner har vært et gjennomgående strids-tema i NAFOs historie, og følgelig er det mulig å følge denne prosessen fra 1982 og frem til i dag. Tiltak som er iverksatt omfatter kvoter og rapportering av fangst, minimumstørrelser for fisk og forbud mot omlastning til lastefartøy som ikke er registrert i et medlemsland. Videre er det innført restriksjoner i forhold til utstyr gjennom blant annet maskestørrelser, åpninger i trålposene, merking og lignende. Det foreligger også krav om at de enkelte fartøyene skal være autorisert for å fiske i NAFOs konvensjonsområde. For å få denne autorisasjonen, må fartøyene oppfylle krav knyttet til digitale rapporteringskanaler av fangst og innsending av fartøyets geografiske posisjon gjennom et automatisert fartøyovervåkningssystem (NAFO 2011a: 313). Helt siden 1982 har NAFOs kontroll og sanksjonsmekanismer blitt samlet i *NAFO Conservation and Enforcement Measures*. Den ble oppdatert med ujevne mellomrom fram til 2000. Etter en større omstrukturering i 2003 er den deretter blitt oppdatert årlig.

Vi har sett at kvotene fastsettes av Fiskerikommisjonen etter anbefaling fra Vitenskapsrådet. Hvert medlemsland får tildelt en kvote, og er pålagt å avslutte fisket når kvoten er oppfylt (NAFO 2011b: art. 3(2)). Dersom Sekretariatet har grunnlag for å anta at kvoten er fylt på bakgrunn av innrapportert materiale kan også sekretariatslederen stoppe fisket for det aktuelle medlemslandet. Avtalepartnerne har da 15 dager på seg til å enten avslutte fisket, eller fremlegge dokumenter på at kvoten ikke er oversteget. I de tilfeller hvor kvoten *er* oversteget kan Fiskerikommisjonen sanksjonere mot det aktuelle landet ved å redusere kvoten for samme art i en påfølgende kvoteperiode (NAFO 2011b: art. 10(1-3)). Jeg har ikke funnet eksempler på at avtalepartnere har fått redusert kvotene som følge av dette.

Når det gjelder bifangst har ikke fartøyene lov til å fiske mer enn 2500 kg, eller 10 prosent for arter de ikke er tildelt kvote på. I forvaltningsområde 3LN er grensen satt til 1250 kg, eller 5 prosent for uer. Dersom bifangsten overgår disse verdiene for et slep er fartøyene pålagt å forflytte seg minimum ti nautiske mil før et nytt slep. Hele dette slepet må som minimum være ti nautiske mil fra det opprinnelige slepet. I de tilfeller hvor slep nummer to også overstiger maksimumsgrensen for bifangst, må fartøyene forlate det aktuelle fiskeriområdet i 60 timer. Det er heller ikke lov til å gjennomføre direkte fiske av arter som er underlagt bifangstbegrensninger. NAFO definerer direkte fisket som den fiskearten som utgjør prosentmessig størst andel av fangsten i slepet målt i vekt (NAFO 2011b: art. 12).

Ser vi på utstyret som brukes har NAFO innført krav om at maskestørrelsen for bunntål på 130 mm. For fiske av uer i forvaltningsområde 3O er maskestørrelsen satt til 90 mm for pelagisk trål. Det er ikke lov til å gjøre endringer på utstyret eller montere tilleggsutstyr som reduserer maskestørrelsen (NAFO 2011b: art. 13). I tillegg til maskestørrelsen foreligger det også spesifikke krav til fartøyene som opererer i forvaltningsområdet. Hvert fartøy må ha autorisasjon til å fiske fra en avtalepartner. Medlemslandet blir da fartøyets flaggstat og er ansvarlig over for NAFO for at fartøyet følger organisasjonens avtaleverk. I tillegg må alle fartøy over 50 bruttonn være registrert i NAFOs eget fartøysarkiv før det kan igangsette fisket (NAFO 2011b: art. 18, 20). Fartøyene er forpliktet til å føre daglige fangstrapporter for alle arter som beholdes ombord. I tillegg skal all fisk fanget innenfor NAFOs myndighetsområde lagres atskilt fra fisk fanget utenfor området. Det skal sendes daglige fangstrapporter til Sekretariatet, samt rapport om hvor mye fisk som var ombord ved innseiling og utseiling av forvaltningsområdet (NAFO 2011b: art. 24, 27).

For å sikre at fartøyene følger restriksjonene arbeidet NAFO allerede i 1995 med å innføre observatørprogram og satellittsporing av fartøyene i forvaltningsområdet (NAFO 1995: 54-55, 76-78). I dag skal alle fartøy som fisker i myndighetsområdet ha en observatør ombord.<sup>29</sup> Observatøren skal i hovedsak kontrollere at hvert enkelt fartøy forholder seg til NAFO-regelverket. Det vil si at observatøren blant annet har i oppgave å dokumentere og rapportere fiskeaktiviteten og fartøyets posisjon. Han skal estimere fangst, dumping, bifangst, fiskens størrelse og føre fangststatistikk fra hvert slep. Dersom observatøren finner avvik fra regelverket er han pliktig å rapportere dette til sekretariatslederen i løpet av 24 timer. Etter toktet leverer observatøren rapport til sekretariatslederen og det aktuelle medlemslandet (NAFO 2011b: art. 28).

---

<sup>29</sup> Dersom det er dokumentert at de tekniske systemene for innsending av fangstrapporter og observatørrapporter fungerer, kan medlemsland velge å trekke tilbake observatøren fra det respektive fartøyet. Likefullt skal fartøyet som minimum ha en observatør tilstede 75 prosent av den tiden fartøyet er i forvaltningsområdet (NAFO 2011c: 59).

I tillegg til observatørene som er stasjonert om bord, kan fartøyene også oppleve inspeksjoner til sjøs eller havnekontroller. Inspeksjonene gjennomføres av avtalepartnerens fiskerioppsyn. Dersom en avtalepartner har mer enn 15 fartøyer i NAFOs forvaltningsområde er de også pålagt å ha inspektører tilstede. Inspektørene har rett til å inspisere alle avtaleparters fartøyer i forvaltningsområdet uavhengig av flaggtilhørighet. Det eneste kriteriet er at inspeksjonene ikke skal forhindre normal drift så fremt ingen avvik påvises (NAFO 2011b: art. 29). Inspektørene ser i utgangspunktet etter følgende avvik fra NAFOs reglement: fiske på felleskvoter uten å ha informert Sekretariatet på forhånd, direkte fiske på arter det ikke er fastsatt kvoter for, fiske i stengte område eller uten autorisasjon fra en flaggstat, feil maskestørrelse, feilføring av fangst eller feilrapportering til Sekretariatet, problemer med satellittovervåkningssystemet og hindring av inspektørens arbeid (NAFO 2011b: art. 37). Ved eventuelle brudd er inspektøren pålagt å informere flaggstaten, som igjen kan pålegge fartøyet å gå til kai med inspektør ombord.<sup>30</sup> I henhold til avvikets alvorlighetsgrad skal det aktuelle medlemslandet gjennomføre sanksjoner mot fartøyet. Sanksjonsmulighetene inkluderer bøter, konfiskering av ulovlig utstyr og fangst, beslaglegging av selve fartøyet, suspensjon, tilbakekallelse av autorisasjon til å fiske i NAFO-området, samt reduksjon eller inndragning av kvoten (NAFO 2011b: art. 40). Dette viser at det er flaggstaten, og ikke organisasjonen som sanksjonerer overfor fartøyer som bryter regelverket.

For fartøy som ikke tilhører medlemsland skal inspektørene informere om at skipet er observert, at det antas at det undergraver NAFOs kontroll og sanksjonsmekanismer, og at denne informasjonen vil bli delt med medlemsland, andre fiskeriforvaltningsorganisasjoner samt fartøyets flaggstat (NAFO 2011b: art. 52(4)). Inspektørene skal deretter be om lov til å gjennomføre en inspeksjon av fartøyet. Dersom dette innvilges av fartøyets kaptein skal inspeksjonen gjennomføres i henhold til rutine som brukes for avtalepartnerens fartøyer (NAFO 2011b: art. 53(1)).<sup>31</sup> Av dette ser vi at kapteinen i teorien kan nekte inspektørene tilgang til skipet. For å øke samarbeidsviljen blir alle fartøyer ført opp på en midlertidig UUU-liste. Samtidig sender Sekretariatet i samarbeid med den faste komiteen for kontroll og overvåkning (STACTIC) informasjon om at fartøyet er observert til den aktuelle flaggstaten, og hvor de ber om dokumentasjon på at fartøyet ikke har brutt NAFOs reglement. På bakgrunn av denne informasjonen skal

---

<sup>30</sup> Dersom inspektøren ikke representerer fiskefartøyets flaggstat har flaggstaten 72 timer til å sette en av sine egne inspektører på fartøyet (NAFO 2011b: art. 61(2, 4)).

<sup>31</sup> Dersom fartøyet tilhører en flaggstat som har ratifisert UNFSA, er kapteinen pålagt å ta inspektørene ombord. Dette kommer frem av artikkel 17 og 21. I artikkel 17 heter det at selv om en stat ikke er medlem av en regional fiskeriforvaltningsorganisasjon, så er den likevel forpliktet til å følge den aktuelle Konvensjonen og FNs fiskeriforvaltningsavtale. I artikkel 21 står det at inspektører fra et medlemsland kan borde og inspisere fartøy tilhørende alle stater som har ratifisert UNFSA dersom hensikten er å sikre at bevarings- og kontrolltiltak for vandrende fiskearter underlagt den aktuelle organisasjonen blir overholdt.

STACTIC anbefale for Hovedrådet om fartøyet bør fjernes eller bli værende på den midlertidige listen, eller om det bør overføres til den faste listen for fartøy som driver med UUU fiske (NAFO 2011b: art. 56-57). For fartøy på UUU-listen er NAFOs medlemsland kun pliktig å hjelpe fartøyene i tilfeller av *force majeure*. Det vil si at de ikke skal gi fartøyene tillatelse til å fiske innenfor deres nasjonale økonomiske sone, tillate havneadgang, ilandføring av fisk, bunkring av drivstoff eller lignende. De er også pålagt å oppfordre importører, transportører og andre relevante aktører i fiskerisektoren til ikke å forhandle med, eller laste om fangst fra disse fartøyene (NAFO 2011b: art. 58).

Som sagt foregår det også havnekontroller. Medlemslandene er pålagt å kontrollere minimum 15 prosent av alle landinger eller omlastninger for hvert rapporteringsår. I likhet med inspeksjoner til sjøs skal også havnekontrollørene sjekke at fangsten samsvarer med loggbøkene, at maskestørrelsene er i tråd med regelverket, og at fisken er over den fastsatte minimumslengden (NAFO 2011b: art. 46). Men i motsetninger til inspeksjonene til sjøs foreligger det ikke retningslinjer for hva kontrollørene skal gjøre dersom de finne avvik fra regelverket. Dette tyder på at havnekontrollene er et supplement til inspeksjoner til sjøs, hvor hensikten er å dobbelt-sjekke fangstinformasjon snarere enn å påvise avvik. Sett i forskningsøyemed er dette med på å øke troverdigheten til tallene som rapporteres inn. Samtidig viser det at kontroller til sjøs er det viktigste virkemidlet NAFO har for å kontrollere og straffe fartøy som bryter regelverket.

Sammenligner vi med fartøyer fra land som ikke er medlem av NAFO er situasjonen snudd i forhold til inspeksjoner til sjøs. Der hvor fiskeriinspektørene kun fikk gjennomføre kontroller med kapteinens tillatelse, så er havnekontrollørene pålagt å gjennomføre denne kontrollen. Fartøyene får ikke lande eller laste om fangsten uten at kontrollen er gjennomført, og får heller ikke lande fisk som er fanget i NAFOs myndighetsområdet dersom det foreligger mistanke om at fisket har vært gjennomført i strid med NAFOs retningslinjer. Det er opp til fartøyet selv å bevise at fisken enten er fanget utenfor myndighetsområdet, eller at fiskeriet har vært i henhold til NAFOs retningslinjer. Som for inspeksjoner til sjøs kan ufullstendig informasjon føre til at fartøyet havner på den midlertidige UUU-listen (NAFO 2011b: art. 54-56). Avtalepartnerne skal gjennom diplomatiske kanaler oppfordre ikke-avtalepartnere til å avstå fra fiske i NAFOs myndighetsområde, og om nødvendig begrense eksport og overføring av fiskefartøy til disse landene (NAFO 2011b: art. 59(1, 3)). Ettersom bevisbyrden ligger på fartøyet, og ikke på kontrollørene kan dette være et tiltak som øker alternativkostnadene ved å fiske innenfor NAFOs myndighetsområde, og derigjennom bidra til å redusere aktiviteten fra ikke-avtalepartnere. Nedgangen i antall fartøyer fra ikke-medlemmer viser at disse tiltakene har vært suksessfulle.

Til nå har vi sett at NAFO har en rekke virkemidler og institusjoner på plass som på papiret sikrer at regelverket følges opp. Vi har også sett at avtalepartnerne har myndighet til å benytte ulike mekanismer for å sanksjonere mot de som bryter NAFO-reglementet. I 2004 satte NAFO i verk egne tiltak for å rapportere i hvor stor grad medlemmene overholdt NAFO-regelverket. Rapportene oppdateres årlig og benytter data fra satellittovervåkingssystemet, fangstinformasjon fra de ulike slepene, rapporter fra havnekontroller og inspeksjoner til sjøs, avviksrapporter fra medlemslandene selv og observatørrapporter. Her kommer det frem at selv om antall fiskedøgn er mer enn halvert fra 2003 til i dag, og årlige inspeksjoner er redusert fra 401 i 2004 til 200 i 2011, så har inspeksjonsraten (inspeksjoner til sjøs dividert på fartøydager i området) økt fra 2,4 prosent til 3,8 prosent i løpet av de åtte årene. Ser vi på inspeksjonene under ett har mellom 94,5 prosent og 95 prosent av inspeksjonene foregått uten anmerkninger (NAFO 2012a: 9). I NAFOs egen evaluering konkluderte organisasjonen med at organisasjonens systemer for tilsyn, kontroll og overvåkning var tilstrekkelig utbygd og i samsvar med internasjonale retningslinjer (NAFO 2011a: 120).

I denne gjennomgangen har vi sett at NAFO har innført vellykkede rutiner for elektronisk rapportering av fartøyenes fangst og posisjon. Det er også etablert rutiner for innmelding av inspeksjons- og kontrollrapporter, samtidig som de enkelte flaggstatene er pålagt å informere om hvilke sanksjoner de eventuelt utsteder. Jeg mener dette gir NAFO høy verdi på rapporteringsdimensjonen. Ser vi på evnen til å kontrollere, så mener jeg kravet om uavhengige observatører, samt hyppige inspeksjoner til sjøs viser at organisasjonen scorer høyt også på kontrolldimensjonen. Dette understrekes av at det de siste årene ikke er observert fartøy fra ikke-avtalepartnerne i forvaltningsområdet. Jeg konkluderer derfor med at NAFO har høy verdi på variabelen.

#### **4.8.2 Kontroll og sanksjonsmuligheter i NEAFC**

NEAFCs permanente komité for kontroll og håndhevelse (PECCOE) ble opprettet i 2000. Avtalepartnerne mente innføring av denne type komité var et naturlig steg for NEAFC, med tanke på organisasjonens "nye" kontrollrutiner (NEAFC 2000: 15-16). PECCOE har blant annet ansvar for å vurdere effektiviteten av de anbefalinger og kontrolltiltak Kommisjonen har gjennomført, samt vurdere og evaluere avtalepartnernes inspeksjonsrapporter, avviksrapporter og oppfølging av disse. I tillegg skal komiteen overvåke og evaluere håndhevelsen av NEAFCs rutiner for kontroll og overvåkning (NEAFC 2001c: 1). Det var i utgangspunktet to ulike ordninger, rettet mot henholdsvis avtalepartnerne, og ikke-avtalepartnerne, men disse ble slått sammen i dokumentet



*Scheme of Control and Enforcement* i 2007 (NEAFC 2008: 2). Kontrolldokumentene har blitt oppdatert jevnlig siden de første gang ble implementert i 1999 (NEAFC 2006a: 37, 40). Dagens dokumentet omhandler alle fartøyer som fisker i forvaltningsområdet (NEAFC 2008: 2). Som i NAFO har NEAFC implementert en rekke tiltak for å kontrollere fiskefartøy. Dette inkluderer blant annet en maskestørrelse på minimum 100 mm på uerfiske i myndighetsområdet etter år 2000 (se blant annet NEAFC 2000: 2, 2001a, 2006b: 45-46). Videre har også NEAFC et automatisert fartøyovervåkningssystem som brukes til å rapportere fangst, posisjon og lignende. Organisasjonen innførte forbud mot dumping av fisk i 2010 og opererer med områder som er stengt for fiske. Videre innførte de i 2006 forbud mot bruk av fiskegarn som følge av den direkte trusselen mot dyptgående fisk i form av lang synketid, stort svinn og de langsiktige negative konsekvensene ved spøkelsesnett (NEAFC 2005: annek K; 2009a: annek H).

I motsetning til NAFO har ikke NEAFC inkludert retningslinjer for bifangst eller spesi- fikk utstyrsrestriksjon i sitt kontrolldokument. Sekretariatet er heller ikke forpliktet til å stenge fisket dersom de mistenker at kvotene er oversteget (NEAFC 2008, 2013f). På tross av dette må fartøyene som fisker i NEAFCs forvaltningsområde ha autorisasjon fra flaggstaten til å fiske i forvaltningsområdet. Avtalepartnere og samarbeidende ikke-avtalepartnere er forpliktet til å følge opp at deres flaggfartøy opererer i henhold til NEAFCs regelverk (NEAFC 2008: art. 4(1a), 34(1c); 2013f: art. 4(1a), 34(1c)).<sup>32</sup> For å få den nødvendige autorisasjonen må fartøyene tilfredsstillende en rekke tekniske krav. Fartøyene og redskapene som brukes må blant annet være merket slik at de kan identifiseres til sjøs. Alle fartøy over 24 meter må til en hver tid ha oppdaterte tegninger og beskrivelser av rom og kapasiteter ombord. De skal også være utstyrt slik at de kan redde tapte redskaper og få dem om bord igjen. Sist, men ikke minst skal de også ha installert et fartøyovervåkningssystem som automatisk rapporterer posisjon til et landbasert overvåkingssenter hos flaggstaten (NEAFC 2008: art. 6-7, 11; 2013f: art. 6-7, 11). Alle fartøyene skal rapportere fangst på en ukentlig basis til flaggstaten, som igjen melder dette videre til Sekretariatet. Også omlastning av fangst skal meldes til flaggstaten og Sekretariatet (NEAFC 2008: art. 12(1a), 13(1), 14(1); 2013f: art. 12(1a), 13(1) 14(1)).

Fartøyene i NEAFC har ikke observatører ombord slik vi kjenner fra NAFO. Inspeksjoner til sjøs gjennomføres av avtalepartnernes fiskerioppsyn. Inspektørene har rett til å inspisere fartøy tilhørende alle avtalepartnere og samarbeidende ikke-avtalepartnere. Inspeksjonene skal være ikke-diskriminerende og gjennomføres på en måte som ikke hemmer normal drift så fremt avvik ikke påvises. Dersom en flaggstat har ti fartøy eller mer i forvaltningsområdet er de også

---

<sup>32</sup> Det er likevel noen unntak fra dette. Der avtalepartnerne forholder seg til individuelle kvoter, fisker alle samarbeidende ikke-avtalepartnere på den felles samarbeidskvoten (NEAFC 2008: art. 36(1); 2013f: art. 36(1)).

ansvarlig for at det er et inspeksjonsfartøy i området (NEAFC 2008: art. 15(1-3), 16(5); 2013f: art. 15(1-3), 16(5)). Når det gjelder havnekontroller er avtalepartnerne pålagt å kontrollere 15 prosent av landingene eller omlastingene i egne havner i løpet av et rapporteringsår (NEAFC 2008: art. 25(1); 2013f: art. 25(1)). For både inspeksjoner og kontroller skal sluttrapportene sendes til avtalepartneren som er flaggstat for fartøyet og Sekretariatet for publisering på NEAFCs nettsider (NEAFC 2008: art. 18(11), 27(3-4); 2013f: art. 18(11), 27(3-4)). NEAFCs kontrolldokument skiller ikke mellom inspeksjoner til sjøs og havnekontroller i forhold til hva inspektørene skal se etter, og prosedyrer ved avvik.<sup>33</sup>

Ved avvik skal inspektørene dokumentere og sikre beviser, samt rapportere til Sekretariatet og den avtalepartneren eller samarbeidende ikke-avtalepartneren som er fartøyets flaggstat. Flaggstatene er forpliktet til å følge opp avviksmeldingen med å påse at et inspektørteam godkjent av dem også inspiserer fartøyet i løpet av de påfølgende 72 timene. På bakgrunn av bevisene kan den aktuelle avtalepartneren eller samarbeidende ikke-avtalepartneren pålegge skipet sitt å gå til kai for ytterligere kontroll og eventuelt straffeforfølge i henhold til nasjonal lovgivning (NEAFC 2008: art. 28(1b), 28(4), 30(1-3, 5), (31(1); 2013f: art. 28(1b), 28(4), 30(1-3, 5), (31(1)). NEAFC ser blant annet alvorlig på følgende handlinger som alvorlige avvik: fiske uten autorisasjon fra en avtalepartnere eller samarbeidende ikke-avtalepartner, fiske uten eller etter oppfylt kvote, bruk av forbudte redskaper, alvorlige feilrapporteringer av fangst, manglende formidling av fangst, omlasting og havneadgang, direkte fiske på bestander underlagt moratorium eller på andre måter begrenset, hindre inspektørenes arbeid og prøve å skjule fartøyets identitet (NEAFC 2008: art. 29; 2013f: art. 29).

Fartøy tilhørende stater som ikke er avtalepartnere eller samarbeidende ikke-avtalepartnere i NEAFC kan nekte å bli inspisert til sjøs. NEAFC-inspektørene skal informere fartøyet om at det er observert, og at det antas at fartøyets aktiviteter undergraver anbefalingene i NEAFCs avtaleverk. I de tilfeller hvor inspektørene får tillatelse fra skipets kaptein til å gjennomføre inspeksjoner, så skal disse foregå etter samme rutiner som for fartøy fra avtalepartnerne og samarbeidende ikke-avtalepartnere (NEAFC 2008: art. 37(1-2), 38, 40(1-2); 2013f: art. 37(1-2), 38, 40(1-2)). Vi ser dermed at NEAFC på samme måte som NAFO, ikke har myndighet til å inspiserer fartøy tilhørende ikke-medlemmer. For å øke samarbeidsviljen hos de aktuelle fartøyene opererer NEAFC med en A- og B-liste for UUU-fiske. Listene ble innført i 2004 (NEAFC 2006a: 40). A-listen inneholder fartøy som antas å ha bedrevet UUU-fiske, mens B-listen inne-

---

<sup>33</sup> I følge Henriksen et al. (2006: 125-126) var havnekontroller ikke inkludert i kontrolldokumentet tidligere. De argumenterer for at dette kan være diskriminerende overfor ikke-avtalepartnere, ettersom fartøyene står overfor ulike kontrollrutiner. Jeg mener kravet om havnekontroller som vi blant annet ser i det nye kontrolldokumentet, viser at dette ikke lenger er en relevant problemstilling.

holder fartøy hvor UUU-fiske er bekreftet (NEAFC 2008: art. 44; 2013f: art. 44). Avtalepartene og deres fartøyer skal ikke bistå UUU-listede fartøy med proviant, bunkring av drivstoff og andre servicefunksjoner. Fartøy på B-listen har ikke tillatelse til å bruke avtalepartneres havner, samtidig som avtalepartnerne også skal oppfordre importører, transportører og andre aktører i fiskerisektoren til å ikke samarbeide med disse fartøyene. Fartøy på A-listen kan få tilgang til avtalepartneres havner. De skal kontrolleres av havneinspektører, men har ikke anledning til å lande eller laste om fisk. Det er også fartøyene som må dokumentere at fisken de har ombord er fanget i henhold til NEAFCs retningslinjer for å unngå å havne på A-listen (NEAFC 2008: art 38(2), 40(2), 45; 2013f: art 38(2), 40(2), 45). Sekretariatet viderefremidler begrunnelsen for et fartøys plassering på UUU-listene, og nødvendige tiltak for å bli fjernet fra listen til den aktuelle flaggstaten. Avtalepartnerne skal også anmode ikke-avtalepartnere med fartøy på UUU-listen om å følge NEAFCs reglement, og skal i ytterste konsekvens vurdere ikke-diskriminerende handelsrettede tiltak i henhold til avtalene i Verdens Handels Organisasjon for å forhindre, avskrekke eller eliminere UUU-fiske i NEAFCs forvaltningsområde (NEAFC 2008: art. 46(1-3); 2013f: art. 46(1-3)). Vi ser dermed at også NEAFC bruker UUU-listen til avskrekking i håp om at den vil redusere ikke-avtalepartneres insentiv for å fiske i myndighetsområdet. Kombinert med mulighetene land har for å bli samarbeidende ikke-avtalepartnere mener jeg dette gir rom for en mer effektiv forvaltning enn de tilfeller hvor mulighetene for eksternt samarbeid virker mer låst.

NEAFC har ikke publisert noen offentlig tilgjengelig oversikt over gjennomførte inspeksjoner, påviste avvik eller hvilke konsekvenser eventuelle avvik har fått. Det er derfor ikke mulig å si noe om den generelle trenden når det gjelder organisasjonens utvikling på dette punktet. Jeg mener den manglende åpenheten på dette området kan forklares ved at rapporteringssystemet ikke fungerer optimalt, og at eventuelle statistikker på dette området ville vært mangelfulle. Dette argumentet bygger på det faktum at NEAFC har hatt problemer med manglende og mangelfull rapportering i store deler av den aktuelle perioden (se blant annet NEAFC 2007c: 14, 2011: 7). En annen mulig forklaring er knyttet opp til det faktum at NEAFC-sekretariatet kun har fire faste ansatte. Kontorsjefen har selv påpekt at dette legger begrensninger for hva Sekretariatet kan gjøre, og at det derfor er nødt til å prioritere mellom en rekke oppgaver (Partridge 2013). Publisering av denne type informasjon kan dermed være noe som blir nedprioritert. Samtidig mener jeg dette er en sentral variabel i forhold til regimeeffektivitet, og en variabel avtalepartnerne har egeninteresse av å fremme dersom de har høy verdi på den. Dette fordi det automatisk får organisasjonen til å virke mer vellykket utad. Når dette ikke blir gjort forholder jeg

meg derfor til min opprinnelige antagelse, nemlig at rapporteringsrutinene og/ eller funnene herfra ikke er vellykkede nok til at avtalepartnerne ønsker å dele denne informasjonen.

Gjennomgangen av kontroll- og rapporteringsfunksjoner i NEAFC viser at organisasjonen har implementert en rekke tiltak for å sikre effektiv kontroll og automatisk rapportering av både posisjoner og fangst. Vi har sett at NEAFC har like rutiner for å melde fra om avvik uavhengig av om disse avdekkes ved inspeksjoner til sjøs eller ved havnekontroller. NEAFC skiller seg fra NAFO ved at de ikke har observatører ombord på fartøyene som fisker i myndighetsområdet. En annen forskjell er at NEAFC har samarbeidende ikke-avtalepartnere som må forholde seg til det samme regelverket som ordinære avtalepartnere. Ettersom avtalen med samarbeidende ikke-avtalepartnere åpner for kontroll av disse flaggstatenes fartøyer, mener jeg dette veier opp for at organisasjonen ikke har observatører på fartøyene, og følgelig mener jeg organisasjonen har høy verdi på denne dimensjonen. Vi har også sett at NEAFC har innført rutiner for elektronisk rapportering av fartøyenes fangst og posisjon. Organisasjonen har også rutiner for inspeksjons- og kontrollrapporter, samtidig som de enkelte flaggstatene er pålagt å holde andre avtalepartnere informert om hvordan de følger opp avvik. Men ettersom denne informasjonen ikke er tilgjengelig utenfor organisasjonen mener jeg dette kan være et tegn på at rapporteringsmekanismene ikke fungerer som tiltenkt. Dette gjør at NEAFC inntil videre har middels score på denne dimensjonen. I sum vil jeg argumentere for at NEAFC har middels høy verdi på denne variabelen.

#### **4.9 Oppsummering av eksogene og endogene variabler**

I dette kapitlet så vi nærmere på de eksogene og endogene variablene som brukes for å forklare effektivitet i NAFO og NEAFC. Vi så at begge organisasjonene er dominert av pådrivere, men at dette er noe tydeligere i NAFO enn i NEAFC. Derfor fikk førstnevnte høy verdi, og sistnevnte middels verdi på denne variabelen. På lederskapsvariabelen så vi at begge organisasjonene kom godt ut. Det vil si at alle ledertypologiene har vært tilstede i utviklingen. En forskjell på organisasjonene er at der lederskap i NEAFC var relativt jevnt fordelt mellom alle medlemmene, så er det spesielt Canada og USA som har utvist lederskap i NAFO. Begge organisasjonene fikk likevel høy verdi på denne variabelen. Til slutt så vi også at både NAFO og NEAFC til tider har opplevd faglig uenighet. Men der hvor uenigheten i NAFO kun vedvarte en kortere periode, har den vært synlig i NEAFC i nesten hele den aktuelle perioden. Jeg valgte derfor å gi NAFO middels verdi på denne variabelen, og NEAFC lav verdi.

Vi så at både NAFO og NEAFC hadde middels høy verdi på deltagelsesvariabelen. For NAFO ble dette begrunnet med at organisasjonen har relevante medlemmer, men mangler mekanismer for samarbeid med ikke-avtalepartnere. Organisasjonen er på papiret åpen, men nye medlemmer vil ha liten reell innflytelse ettersom de ikke har rett til medlemskap i Fiskerikommisjonen. NEAFC har åpnet for samarbeid med ikke-avtalepartnere, noe som gjør at de i teorien kan bli medlemmer og få kvoter i organisasjonen. Samtidig er det de eksisterende medlemmene som voterer om medlemskap, slik at organisasjonen i prinsippet er lukket. Både NAFO og NEAFC har åpnet for at observatører fra andre organisasjoner kan delta på møtene. Samtidig har de en høyere terskel for frivillige organisasjoner siden de må dokumentere at de støtter opp om organisasjonenes arbeid og målsetninger samtidig som avtalepartnere kan legge ned veto mot de frivillige organisasjonenes deltagelse.

For beslutningsprosedyrene så vi at hovedregelen i NAFOs Hovedråd og NEAFCs Kommisjon er at avgjørelser fattes med enkelt flertall. I NEAFC er det likevel en rekke unntak hvor det kreves kvalifisert flertall. Fordi dette krever at fire av fem medlemmer stemmer for et vedtak gir, dette en høy terskel for å fatte nye vedtak. I NAFO skal vedtak i Vitenskapsrådet i hovedsak vedtas med konsensus, og når den nye NAFO-konvensjonen blir ratifisert i fremtiden skal også Fiskerikommisjonen etterstrebe konsensus. Som vi så tidligere vil dette kunne bedre utfallet av organisasjonenes handlinger, men redusere den kortsiktige yteevnen. En stor svakhet med begge organisasjonene er at de i mange tilfeller kommer fram til anbefalinger og ikke bindende vedtak. Ettersom medlemmene har anledning til å protestere mot anbefalingene reduserer dette organisasjonenes yteevne. Derfor har jeg også valgt å gi dem lav verdi på denne variabelen.

Begge organisasjonene scorer høyt på sekretariatvariabelen selv om sekretariatene har ulik størrelse. Vi har sett at begge sekretariatene har administrative oppgaver knyttet til den daglige driften av organisasjonene. De er også mottakere for inspeksjons-, kontroll- og fangstrapporтер og er på denne måten et viktig informasjonsknutepunkt for avtalepartnerne. Jeg mener den største forskjellen på sekretariatene er størrelsen. Mens NAFO-sekretariatet har ti ansatte er det fire ansatte i NEAFCs sekretariat. Det virker ikke som NEAFC-sekretariatets størrelse hindrer det i å gjennomføre de nødvendige oppgaver internt i organisasjonen, men som jeg har påpekt kan størrelsen redusere organisasjonens kapasitet til eksternt informasjonsarbeid. Fordi begge sekretariatene er aktiv i organisasjonens daglige drift, samtidig som de også representerer organisasjonene internasjonalt, konkludert jeg med at de har høy verdi på denne variabelen.

For forholdet mellom forskning og politikk har vi sett at begge partene har lav uttelling på variabelen. Dette kommer av at det har vært stor usikkerhet knyttet til datamaterialet som er

blitt brukt, og at flere medlemmer som følge av dette har trukket anbefalingene i tvil. Som en følge av dette har avtalepartnere også protestert mot anbefalingene og i så måte bidratt til at organisasjonene ikke har kommet til enighet om kvotene. Vi har også sett at politiske særinteresser virker å trumfe forsiktighetsprinsippet. Dette svekker organisasjonens yteevne og utfall, og dermed organisasjonenes samlede effektivitet.

Når det gjelder kontroll og sanksjonsmuligheter har vi sett at begge organisasjonene har innført automatiserte systemer for overvåkning og rapportering av fartøyenes posisjoner og fangst. Alle fartøy som fisker i forvaltningsområdene må ha autorisasjon fra en avtalepartner som der i gjennom blir fartøyets flaggstat. Flaggstaten er ansvarlig for at fartøyene forholder seg til det gjeldende regelverket, og er også de som straffeforfølger eventuelle lovbrudd. Verken NAFO eller NEAFC har myndighet til å inspisere fartøyer som tilhører ikke-avtalepartnere uten tillatelse fra kapteinene på disse fartøyene. For å øke samarbeidsviljen har begge organisasjonene innført lister for UUU-fiske hvor de plasserer fartøy de antar undergraver organisasjonenes arbeid. Vi har sett at fartøyene i NAFO må ha uavhengige observatører ombord, men at dette ikke er et krav i NEAFC. Det er rimelig å anta at dette tiltaket øker håndhevelsen blant fartøy i NAFO. Samtidig mener jeg NEAFCs formaliserte arbeid med samarbeidende ikke-avtalepartnere veier opp mangelen på observatører. En annen forskjell mellom organisasjonene er at NAFO har ulike rutiner for avviksmeldinger knyttet til inspeksjoner til sjøs og havnekontroller. Dette kommer frem ved at det ikke er formelle rutiner for hva som skal gjøres i de tilfellene det påvises avvik ved havnekontrollene. NEAFC benytter de samme varslingskanalene uavhengig av om lovbruddet blir avdekket til sjøs eller i havnekontroller. Vi så at kontrollrutinene som er innført åpnet for at begge organisasjonene hadde høy score på denne variabelen. Samtidig så vi at NEAFCs rapporteringssystemer ikke synes å fungere optimalt, noe som svekker det generelle inntrykket av organisasjonens prestasjon på denne variabelen. På bakgrunn av dette konkluderte jeg med at NAFO har høy score på variabelen, mens NEAFC har middels verdi på den samme variabelen. Regimenes verdier på kontrollvariablene er summert i tabell 2.

**Tabell 2 NAFO og NEAFCs verdier på kontrollvariablene**

<b>Kontrollvariabel</b>	<b>NAFO</b>	<b>NEAFC</b>
Pådrivere	Høy	Middels
Lederskap	Høy	Høy
Faglig konsensus	Middels	Lav
Deltagelse	Middels	Middels
Beslutningsprosedyrer	Lav	Lav
Sekretariatet	Høy	Høy
Forskning og politikk	Lav	Lav
Kontroll og sanksjonsmuligheter	Høy	Middels

## 5 Oppsummering og konklusjon

### 5.1 Oppsummering av hovedfunn

I denne oppgaven om forvaltning av fisk i internasjonale farvann, har jeg tatt utgangspunkt i Aristoteles påstand om at ”eiendom skal være felles, men i hovedsak privat”. Jeg har argumentert for at dette er særlig relevant siden FNs Havrettskonvensjon sier at ressursene skal benyttes som ”menneskehetens fellesarv”, samtidig som kravene om effektiv ressursforvaltning tilsier at de bør forvaltes av få aktører med eksplisitt interesse av en bærekraftig forvaltning. Oppgaven er avgrenset til å sammenligne og forstå effektivitet Den nordvest-atlantiske fiskerioorganisasjonen (NAFO) og Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC). De to organisasjonene er ansvarlig for forvaltningen av en rekke fiskebestander i Nord-Atlanteren utenfor kyststatenes økonomiske soner på 200 nautiske mil. Analysen er ytterligere avgrenset av at den avhengige variabelen, regimeeffektivitet, analyseres på bakgrunn av uerbestanden i fiskeriområdene 3LNMO, I og II og Irmingerhavet.

Innledningsvis spurte jeg i (i) hvilken grad og (ii) på hvilken måte de to regimene har vært effektive. Forskningsspørsmålet ble formulert i den hensikt å kartlegge hva som teoretisk sett gjør fiskeriforvaltningsorganisasjoner vellykket, analysere hvorvidt NAFO og NEAFC er effektive i henhold til disse kriteriene, samt vurdere hvorvidt de teoretiske forklaringene bidrar til en tilfredsstillende forståelse av hva som gjør regimer effektive. For det teoretiske rammeverket tok jeg utgangspunkt i en regimeteoretisk tilnærming, hvor vi så at den avhengige variabelen, regimeeffektivitet, var satt sammen av de tre dimensjonene *yteevne*, *utfall* og *påvirkning*. Yteevnen viser til regimenenes avtaleverk operasjonalisert som samsvaret mellom vitenskapelig anbefalt og politisk bestemt kvote. Utfall gjenspeiler reelle endringer i aktørenes oppførsel, og er blitt operasjonalisert som hvorvidt de politisk bestemte kvotene er overholdt av avtalepartnerenes fartøyer. Til sist viser påvirkning til hvilken tilstand biomassen er i, her operasjonalisert ved å sammenligne dagens situasjon med et kollektivt optimum, det vil si en best tenkelig situasjon.

For yteevnen konkluderte jeg med at NAFO hadde høy verdi i fiskeriområde 3LN i hele perioden, og i 3M på store deler av 2000-tallet. I fiskeriområde 3M på slutten av 1990-tallet, og i hele perioden for 3O fant jeg et lavt samsvar, og dermed lav score på yteevnen. Ser vi på NEAFC konkluderte jeg med at samsvaret mellom de kvotene var lav for vanlig uer i fiskeriområde I og II i hele perioden, og lav for snabelueren i store deler av den perioden. I Irmingerhavet konkluderte jeg med at organisasjonen hadde lav verdi på denne dimensjonen for begge bestan-

dene, med unntak av slutten av 1990-årene og i 2011 hvor organisasjonens yteevne var middels høy til høy.

På den andre dimensjonen, utfall, konkluderte jeg med at kvotene i NAFO i deler av perioden er overholdt av avtalepartnerne og derfor har høy verdi. Samtidig er det flere år hvor kvoten i lav og middels grad ble overholdt i alle forvaltningsområdene, noe som tyder på at NAFO samlet sett har middels verdi på denne dimensjonen. Når det gjelder NEAFC så vi at organisasjonen manglet fastsatte kvoter i store deler av den aktuelle perioden, noe som har bidratt til lav grad av adferdsendring hos avtalepartnerne.

For den tredje dimensjonen, påvirkning, argumenterte jeg for at NAFO har hatt høy grad av påvirkning i fiskeriområdene 3LN, og etter 2005 også i 3O. Jeg mener den har vært lav i 3M i hele perioden, samt i 3O fram til 2004. Dette gjør at jeg ga NAFO middels verdi på denne dimensjonen. Jeg konkluderte også med at NEAFC har hatt lav og middels grad av påvirkning på biomassen, med unntak for vanlig uer i Irmingerhavet.

På bakgrunn av dette mener jeg svaret på spørsmål én er at NAFO har hatt et delvis effektivt bidrag, mens NEAFC har hatt et lite effektivt bidrag til forvaltning av uerbestanden i de aktuelle fiskeriområdene. Jeg baserer dette svaret på at NAFO hadde middels høy verdi, og NEAFC lav verdi på regimeeffektivitetsvariabelen.

For å besvare spørsmål to, på hvilken måte regimene har vært effektive, utvidet jeg den teoretiske rammen ved å inkludere eksogene og endogene forklaringsvariabler i en forklaringsmodell. Jeg brukte det nye rammeverket som utgangspunkt for å forstå organisasjonenes grad av effektivitet. Dette ble drøftet utfyllende i kapittel 4, og jeg har også summert oppgavens hovedfunn i tabell 3. Her ser vi at NAFO har hatt høy verdi på flere av variablene som er antatt å påvirke yteevnen. Både for pådrivere, lederskap, sekretariat og kontroll og sanksjonsmekanismer har regimet fått høy verdi på disse variablene. De har fått middels verdi på faglig konsensus og deltagelse, og lav verdi på beslutningsprosedyrer og forskings- og politikkvariablene. Ser vi på variablene som også er antatt å påvirke regimets utfall, så hadde regimet høy verdi på to variabler, og lav verdi på en variabel. Ved å sammenligne variabelverdiene mener jeg disse viser at NAFO teoretisk sett er et over middels effektivt regime. Denne konklusjonen passer også med funnene fra kapittel 3, hvor jeg konkluderte med at en isolert analyse av den avhengige variabelen viste at regimet var middels effektivt i sin forvaltning av uer i fiskeriområdene 3LMNO.

For NEAFC har jeg konkludert med at kun lederskaps- og sekretariatsvariablene har høy verdi blant variablene som antas å påvirke regimets yteevne. På de andre variablene som antas å påvirke yteevnen har jeg konkludert med at regimet scorer middels på pådrivere, å påvirke yteevnen har jeg konkludert med at regimet scorer middels på pådrivere, deltagelse og kontroll- og



sanksjonsmuligheter, og lavt på faglig konsensus, beslutningsprosedyrer og forskings- og politikkvariablene. For variablene som er antatt å påvirke regimets utfall ser vi at de tre variablene har lav, middels og høy verdi. På bakgrunn av variabelverdiene mener jeg funnene viser at NEAFC teoretisk sett utøver under middels grad av effektivitet i den aktuelle perioden. Vi ser at også dette funnet passer overens med konklusjonen fra kapittel 3 hvor jeg argumenterte for at NEAFC har lav grad av effektivitet knyttet til uerforvaltning i fiskeriområdene I og II og i Irmingerhavet. Denne gjennomgangen viser at de kontrollvariablene som skiller NAFO fra NEAFC er pådrivere, faglig konsensus og kontroll og sanksjonsmuligheter.

I tabell 3 presenteres hovedfunnene og kontrollvariablenes verdi på den avhengige variabelens dimensjoner. Tabellen er basert på tabeller og funn i kapittel 3 og 4.

**Tabell 3 Oppsummering av hovedfunn**

	<b>Avhengig variabel-dimensjon</b>	<b>Kontrollvariabel</b>	<b>Verdi</b>	<b>Hovedfunn</b>
<b>NAFO</b>	Yteevne	Pådrivere	Høy	Dominert av pådrivere.
		Lederskap	Høy	Canada har utøvd intellektuelt og entreprenørlederskap. USA har prøvd seg som strukturell leder. Canada den viktigste økonomiske bidragsyteren.
		Faglig konsensus	Middels	I hovedsak faglig konsensus om kvotene, men et tilfelle av faglig uenighet på grunn av usikkerhet om datamaterialet.
		Deltagelse	Middels	Organisasjons- og forvaltningsstrukturene begrenser de reelle mulighetene for medlemskap. Ikke rom for samarbeidende ikke-avtalepartnere, men observatørmulighet for disse og andre organisasjoner.
		Beslutningsprosedyrer	Lav	Flertallskrav i Hovedrådet og Fiskerikommisjonen, mens konsensus etterstrebes i Vitenskapsrådet.
		Sekretariat	Høy	Aktivt Sekretariat, som er et kommunikasjonsknutepunkt i organisasjonen.
		Forskning og politikk	Lav	Datamaterialets usikkerhet brukes som argument for å ikke implementere vitenskapelige anbefalinger.
		Kontroll og sanksjonsm.	Høy	Implementert tiltak for inspeksjoner, kontroller og automatisk rapportering. Strengere regler for ikke-avtalepartnere. Avtalepartnere er selv ansvarlig for å straffe lovbrudd. Oppdaterte statistikker på organisasjonens hjemmeside.
	Utfall	Lederskap	Høy	Canada og USA har utvist aktivt lederskap.
		Beslutningsprosedyrer	Lav	Etterstreber konsensus i Vitenskapsrådet, og vanlig flertall i Hovedrådet og Fiskerikommisjonen. Fiskerikommisjonen fatter ikke bindende vedtak, men anbefalinger.
Kontroll og sanksjonsm.		Høy	Innførte kontroll- og sanksjonsrutiner.	
Påvirkning	Jeg har ikke antatt at kontrollvariablene har en direkte effekt på denne dimensjonen.			

**Tabell 3 fortsetter**

	Avhengig variabel-dimensjon	Kontrollvariabel	Verdi	Hovedfunn
NEAFC	Yteevne	Pådrivere	Mid-dels	Dominert av pådrivere.
		Lederskap	Høy	Island som intellektuell og entreprenørleder. Norge og Russland entreprenør og strukturell leder. Island og Danmark (for Færøyene og Grønland) bidrar lite økonomisk. EU og Norge de største økonomiske bidragsyterne.
		Faglig konsensus	Lav	Usikkerhet knyttet til datamaterialet. Faglig uenighet om bestandssammensetningen i Irmingerhavet, og derfor uenighet om kvotene der.
		Deltagelse	Mid-dels	Få relevante medlemmer, og tilnærmet lukket organisasjon. Har retningslinjer for samarbeidende ikke-medlemmer, og mulighet for observatører fra disse og andre organisasjoner under møtene.
		Beslutningsprosedyrer	Lav	Enkelte ikke-bindende vedtak i Kommissjonen krever kvalifisert flertall.
		Sekretariat	Høy	Aktivt, men relativt lite Sekretariat med fire ansatte.
		Forskning og politikk	Lav	Usikkerhet knyttet til datamaterialet brukes som argument for å ikke implementere vitenskapelige anbefalinger.
		Kontroll og sanksjonsm.	Mid-dels	Innført tiltak for inspeksjoner, kontroller, men rapporteringsrutinene er mangelfulle. Strengere regler for ikke-avtalepartnere. Avtalepartnere er ansvarlig for oppfølging av lovbrudd. Har ikke publisert statistikker på dette området.
	Utfall	Lederskap	Høy	Aktivt lederskap jevnere fordelt mellom avtalepartnere.
		Beslutningsprosedyrer	Lav	Kommissjonen fatter ikke-bindende vedtak med enkelt flertall.
Kontroll og sanksjonsm.		Mid-dels	Kontroll- og sanksjonsmekanismer er innført, men det er ikke publisert statistikk som gjør det mulig å vurdere vellykketheten av tiltakene. Mangelfulle rapporteringsrutiner trekker også ned.	

## 5.2 Teorienes forklaringskraft

Innledningsvis pekte jeg på at en naturlig følge av å gjennomføre en empirisk analyse på bakgrunn av en teoretisk utledet kausalmodell var å drøfte teoriens evne til å skape forståelse om regimenets effektivitet. I dette avsnittet vil jeg derfor kort konkludere med hvordan jeg vurderer de ulike variabelenes forklaringskraft på bakgrunn av den gjennomførte analysen og hvordan de bidro til å besvare spørsmål to.

En antagelse som har ligget til grunn for analysen, er at representantene som deltar i begge regimene søker å maksimere nytten til sine respektive stater. I tillegg har jeg antatt at avtalepartnerens preferanser er stabile over tid, og at argumenter ikke endres radikalt innenfor

rammene av institusjonalisert samarbeid. Jeg mener de teoretiske antagelsene er blitt bekreftet gjennom min analyse. Dette kommer av at avtalepartnerne i begge regimene har fremført sammenhengende og konsistente argumenter i hele perioden.

Ser vi mer spesifikt på hvordan den avhengige variabelen er operasjonalisert, mener jeg dette har fungert tilfredsstillende. Jeg mener at operasjonaliseringen av *yteevne* som samsvaret mellom forskningsbaserte kvoteanbefalinger og politisk bestemte kvoter har vært vellykket, ettersom dette gjorde det mulig å vurdere hvorvidt det avtaleverket som innføres er et reelt positivt bidrag til å løse ressursproblematikken. Når det gjelder *utfallet* av regimene, synes jeg det har bidratt positivt til analysen å vurdere om avtalepartnerne faktisk forholder seg til de fastsatte kvotene eller ikke. Samtidig mener jeg det ufullstendige datamaterialet bidrar til å svekke funnene på de to dimensjonene. Nærmere bestemt tillater ikke data fra verken NAFO eller NEAFC å skille mellom hva som er fanget innenfor regimenes forvaltningsområder, og hva som er fanget utenfor, det vil si i kyststatenes økonomiske soner.

Kontrollvariablene er tidligere delt inn i eksogene og endogene variabler hvor førstnevnte er knyttet til egenskaper utenfor regimene, mens sistnevnte er knyttet til interne karakteristikk av de ulike regimene. Med unntak av beslutningsprosedyrene utledet jeg hypoteser som operasjonaliserte de resterende kontrollvariablene slik at høy verdi ble antatt å påvirke regimeeffektivitet positivt. Jeg mener disse hypotesene har blitt bekreftet i denne oppgaven. For beslutningsprosedyrene antok jeg at høy verdi påvirket yteevnen negativt, men utfallet positivt ettersom det gjør det vanskeligere å fatte beslutninger. Samtidig er det rimelig å anta at høy verdi sikrer at vedtakene i større grad vil overholdes, og dermed være mer effektive når de først er på plass. Denne operasjonaliseringen mener jeg får støtte i analysen ved at avtalepartnerne benytter anledningen til å protestere mot anbefalinger fra Hovedrådet og Kommissjonen for å ikke bli bundet av blant annet kvotebestemmelsene.

I min analyse pekte jeg på at de forskjellige pådriverne også utøver ulike former for lederskap, og spesielt strukturelt og entreprenørlederskap. I fremtidige undersøkelser kan det derfor være naturlig å se disse variablene under ett. Jeg vil likevel advare mot dette, da jeg mener mangelen på lederskap ikke trenger å være synonymt med etternølere. Det vil si at en stat kan være et passivt medlem uten å nødvendigvis motarbeide arbeidet i regimene. Jeg mener dette viser at lav verdi på pådrivervariabelen ikke nødvendigvis samsvarer med lav verdi på lederskapsvariabelen. Dette betyr at selv om høy verdi for variablene tilsynelatende bygger på sammenfallende forklaringer, så er ikke dette tilfellet for lave verdier på de samme variablene. Jeg mener dette viser at variablene måler to relativt like, men samtidig svært forskjellige fenomener i tilknytning til regimeeffektivitet som avhengig variabel.

Når det gjelder kunnskap som eksogen variabel, så vi at det er et svakt skille, og med stor sannsynlighet samspill mellom vitenskapelige konsensus og politikernes vilje til å bruke forskningsbaserte argumenter i kvoteforhandlingene. Jeg mener derfor fremtidige undersøkelser må ta høyde for denne likheten ved å inkludere samspillet mellom de to variablene i analysen. Jeg valgte å fokusere på dimensjonene omfang og ikke-avtalepartnere i deltagelsesvariabelen. På bakgrunn av min gjennomgang mener jeg dette er en viktig variabel, men at man i en analyse av medlemskap i regimer må skille mellom hvilke muligheter som formelt finnes for nye medlemmer, og hvor reelt medlemskapet egentlig er. En direkte konsekvens av fokuset på kun to dimensjoner, var at jeg ikke vurderte hvorvidt organisasjonene har vært drevet frem av spesialister eller politikere. På tross av at denne dimensjonen ikke er inkludert, mener jeg de valgte dimensjonene har bidratt til pålitelige funn, og at og at analysens troverdighet i så måte ikke er svekket.

Videre mener jeg analysen viser at et aktivt sekretariat er et gode for regimene. Jeg vil likevel advare mot en snever forståelse av begrepet ”sekretariatets ressurser”. Min gjennomgang viser at sekretariater kan ha få ansatte, men likevel være aktive dersom det besitter andre ressurser som for eksempel sterk faglig kompetanse og automatiserte rapporteringssystemer. Variabelen forskning og politikk ble operasjonalisert som i hvilken grad forskningsbaserte argumenter ble benyttet i de politiske diskusjonene. Denne operasjonaliseringen har vært nyttig ettersom variabelen underbygger regimets rolle som institusjonalisert samarbeid med gjentatte spill. Siden avtalepartnerne må benytte forhandlingsstrategier som sikrer deres troverdighet over en lengre tidsperiode, vil det kunne være lettere å gjemme seg bak sin egen tolking av det tilgjengelige datamaterialet, framfor å fremme nasjonale interesser mer direkte. Videre forskning på dette ville kunne bidra med ny kunnskap i forhold til forvaltningsregimer.

Til slutt valgte jeg å operasjonalisere kontroll- og sanksjonsmulighetsvariabelen som vellykket rapportering og overvåkning, samt mekanismer for å fremme ønsket adferd. Datamaterialet ga et godt grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som er iverksatt fra regimenenes side for å sikre kontroll- og sanksjonsmekanismene, men vi så at regimene må bli bedre på å rapportere konsekvensene av disse tiltakene. Jeg mener likevel dette er en viktig variabel, og at jeg har hatt tilstrekkelig data til å trekke reliable konklusjoner.

Samlet sett mener jeg funnene i denne oppgaven underbygger regimeteorienes forklaringskraft knyttet til effektiv ressursforvaltning. Vi har sett at avtalepartnerne har en avgjørende betydning for regimenenes effektivitet både som ledere og pådrivere, men også at hvem som får delta, og hvordan disse aktørene får delta har betydning for regimeeffektiviteten. Også strukturelle, endogene egenskaper knyttet til regimets virkemåte legger føringer for hvilken grad av

effektivitet et regime kan utøve for å nå sine overordnede målsetninger. Disse funnene kan generaliseres til lignende case som diskutert i 2.5.1.

### **5.3 Hvorfor er ikke NAFO og NEAFC effektive regimer?**

Når begge organisasjonene har nedfelte målsetninger om å sikre en rasjonell og bærekraftig utvikling av fiskeriressursene i sine respektive myndighetsområder er det interessant å spørre seg hvorfor det virker som om ingen av dem lykkes helt ut med dette. Etter å ha analysert de to regimene langs åtte kontrollvariabler mener jeg mangelen på faglig konsensus utpeker seg som den viktigste forklaringsvariabelen. Vi har sett at de vitenskapelige anbefalingene i begge organisasjonene har tatt forbehold om manglende og usikre data. Dette er igjen fanget opp av Hovedrådet og Fiskerikommisjonen, og brukt som argument fra avtalepartners side om hvorfor de ikke godtar kvoteanbefalingene. I forlengelsen av dette er kvotene som hovedregel enten satt høyere enn anbefalingene, eller ikke fastsatt i det hele tatt. Begge deler må antas å ha store konsekvenser for bestandene. Det åpenbare svaret på denne problematikken er å anbefale begge organisasjonene å investere ytterligere ressurser i forskning på bestandene i myndighetsområdet. Med mer informasjon om bestandene, men også gjennom bedre kalkuleringsmodeller vil mye av dagens usikkerhet fjernes. Samtidig mener jeg begge regimene kan iverksette flere mindre tiltak som vil kunne bøte på problemet. Disse tiltakene vil være spesielt viktig dersom ytterligere forskning ikke fører til en bedring av datasituasjonen.

For det første må begge regimene tillegge forsiktighetsprinsippet økt fokus og viktighet når de fastsetter kvoter. I NEAFC har jeg også pekt på at rapporteringssystemet er mangelfullt. Dette gjør at fangststatistikk og annen viktig informasjon enten ikke blir innrapportert, eller blir innrapportert for sent til at det kan benyttes til å en kontinuerlig prediksjon av bestandene. I tillegg mener jeg NEAFC bør sette i verk ytterligere tiltak for å presentere fangststatistikk på nettsidene deres. Kombinert med en mer åpen rapportering om hvilke kontroll- og sanksjonsmekanismer det er som er innført, mener jeg dette vil virke disiplinerende på avtalepartnerne, og på denne måten forsterke regimets oppdragende effekt. En ytterligere styrking av NEAFC-sekretariatet er nok nødvendig for at dette skal bli en realitet. NAFOs rapporteringssystemer fungerer tilsynelatende bedre enn i NEAFC. Samtidig mener jeg en endring av havnekontrollene, vil kunne bidra til å bedre kvaliteten i datamaterialet som ligger til grunn for de vitenskapelige anbefalingene. Her bør partene bli pålagt å inspisere en større andel av den landede fangsten, og spesifikke retningslinjer for hva som skjer ved eventuelle avvik. Et annet tiltak som også vil kunne forbedre datamaterialet er å innføre tydeligere skille mellom hva som er fanget utenfor

og innenfor begge regimenenes forvaltningsområder. På den måten vil det være lettere å skjelne mellom konsekvensene av regimene, og konsekvensene av de ulike kyststatenes handlinger.

En annen forklaring på regimenenes effektivitet er mangelen på bindende beslutninger. Det at avtalepartnerne har anledning til å protestere mot de anbefalte kvotene, og der i gjennom stille seg på siden av disse, undergraver regimenenes yteevne og utfallet av regimenenes handlinger. Selv om det kan argumenteres for at de “nye” konvensjonstekstene reduserer dette problemet med sitt økte fokus på konsensusløsninger, mener jeg ordningen inntil videre på en effektiv måte begrenser regimenenes kapasiteter og muligheter til fremme en bærekraftig forvaltning.

Når det gjelder deltagelse så vi at begge regimene reduserer antallet relevante medlemmer, men at dette fra bevaringsperspektiv virker som et gode for bestanden. Samtidig er det relevant å stille spørsmål med hvorvidt de to regimene har en eksklusiv rett å til å utestenge andre fra dette kollektive godet. NAFO er på papiret åpent for nye medlemmer, men den reelle innflytelsen er minimal ettersom nye avtalepartnere ikke vil ha anledning til å påvirke kvotefordelingen. NEAFC er i prinsippet lukket ettersom det er de eksisterende avtalepartnerne som stemmer over nye medlemmer. Regimet har likevel regler for samarbeidende ikke-medlemmer, noe som er med på å øke forvaltningseffektiviteten i de aktuelle områdene. Gitt prinsippene om at fisk er et kollektivt gode, samtidig som ressursen skal forvaltes som menneskehetens fellesarv, mener jeg begge regimene bør arbeide for at flere relevante medlemmer blir faktiske avtalepartnere. Et minstekrav bør være at de inkluderes som samarbeidende ikke-avtalepartnere.

Selv om begge regimene har relativt store forbedringspotensialer har jeg også konkludert med at avtalepartnerne er dyktige til å utøve lederskap, at de er dominert av pådrivere som tilsynelatende ønsker en bærekraftig utvikling, og at begge sekretariatene gjør en god jobb i forhold til ressursene de har til rådighet. Jeg har tidligere forklart denne aktiviteten med at avtalepartnerne har særinteresser knyttet til forvaltningen. I lys av dette virker det rimelig å konkludere med at på tross av at de målbare resultatene i dette institusjonaliserte samarbeidet er varierende, så er begge regimene viktige for det politiske klimaet i regionen. Jeg vil derfor argumentere for at begge organisasjonene oppfyller sin rolle som *regime* i form av å sikre institusjonaliserte rammer som begrenser avtalepartnernes handlingsrom og dermed også konfliktnivået mellom partene. Den endelige konklusjonen blir derfor at selv om både NAFO og NEAFC utøver middels og lav grad av effektivitet i den aktuelle tidsperioden, så oppfyller de likevel en viktig funksjon ved å være møtepunkt for, og bidra til sosialisering av en rekke av de statene som har fartøy som fisker i de aktuelle forvaltningsområdene.

#### 5.4 Avsluttende bemerkninger og veien videre

Siktemålet med denne oppgaven har vært å studere hva som teoretisk sett gjør regimer effektive, og i hvilken grad NAFO og NEAFC har vært nettopp dette. Analysen har vært strukturert rundt et teoretisk rammeverk hentet fra regimeteori, uten at alternative forklaringsvariabler er inkludert. Jeg har alt pekt på at fremtidige analyser også bør vurdere mulighetene for å inkludere biologiske forklaringsvariabler for å forklare bestandsstørrelsen. I det følgende vil jeg komme med noen forslag om hva fremtidige forskingsopplegg tuftet på et regimeteoretisk rammeverk bør inkludere. For i tillegg til at de enkelte avtalepartnerne virker som pådrivere, viser referater fra både NAFO og NEAFC at denne type initiativer også kan komme fra personer og organer internt. Det vil i så tilfelle være interessant å gjøre mer dyptgående analyser både av hvilke insentiver disse aktørene har for å fremme forslagene, men også hvorfor forslagene ikke kommer fra avtalepartnerne selv.

Jeg mener også det er interessant å se nærmere på hvorfor NEAFC og ikke NAFO har klart å innføre et forbud mot dumping av fisk. Dette er spesielt interessant sett i lys av Canadas rolle som pådriver og leder, samtidig som det foreligger forbud mot fiskedumping i den canadiske økonomiske sonen. Jeg vil også peke på det faktum at tabell 8 og 9 i vedlegg G og H viser at NEAFC totalt sett har hatt høyere driftskostnader enn NAFO, samtidig som utgiftene er fordelt på færre medlemmer. Det vil være interessant å se nærmere på regimenenes kostnadssider, og begrunnelsene for disse, da dette kan være med på å tegne et klarere bilde av de ulike avtalepartnernes interesse for samarbeidet. I lys av at NAFO får sine kvoteanbefalinger fra Vitenskapsrådet som er et internt organ, mens NEAFC får samme type informasjon fra det eksterne, og uavhengige ICES, vil det være interessant å gjennomføre en strukturert analyse av effektene dette har på konfliktnivået i regimene. Her bør man også vurdere å inkludere flere regimer. Videre vil jeg påpeke at det er rimelig å anta at funnene i denne oppgaven kunne vært annerledes dersom jeg hadde benyttet andre arter i analysen. Et naturlig steg videre vil derfor være å gjennomføre en ny analyse med det samme teoretiske rammeverket, men med andre arter enn uer for å kontrollere oppgavens funn.

Avslutningsvis mener jeg oppgaven har underbygget tidligere forskingsfunn om at noen problemer er vanskeligere å løse enn andre, og at noen konsekvenser er mer alvorlige enn andre. Selv om kollektive goder er kjennetegnet av at ingen med rette kan ekskluderes fra bruken av disse, og samtidig som det er bred internasjonal enighet om at ressursene i internasjonalt farvann skal forvaltes som ”menneskehetens fellesarv”, mener jeg det er grunn til å spørre om dette er en reell målsetning? Slik jeg ser det er internasjonale forvaltingsregimer, om ikke alltid like effek-

tive, så i hvert fall viktige institusjoner for bevaring av betinget fornybare ressurser. Jeg mener vi til en hver tid må vurdere og diskutere avtalepartnernes rett til å ekskludere andre fra dette samarbeidet. Som avtalepartnere i eksisterende fiskeriforvaltningsorganisasjoner har statene et ansvar for at deres forvaltning skjer i henhold til ”menneskehetens fellesarv” og ikke snevre nasjonale interesser. I dette ligger det at ikke-avtalepartnere må ha en reell mulighet til å bli fullverdige medlemmer av regimene, samtidig som en utvidelse av avtalepartnerne ikke må føre til at nye kvoter settes høyere enn de forskningsbaserte anbefalingene. Dette gir avtalepartnerne et stort ansvar for forvaltningen av viktige ressurser på vegne av fellesskapet. Jeg mener forvaltningen fortsatt må finne sted innenfor rammene av institusjonalisert samarbeid, og at regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner med høy grad av effektivitet er viktige verktøy for å sikre at fremtidens ressurser forvaltes måteholdent og generøst. Samtidig, og i tråd med ”menneskehetens fellesarv”, har aktørene som forvalter ressursene en forpliktelse til å leve etter ordtaket ”[b]lant venner er alle ting felles”.





## 6 Referanseliste

- Allison, Graham T. 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, volum 63, nr. 3, 689-718.
- Andresen, Steinar og Wettestad, Jørgen 1995. International Problem-Solving Effectiveness. The Oslo Project So Far. *International Environmental Affairs*, volum 7, nr. 2, 127-149.
- Aristoteles 1988. *The politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bjørndal, Trond 2009. Overview, roles, and performance of the North East Atlantic fisheries commission (NEAFC). *Marine Policy*, volum 33, nr. 4, 685-697.
- Cullis-Suzuki, Sarika og Pauly, Daniel 2010. Failing the high seas: A global evaluation of regional fisheries management organizations. *Marine Policy*, volum 34, nr. 5, 1036-1042.
- Dørum, Kjell Kristian 1998. *Regime effectiveness in international fisheries management*, Oslo, Universitetet.
- Easton, David 1965. *A systems analysis of political life*, New York, Wiley.
- FAO 2012. *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Roma.
- FN 1970. *Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction*, Resolution 2749, New York, USA.
- FN 1982. *United Nations Convention on the Law of the Sea*, New York, USA.
- FN 1995. *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, A/CONF. 164/37, New York, USA.
- Gale, Fred 1998. Cave 'cave! Hic dragones!': a neo-Gramscian deconstruction and reconstruction of international regime theory. *Review of International Political Economy*, volum 5, nr. 2, 252-283.
- Haas, Ernst B. 1982. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. *International Organization*, volum 36, nr. 2, 207-243.
- Haas, Peter M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, volum 46, nr. 1, 1-35.
- Haggard, Stephan og Simmons, Beth A. 1987. Theories of international regimes. *International Organization*, volum 41, nr. 3, 491-517.

- Hardin, Garrett 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*, volum 162, nr. 3859, 1243-1248.
- Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter og Rittberger, Volker 1996. Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. *Mershon International Studies Review*, volum 40, nr. 2, 177-228.
- Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter og Rittberger, Volker 1997. *Theories of international regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter og Rittberger, Volker 2000. Integrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*, volum 26, nr. 1, 3-33.
- Helm, Carsten og Sprinz, Detlef 2000. Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes. *The Journal of Conflict Resolution*, volum 44, nr. 5, 630-652.
- Henriksen, Tore og Hoel, Alf Håkon 2011. Determining Allocation: From Paper to Practice in the Distribution of Fishing Rights Between Countries. *Ocean Development & International Law*, volum 42, nr. 1-2, 66-93.
- Henriksen, Tore, Hønneland, Geir og Sydnes, Are K. 2006. *Law and politics in ocean governance: the UN fish stocks agreement and regional fisheries management regimes*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- Hoel, Alf Håkon og Kvalvik, Ingrid 2006. The allocation of scarce natural resources: The case of fisheries. *Marine Policy*, volum 30, nr. 4, 347-356.
- Hovi, Jon, Sprinz, Detlef og Underdal, Arild 2003. The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Critique, Response, and the Road Ahead. *Global Environmental Politics*, volum 3, nr. 3, 74-96.
- Churchill, Robin og Lowe, Alan Vaughan 1999. *The law of the sea*, Manchester, Manchester University Press.
- ICES 2009. Reports of the ICES Advisory Committee, 2009. ICES Advice 2009, Book 2. Iceland and East Greenland, 112 sider.
- ICES 2011a. Reports of the ICES Advisory Committee, 2011. ICES Advice, 2011, Book 1. Introduction, Overviews and Special Requests, 226 sider.
- ICES 2011b. Reports of the ICES Advisory Committee, 2011. ICES Advice, 2011, Book 2. Iceland and East Greenland, 110 sider.
- ICES 2011c. Reports of the ICES Advisory Committee, 2011. ICES Advice, 2011, Book 3. The Barents Sea and the Norwegian Sea, 93 sider.
- ICES 2011d. *Report of the Arctic Fisheries Working Group (AFWG), 28 April - 4 May 2011, Hamburg, Germany*, ICES CM 2011/ACOM:05.
- Keohane, Robert O. 1982. The demand for international regimes. *International Organization*, volum 36, nr. 2, 325-355.

- Keohane, Robert O. 1984. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. 1988. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, volum 32, nr. 4, 379-396.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The world in depression 1929-1939*, London, Allen.
- King, Gary, Keohane, Robert O. og Verba, Sidney 1994. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 1982. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, volum 36, nr. 2, 185-205.
- Krasner, Stephen D. 1983. *International regimes*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D. 1991. Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier. *World Politics*, volum 43, nr. 3, 336-366.
- Kratochwil, Friedrich og Ruggie, John Gerard 1986. International organization: a state of the art on an art of the state. *International Organization*, volum 40, nr. 4, 753-775.
- Krugman, Paul R. og Wells, Robin 2005. *Microeconomics*, New York, Worth Publishers.
- Kvalvik, Ingrid 2011. *Navigating in a changing sea*, Tromsø, University of Tromsø, Faculty of Humanities, Social Sciences and Education, Department of Sociology, Political Science and Community Planning.
- Kvalvik, Ingrid 2012. Managing institutional overlap in the protection of marine ecosystems on the high seas. The case of the North East Atlantic. *Ocean and Coastal Management*, volum 56, nr. 1, 35-43.
- Levy, Marc A. 1993. Political Science and the Question of Effectiveness of International Environmental Institutions. *International Challenges*, volum 13, nr. 2, 17-35.
- Levy, Marc A., Young, Oran R. og Zürn, Michael 1995. The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations*, volum 1, nr. 3, 267-330.
- Mill, John Stuart 1846. *A system of logic, ratiocinative and inductive: being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation*, New York, Harper.
- Missios, Paul C. og Plourde, Charles 1996. The Canada-European Union Turbot War: A Brief Game Theoretic Analysis. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, volum 22, nr. 2, 144-150.
- Mitchell, Ronald B. 2010. *International politics and the environment*, Los Angeles, Calif., Sage.
- Molenaar, Erik Jaap 2003. Participation, allocation and unregulated fishing. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, volum 18, nr. 4, 457-480.

- NAFO 1995. *Meeting Proceedins of the General Council and Fisheries Commission for 1995*, ISSN-0704-4711, Dartmouth, Canada.
- NAFO 1996. *Meeting Proceedings of the General Council and Fisheries Commission for 1996*, ISSN-1072-1260, Dartmouth, Canada.
- NAFO 1998. *Scientific Council Reports 1997*, ISSN-0250-6416, Dartmouth, Canada.
- NAFO 1999. *Meeting Proceedings of the General Council and Fisheries Commission for 1999*, ISSN-1027-1260, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2000. *Scientific Council Reports 1999*, ISSN-0250-6416, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2003a. *Report of the General Council Meeting*, GC Doc. 03/3, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2003b. *Scientific Council Reports 2003*, ISSN-1682-9824, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2004a. *Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, ISBN 0-9698167-1-5, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2004b. *Report of the Working Group on the Management of 30 Redfish*, FC Doc. 04/2, St. John's, Canada.
- NAFO 2005a. *Meeting Proceedings of the General Council and Fisheries Commission September 2004-August 2005*, ISSN-1027-1260, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2005b. *Report of the General Council*, GC Doc. 05/4, Tallinn, Estland.
- NAFO 2007a. *Amendment to the Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, NAFO/GC Doc. 07/4, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2007b. *Report of the General Council and its Subsidiary Body (STACFAD), 29th Annual Meeting 24-28 September 2007*, Lisboa, Portugal.
- NAFO 2009. *NAFO Rules of Procedure and Financial regulations*, ISBN 0-9698167-1-5, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2011a. *NAFO Performance Assessment Review 2011*, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2011b. *Northwest Atlantic Fisheries Organization Conservation and Enforcement Measures*, NAFO/FC Doc. 11/1, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2011c. *Report of the General Council: 33rd Annual Meeting, 19-23 September 2011 Halifax, Nova Scotia, Canada*, NAFO/GC Doc. 11/3, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2011d. *Scientific Council Reports 2010*, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2012a. *Annual Compliance Review 2012 (Compliance Report for Fishing Year 2011)*, NAFO/FC Doc. 12/23, Dartmouth, Canada.

- NAFO 2012b. *Application for Observer Status to NAFO Meetings (General Council, Fisheries Commission and Scientific Council)* [Online]. Tilgjengelig på: <http://www.nafo.int/meetings/frames/meetings.html>. Besøkt 04.04.2013.
- NAFO 2012c. *Scientific Council Meeting - 2012*, NAFO SCS Doc. 12/19, Dartmouth, Canada.
- NAFO 2012d. *Scientific Council Reports 2011*, Dartmouth, Canada.
- NEAFC 1959. *1959 North-East Atlantic Fisheries Convention*, London, Storbritannia.
- NEAFC 1998. *North East Atlantic Fisheries Commission Seventeenth Annual Meeting: 17-20 November 1998 Summary Report of Meeting*.
- NEAFC 1999. *Summary Report, North East Atlantic Fisheries Commission Eighteenth Annual Meeting: 22-25 November 1999*.
- NEAFC 2000. *Summary Report, North East Atlantic Fisheries Commission Nineteenth Annual Meeting: 21-24 November 2000*.
- NEAFC 2001a. *Annex G-Recommendation on management measures on pelagic fishery for redfish for 2002*.
- NEAFC 2001b. *Annex R-Request to ICES for scientific advice for 2002*.
- NEAFC 2001c. *Permanent Committee on Control and Enforcement (PECCOE) Terms of Reference*.
- NEAFC 2001d. *Report of the 20th Annual Meeting of NEAFC 5-9 November 2001*.
- NEAFC 2002a. *North East Atlantic Fisheries Commission 1982 Convention*, London, Storbritannia.
- NEAFC 2002b. *Report of the 21st Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 12-15 November 2002, Volume 2 - Annexes*.
- NEAFC 2003. *Report of the 22nd Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 10-14 November 2003, Volume I: Main Report*.
- NEAFC 2004a. *Report of the 23rd Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 8-12 November 2004, Volume I: Main Report*.
- NEAFC 2004b. *Report of the 23rd Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 8-12 November 2004, Volume II: Annexes*.
- NEAFC 2005. *24th Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 14-18 November 2005*, Londong, Storbritannia.
- NEAFC 2006a. *Performance Review Panel Report of the North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC*.

- NEAFC 2006b. *Report of the 25th Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 13-17 November 2006, Volume II: Annexes.*
- NEAFC 2007a. *Memorandum of Understanding between the North-East Atlantic Fisheries Commission and the International Council for the Exploration of the Sea.*
- NEAFC 2007b. *North East Atlantic Fisheries Commission "New" Convention*, London, Storbritannia.
- NEAFC 2007c. *Report of the 26th Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 12-16 November 2007, Volume I.*
- NEAFC 2007d. *Report of the 26th Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 12-16 November 2007, Volume II - Annexes.*
- NEAFC 2008. *Scheme of Control and Enforcement*, London, Storbritannia.
- NEAFC 2009a. *Report of the 28th Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 9-13 November 2009, Volume I - Report.*
- NEAFC 2009b. *Rules of Procedure* [Online]. Tilgjengelig på: [http://www.neafc.org/system/files/rulesofprocedure\\_28052009.pdf](http://www.neafc.org/system/files/rulesofprocedure_28052009.pdf). Besøkt 02.04.2013.
- NEAFC 2011. *Report of the 30th Annual Meeting of the North-Atlantic Fisheries Commission 7-11 November 2011, Volume I.*
- NEAFC 2012. *31st Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 12-15 November 2012, Report.*
- NEAFC 2013a. *Becoming a Contracting Party* [Online]. Tilgjengelig på: <http://www.neafc.org/becomingacp>. Besøkt 10.04.2013.
- NEAFC 2013b. *ICES Areas of NEAFC RC* [Online]. Tilgjengelig på: <http://www.neafc.org/page/577>. Besøkt 02.05.2013.
- NEAFC 2013c. *Map of the NEAFC Regulatory Area* [Online]. Tilgjengelig på: <http://www.neafc.org/page/27>. Besøkt 02.05.2013.
- NEAFC 2013d. *NEAFC IUU B List* [Online]. Tilgjengelig på: <http://www.neafc.org/blist>. Besøkt 10.04.2013.
- NEAFC 2013e. *NEAFC Secretariat* [Online]. Tilgjengelig på: <http://www.neafc.org/page/29>. Besøkt 04.04.2013.
- NEAFC 2013f. *NEAFC Scheme of Control and Enforcement* [Online]. <http://www.neafc.org/book/export/html/1342>. Besøkt 05.04.2013.
- NEAFC 2013g. *Vessels De-Listed from the NEAFC IUU B-List* [Online]. Tilgjengelig på: <http://www.neafc.org/iuu/delisted>. Besøkt 10.04.2013.

- Olson, Mancur 1971. *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor 1992. The Rudiments of a Theory of the Origins, Survival, and Performance of Common-Property Institutions. I Bromley, Daniel W. og Feeny, David (red.) *Making commons work. Theory, practice and policy*. San Francisco, Calif.: ICS Press.
- Partridge, Kate. 09.04.2013. E-postkorrespondanse med emne: *NEAFC documents*. Sendt til Kristiansen, Magnus Skjelmo.
- Przeworski, Adam og Teune, Henry 1970. *The logic of comparative social inquiry*, New York, Wiley.
- Ragin, Charles C. 1987. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, Calif., University of California Press.
- Ruggie, John Gerard 1975. International responses to technology: Concepts and trends. *International Organization*, volum 29, nr. 03, 557-583.
- Sahrhage, Dietrich 1989. The role of science in international management of fish resources. I Andresen, Steinar og Østreng, Willy (red.) *International resource management: the role of science and politics*. London: Belhaven Press.
- Snidal, Duncan 1985. The Game Theory of International Politics. *World Politics*, volum 38, nr. 1, 25-57.
- Stokke, Olav Schram 2001. Managing Fisheries in the Barents Sea Loophole: Interplay with the UN Fish Stocks Agreement. *Ocean Development & International Law*, volum 32, nr. 3, 241-262.
- Strange, Susan 1982. Cave! hic dragons: a critique of regime analysis. *International Organization*, volum 36, nr. 2, 479-496.
- Thagaard, Tove 2009. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Underdal, Arild 1992. The Concept of Regime 'Effectiveness'. *Cooperation and conflict*, volum 27, nr. 3, 227-240.
- Underdal, Arild 2004. Methodological challenges in the study of regime effectiveness. I Underdal, Arild og Young, Oran R. (red.) *Regime consequences: methodological challenges and research strategies*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Underdal, Arild og Young, Oran R. 2004. *Regime consequences: methodological challenges and research strategies*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Waltz, Kenneth N. 1959. *Man, the state and war: a theoretical analysis*, New York, Columbia University Press.



- Wettestad, Jørgen 1995. *"Nuts and bolts for environmental negotiators?": designing effective international regimes: a conceptual framework*, Lysaker, Stiftelsen.
- Yin, Robert K. 2009. *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks, Calif., Sage.
- Young, Oran R. 1980. International Regimes: Problems of Concept Formation. *World Politics*, volum 32, nr. 3, 331-356.
- Young, Oran R. 1982. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *International Organization*, volum 36, nr. 2, 277-297.
- Young, Oran R. 1986. International Regimes: Toward a New Theory of Institutions. *World Politics*, volum 39, nr. 1, 104-122.
- Young, Oran R. 1989a. *International cooperation: building regimes for natural resources and the environment*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Young, Oran R. 1989b. The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment. *International Organization*, volum 43, nr. 3, 349-375.
- Young, Oran R. 1991. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*, volum 45, nr. 3, 281-308.
- Young, Oran R. 1994. *International governance: protecting the environment in a stateless society*, Ithaca, Cornell University Press.
- Young, Oran R. 2003. Determining Regime Effectiveness: A Commentary in the Oslo-Potsdam Solution. *Global Environmental Politics*, volum 3, nr. 3, 97-104.
- Young, Oran R. 2004. The Consequences of International Regimes. I Underdal, Arild og Young, Oran R. (red.) *Regime consequences: methodological challenges and research strategies*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Young, Oran R. og Osherenko, Gail 1993. The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases. I Young, Oran R. og Osherenko, Gail (red.) *Polar politics: creating international environmental regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

## 7 Vedlegg

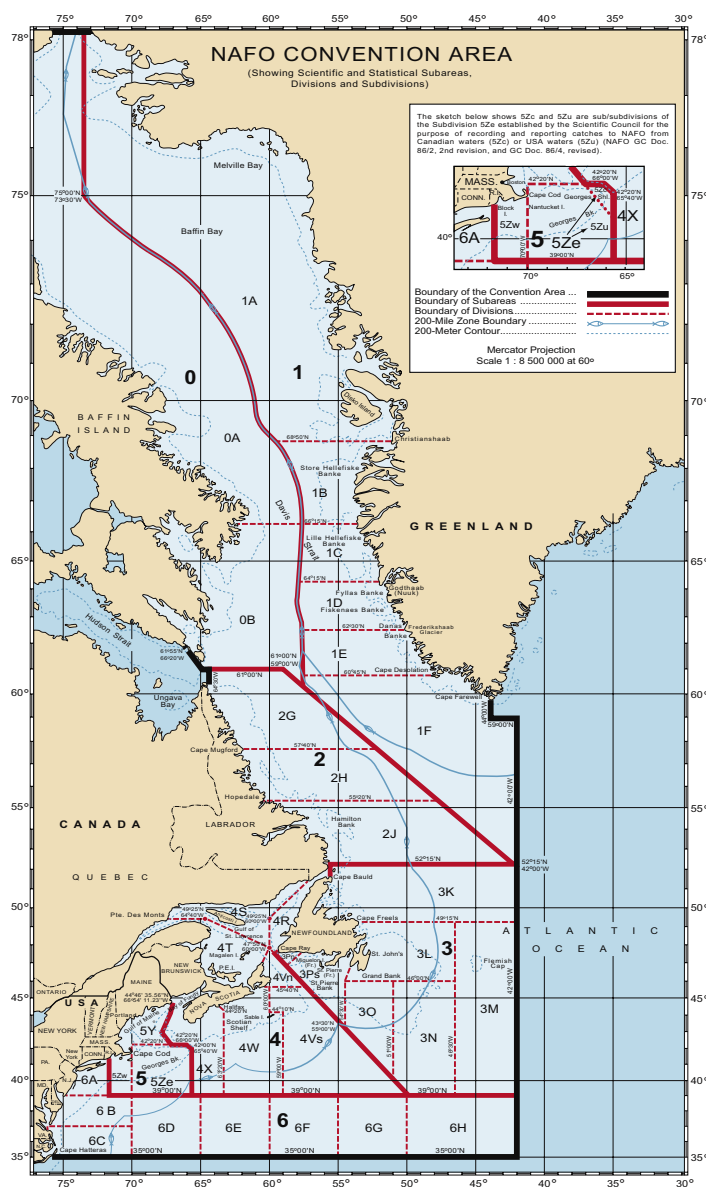
### Vedlegg A: Ordliste

Agenda	Arbeidsprogram
Bargainer's surplus	Forhandlingsoverskudd
Compliance	Håndhevelse/ etterlevelse
Contractualism	Funksjonalisme
Convention area	Konvensjonsområde
Draggers	Etternølere
Effectiveness	Effektivitet/ vellykkethet
Efficiency	Effekt
Entrepreneurial leadership	Entreprenør-lederskap
Environmental affectedness	Miljømessige kostnader
Executive Secretary	Sekretariatsleder
General Council	Hovedråd
Impact	Påvirkning
Inspections at port	Havnekontroller
Inspections at sea	Inspeksjoner til sjøs
Institutional interplay	Institusjonelt samspill
Intellectual leadership	Intellektuelt lederskap
Malign problem	Ondartet problem
Non-contracting party	Ikke-avtalepartner
Outcome	Utfall
Output	Yteevne
Precautionary approach	Forsiktighetsprinsipp
Problem-structuralism	Problemstrukturalisme
Pushers	Pådrivere
Regime effectiveness	Regimeeffektivitet
Regulations	Avtaleverk
Regulatory affectedness	Politiske kostnader
Regulatory area	Forvaltningsområde
Rule-implementation stage	Oppstartsfasen
Scheme of Control and Enforcement	Kontrolldokument
Scientific Council	Vitenskapsråd
Single-factor accounts	Ensidige tilnærminger
Situation-structuralism	Situasjons-strukturalisme
Structural leadership	Strukturelt lederskap
Sunk cost	Irreversible kostnader

## Vedlegg B: NAFOs konvensjonsområde og organisasjonsstruktur

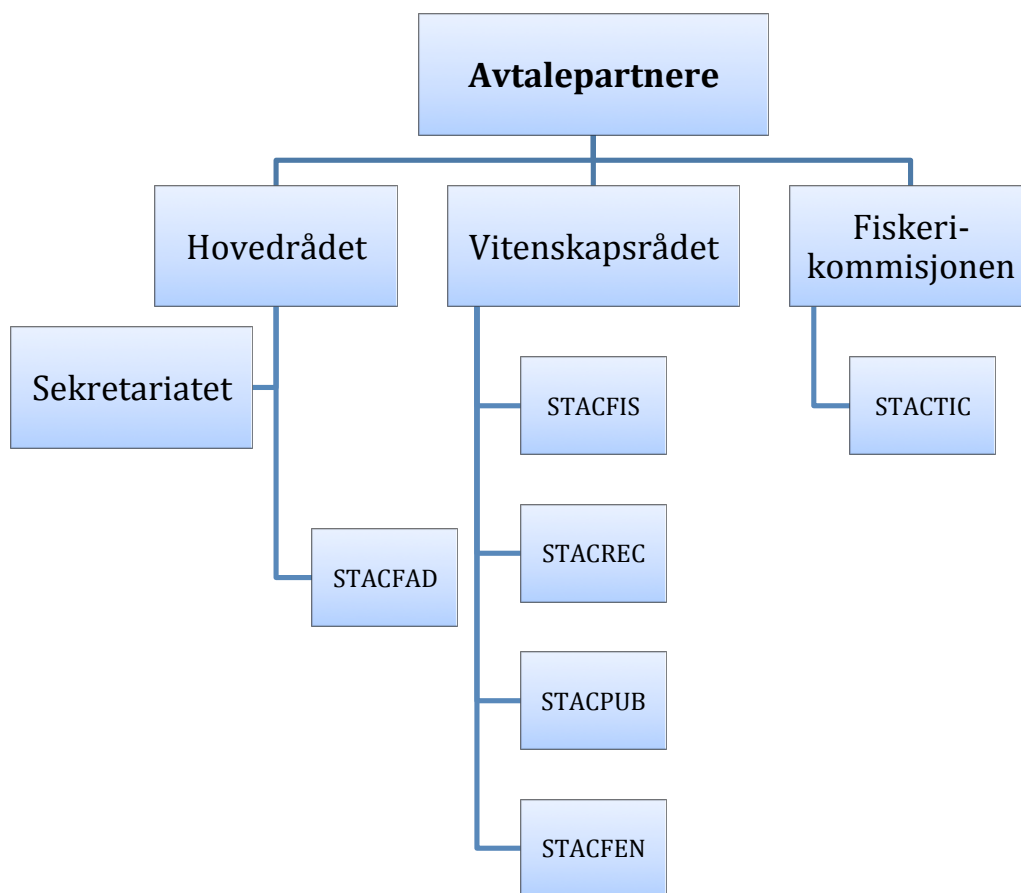
### Beskrivelse av NAFOs konvensjonsområde

Området ligger i den nordvestlige delen av Atlanterhavet, og strekker seg nordover fra 35°00' nordlig breddegrad og 42°00' vestlige lengdegrad til 59°00' nordlige breddegrad. Derfra strekker konvensjonsområdet seg vestover til 44°00' vestlig breddegrad og videre nordover mot kysten av Grønland og havområdene i St. Lawrence-bukta, Davisstredet og Baffinbukta sør for 78°10' nordlig breddegrad (NAFO 2004a: art. I(1)).



Figur 6 NAFOs konvensjonsområde (NAFO 2004a: viii)

## NAFOs organisasjonsstruktur

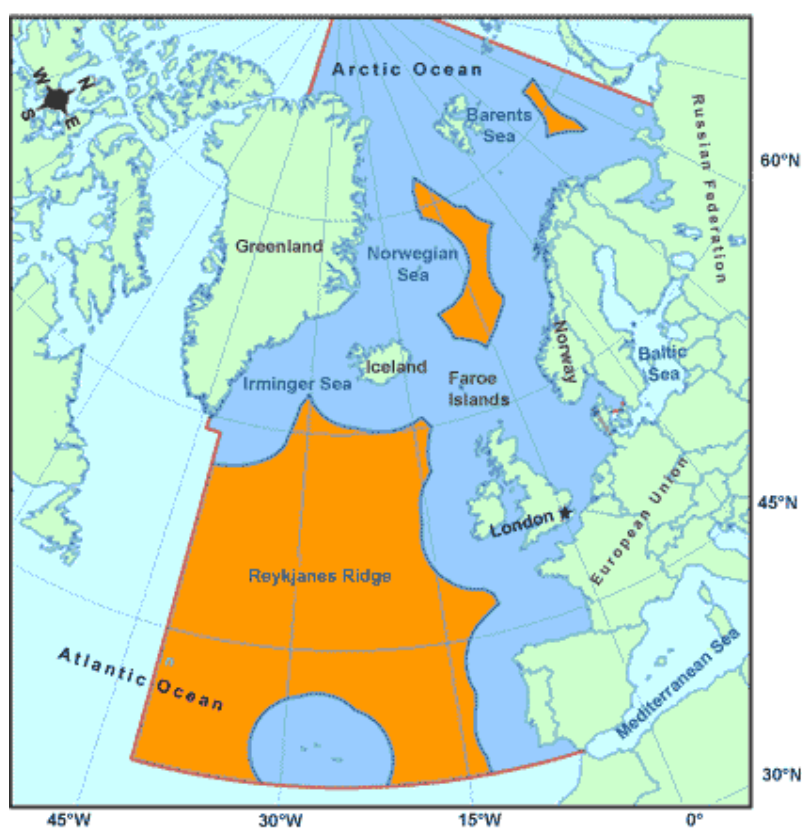


Figur 7 Organisasjonskart NAFO

## Vedlegg C: NEAFCs konvensjonsområde og organisasjonsstruktur

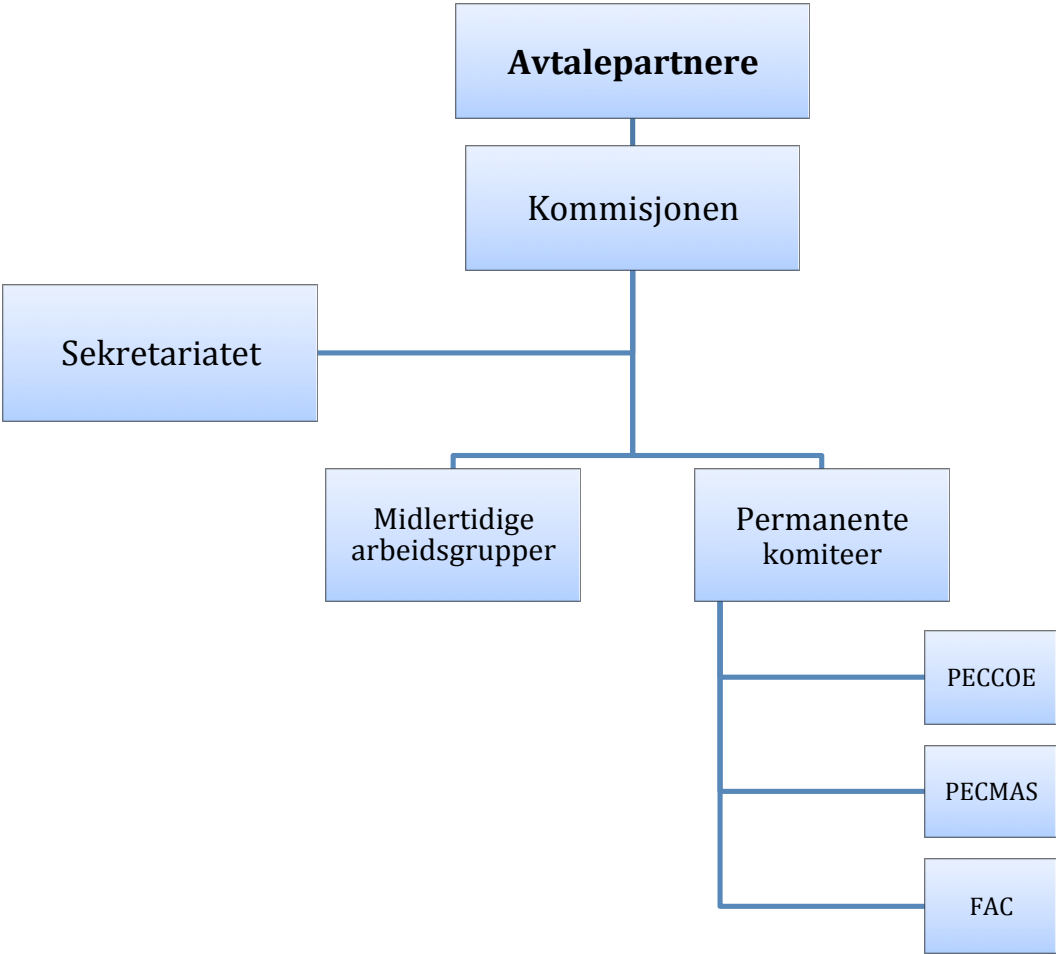
### Beskrivelse av NEAFCs konvensjonsområde

Konvensjonsområdet ligger nord for 36°00' nordlig breddegrad, og mellom 42°00' vestlig breddegrad og 51°00' østlig breddegrad. I figur 8 er konvensjonsområdet skravert, mens forvaltningsområdet er i oransje. Konvensjonen gjelder ikke for det Baltiske hav. Det samme gjelder for beltet som går i sørlig og østlig linje mellom Hasenørehode til Gnibenpunktet og fra Korshage til Spodsbjerg i Danmark, samt fra Gilbjerghodet i Danmark til Kullen i Sverige. Videre er Middelhavet, og deler av Atlanterhavet nord for 59°00' nordlig breddegrad og mellom 44°00' og 42°00' vestlig breddegrad ekskludert (NEAFC 2002a: art. 1).



Figur 8 NEAFCs konvensjonsområde (NEAFC 2013c)

**Organisasjonsstruktur NEAFC**



**Figur 9 Organisasjonskart NEAFC**

Tabell 4 Fangst- og kvotestatistikk for fiskeriområdene 3LMNO (NAFO)

Område	3LN			3M					3O <sup>1</sup>		
	Fangst	Anbefalt kvote	Bestemt kvote	Fangst	Vanlig uer	Snabel- uer	Anbefalt kvote	Bestemt kvote	Fangst	Anbefalt kvote	Bestemt kvote
1995	2 000	14 000	14 000	13 000	-	-	20 000	26 000	3 214	-	10 000 <sup>2</sup>
1996	500	14 000	11 000	6 000	-	-	20 000	26 000	9 845	-	10 000 <sup>2</sup>
1997	600	14 000	11 000	1 500	-	-	20 000	26 000	5 112	-	10 000 <sup>2</sup>
1998	900	IDF	0	1 200	-	-	20 000	20 000	14 052	-	10 000 <sup>2</sup>
1999	2 300	IDF	0	1 100	-	-	10 000	13 000	12 593	-	10 000 <sup>2</sup>
2000	1 500	IDF	0	3 800	-	-	3-5 000	5 000	13 000	-	10 000 <sup>2</sup>
2001	900	IDF	0	3 200	-	-	3-5 000	3-5000	22 000	-	10 000 <sup>2</sup>
2002	1 000	IDF	0	3 000	-	-	3-5 000	3-5000	19 500	VUGA	10 000 <sup>2</sup>
2003	1 300	IDF	0	2 000	-	-	3-5 000	3-5000	21 600	VUGA	10 000 <sup>2</sup>
2004	700	IDF	0	3 100	-	-	3-5 000	5 000	6 400	VUGA	10 000 <sup>2</sup>
2005	700	IDF	0	6 600	2 500	4 100	3-5 000	5 000	11 900	VUGA	20 000
2006	200	IDF	0	7 200	1 200	6 000	3-5 000	5 000	12 900	VUGA	20 000
2007	200	IDF	0	6 700	1 600	5 100	3-5 000	5 000	7 500	VUGA	20 000
2008	400	IDF	0	8 500	4 200	4 300	3- 5 000	5 000	5 000	VUGA	20 000
2009	1 100	3 500	0	11 300	7 600	3 700	3-5 000	8 700	6 400	VUGA	20 000
2010	3 100	3 500	3 500	8 500	3 100	5 400	3-5 000	10 000	5 200	VUGA	20 000
2011	5 400	6 000	6 000	9 700	5 100	4 600	3-5 000	10 000	6 500	VUGA	20 000

Kilde: Alle data er hentet fra Vitenskapsrådets rapporter.

Alle kvoter og fangststørrelser er oppgitt i tonn.

IDF: ikke direkte fiske.

VUGA: Vitenskapsrådet uten grunnlag for å anbefale kvoter.

<sup>1</sup> Utredet med virkning fra 2004.

<sup>2</sup> Frem til 2005 ble kvotene fasisatt av Canada for sin egen økonomiske sone.

## Vedlegg E

**Tabell 5 Fangst- og kvoteoversikt for snabeluer i Irmingerhavet (NEAFC)**

Irmingerhavet					
Snabeluer (sebastes mantella) <sup>1</sup>					
År	Fangst			Anbefalt kvote	Bestemt kvote
	Dypt-gående	Grunt-gående	Totalt		
1995	78 000	97 000	176 000	Kvotefastsettelse	-
1996	139 000	41 000	180 000	Ikke gikk spesifikt råd	153 000
1997	95 000	28 000	123 000	Ikke gitt spesifikt råd	153 000-158 000
1998	93 000	24 000	117 000	Maks 150 000 tonn	153 000
1999	84 000	26 000	110 000	Bør reduseres fra 150 000 tonn	153 000
2000	93 000	33 000	126 000	120 000 tonn	120 000
2001	88 000	41 000	129 000	Mindre enn 75 % a 1997-1999-nivå	95 000
2002	103 000	43 000	146 000	Mindre enn 75 % a 1997-1999-nivå	Ingen enighet. NEAFC-forslag på 95 000
2003	104 000	57 000	161 000	Ikke overstige tidligere fangstnivå	Ingen enighet. NEAFC-forslag på 119 000
2004	92 000	34 000	126 000	Ikke overstige tidligere fangstnivå	Ingen enighet. NEAFC-forslag på 120 000
2005	45 000	28 000	74 000	Maks 41 000 tonn	Ingen enighet. NEAFC-forslag på (75 000)/(115 000 <sup>2</sup> )
2006	67 000	16 000	83 000	Mindre enn 41 000 tonn	Ingen enighet. NEAFC-forslag på (62 000)/(99 000 <sup>2</sup> )
2007	59 000	6 000	64 000	Stoppe fisket inntil påvist økning i biomassen	Ingen enighet. NEAFC-forslag på (46 000)/(73 000 <sup>2</sup> )
2008	30 000	2 000	32 000	Innføre ny forvaltningsstrategi	Ingen enighet. NEAFC-forslag på (46 000)/(64 000 <sup>2</sup> )
2009	52 000	2 700	54 000	Innføre ny forvaltningsstrategi	Ingen enighet. NEAFC-forslag på (46 000)/(72 000 <sup>2</sup> )
2010	67 000	2 400	69 000	>500: Reduser fisket og innfør forvaltningsstrategi / <500: IDF og lavest mulig bifangst	Ingen enighet. NEAFC-forslag på (46 000)/(72 000 <sup>2</sup> )
2011	-	-	47 114	>500: Reduser fisket og innfør forvaltningsstrategi / <500: IDF og lavest mulig bifangst	Ingen enighet

Kilde: ICES (2011b: 77, 86); NEAFC-seretariatet.

Alle kvoter og fangststørrelser er oppgitt i tonn.

<sup>1</sup>Frem til 2009 ga ICES felles kvoteanbefalinger for dypt- og gruntgående snabeluer.

<sup>2</sup>Summen av alle fastsatte kvoter.



**Tabell 6 Fangst- og kvoteoversikt for vanlig uer i Irmingerhavet (NEAFC)**

<b>Irmingerhavet</b>			
<b>Vanlig uer (sebastes marinus)</b>			
<b>År</b>	<b>Fangst</b>	<b>Anbefalt kvote</b>	<b>Bestemt kvote</b>
1995	44 765	Kvotefastsettelse	Ikke fastsatt
1996	36 597	Kvote basert på forsiktighetsprinsipp	Ikke fastsatt
1997	39 761	Innsats på 75 % av 1995-nivå	Ikke fastsatt
1998	39 825	Reduksjon av innsats på 25 % av 1995-nivå	Ikke fastsatt
1999	42 040	Innsats ikke høyere enn 1997-nivå	Ikke fastsatt
2000	43 550	Fangst ikke høyere enn 1998-nivå	Ikke fastsatt
2001	37 326	Innsats ikke høyere enn 1999-nivå	Ikke fastsatt
2002	51 092	25 % reduksjon i innsats	Ikke fastsatt
2003	39 220	25 % reduksjon i innsats fra 2001-nivå	Ikke fastsatt
2004	33 451	25 % reduksjon i innsats fra 2002-nivå	Ikke fastsatt
2005	45 329	Opprettholde fiskbar biomasse over $U_{PA}$	Ikke fastsatt
2006	42 211	Opprettholde fiskbar biomasse over $U_{PA}$	Ikke fastsatt
2007	39 134	Opprettholde fiskbar biomasse over $U_{PA}$	Ikke fastsatt
2008	46 251	Opprettholde fiskbar biomasse over $U_{PA}$	Ikke fastsatt
2009	39 177	Opprettholde fiskbar biomasse over $U_{PA}$	Ikke fastsatt
2010	38 695	Opprettholde fiskbar biomasse over $U_{PA}$	Ikke fastsatt
2011	54 010 <sup>1</sup>	Opprettholde fiskbar biomasse over $U_{PA}$	Ikke fastsatt

Kilde: ICES (2011b: 63-64); NEAFC-sekretariatet.

Alle kvoter og fangststørrelser er oppgitt i tonn.

$U_{PA}$ : den gytende bestanden av biomassen beregnet etter forsiktighetsprinsippet.

<sup>1</sup> Tallet omfatter samlet fangstnivå for vanlig uer i hele myndighetsområdet.

Tabell 7 Fangst- og kvoteoversikt for snabeluer i fiskeriområde I og II (NEAFC)

		Fiskeriområde I og II					
		Snabeluer (sebastes mantella)		Vanlig uer (sebastes marinus)			
År	Fangst	Anbefalt kvote	Bestemt kvote	Fangst	Anbefalt kvote	Bestemt kvote	
1995	10 284	Lavest mulig total fiskedød	-	15 616	Kvotest basert på forsiktighetsprinsipp	-	
1996	8 075	Lavest mulig fangstnivå	-	18 043	Kvotest basert på forsiktighetsprinsipp	-	
1997	8 598	Lavest mulig fangstnivå	-	17 511	Kvotest basert på forsiktighetsprinsipp	-	
1998	14 045	IDF og redusert bifangst	-	19 155	Forvaltningsplan nødvendig for videreføring av fisket	-	
1999	11 209	IDF og redusert bifangst	-	18 986	Forvaltningsplan nødvendig for videreføring av fisket	-	
2000	10 075	IDF og lavest mulig bifangst	-	14 461	Forvaltningsplan nødvendig for videreføring av fisket	-	
2001	18 418	IDF og lavest mulig bifangst	-	10 547	Forvaltningsplan nødvendig for videreføring av fisket	-	
2002	6 993	IDF og lavest mulig bifangst	-	9 643	Forvaltningsplan nødvendig for videreføring av fisket	-	
2003	2 520	IDF og lavest mulig bifangst	-	7 840	Forvaltningsplan nødvendig for videreføring av fisket	-	
2004	5 493	IDTF og lave bifangstgrenser	-	7 206	IDTF og lave bifangstgrenser	-	
2005	8 465	IDTF og lave bifangstgrenser	-	7 037	Mer drastiske beskyttelsestiltak nødvendig	-	
2006	33 261	IDTF og lave bifangstgrenser	-	7 388	Mer drastiske beskyttelsestiltak nødvendig	-	
2007	20 219	IDTF og lave bifangstgrenser	15 500 <sup>1</sup>	7 372	Mer drastiske beskyttelsestiltak nødvendig	-	
2008	13 089	Beskytte ikke-gytemoden fisk, IDF og lave bifangstgrenser	145 00 <sup>1</sup>	6 585	IDF og lavest mulig bifangst	-	
2009	10 134	Beskytte ikke-gytemoden fisk, IDF og lave bifangstgrenser	10 500 <sup>1</sup>	6 261	IDF og lavest mulig bifangst	-	
2010	11 751	Beskytte ikke-gytemoden fisk, IDF og lave bifangstgrenser	8 600 <sup>1</sup>	7 744	IDF og lavest mulig bifangst	-	
2011	9 597	Beskytte ikke-gytemoden fisk, IDF og lave bifangstgrenser	7 900 <sup>1</sup>	*	IDF og lavest mulig bifangst	-	

Kilde: ICES (2011c: 60, 68).

Alle kvoter og fangststørrelser er oppgitt i tonn.

IDF: ikke direkte fiske.

IDTF: ikke direkte trålfiske.

<sup>1</sup> Kvoten fastsatt som olympisk fiske.

\* Se tabell 6 merknad 1.

Tabell 8 Avtalepartnernes økonomiske bidrag til NAFO i perioden 1995-2011

Avtalepartnere	Canadiske dollar	NOK	Prosentandel	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
				Totalt								
Bulgaria	245 307	1 307 791	1 %	16 528	15 717	15 317	16 122	15 967	17 144	19 993	21 272	22 573
Canada	8 422 974	44 904 906	42 %	459 033	380 301	347 358	347 092	364 145	426 259	521 305	542 513	541 918
Cuba	446 429	2 380 021	2 %	29 415	17 154	15 890	17 931	17 072	17 761	19 993	21 348	22 649
Danmark	2 612 817	13 929 558	13 %	77 042	79 819	98 594	117 641	102 275	105 305	120 337	147 675	143 397
EU				60 307	52 555	62 448	34 814	30 790	34 487	40 002	51 214	54 423
Estland				16 528	19 313	16 098	18 753	17 405	19 736	24 743	30 920	34 085
Latvia				17 903	20 181	15 630	16 889	16 851	17 946	21 001	24 028	25 489
Litauen				16 528	17 762	15 942	16 889	17 128	18 564	22 656	24 258	26 026
Polen				16 528	15 717	15 317	16 122	15 967	17 144	20 137	22 037	24 031
Total EU	1 869 482	9 966 659	9 %									
Frankrike	442 642	2 359 831	2 %	0	5 052	15 382	16 186	16 027	19 472	25 493	26 427	27 861
Island	504 105	2 687 505	2 %	16 528	16 850	16 984	22 754	31 011	22 884	25 679	29 389	30 631
Japan	464 576	2 476 767	2 %	21 792	18 891	17 556	19 411	18 677	19 119	22 584	23 875	25 028
Sør-Korea	421 880	2 249 144	2 %	16 528	15 717	15 317	16 122	15 967	17 144	19 993	21 272	22 573
Norge	525 109	2 799 483	3 %	17 758	22 699	23 337	25 769	21 553	20 107	21 145	25 100	26 026
Romania	138 060	736 031	1 %	16 528	15 717	15 317	16 122	15 967	17 144	19 993	21 272	0
Russland	604 052	3 220 347	3 %	22 727	24 394	21 566	23 960	20 170	18 317	22 224	26 402	41 529
Ukraina	339 017	1 807 381	2 %	0	0	0	0	5 121	17 144	19 993	21 272	22 573
USA	3 176 695	16 935 727	16 %	9 041	117 172	139 915	170 997	179 753	202 966	212 312	196 023	188 303
<b>Total år</b>	<b>20 213 145</b>	<b>107 761 151</b>	<b>100 %</b>	<b>830 714</b>	<b>855 011</b>	<b>867 968</b>	<b>913 574</b>	<b>921 846</b>	<b>1 028 643</b>	<b>1 199 583</b>	<b>1 276 297</b>	<b>1 279 115</b>

Alle tall er hentet fra følgende NAFO-publikasjoner: Årsrapporter 1995-2002 og møtereferater i STACFAD 2003-2010. Alle uspesifiserte bidrag er oppgitt i canadiske dollar. NOK beregnet med kurs på 5,3312 kr som er gjennomsnittskursen rapportert av Norges Bank for perioden 1995 til 2011.

Tabell 8 fortsetter

Avtalepartnere	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 95-11	Totalt EU
Bulgaria	23 868	30 479	30 327	0	0	0	0	0	245 307	
Canada	550 960	540 716	519 831	516 795	503 289	579 120	629 629	652 710	8 422 974	
Cuba	23 868	30 479	30 485	33 187	31 568	38 274	37 866	41 489	446 429	
Danmark	144 075	174 659	163 782	187 121	184 889	228 895	245 122	292 189	2 612 817	
EU	58 845	88 565	94 038	73 012	70 230	74 248	73 387	88 508	1 041 873	1 041 873
Estland	33 607	0	0	0	0	0	0	0	231 188	231 188
Latvia	26 790	0	0	0	0	0	0	0	202 708	202 708
Litauen	30 442	0	0	0	0	0	0	0	206 195	206 195
Polen	24 518	0	0	0	0	0	0	0	187 518	187 518
<b>Total EU</b>										<b>1 869 482</b>
Frankrike	26 954	33 689	34 000	37 109	33 900	38 584	40 978	45 528	442 642	
Island	28 251	36 264	36 399	37 932	35 618	39 396	36 635	40 900	504 105	
Japan	26 709	33 252	32 929	33 732	32 083	37 584	38 393	42 961	464 576	
Sør-Korea	23 868	30 479	30 327	32 409	30 684	35 945	36 635	40 900	421 880	
Norge	36 609	42 603	47 359	41 432	32 157	37 929	39 976	43 550	525 109	
Romania	0	0	0	0	0	0	0	0	138 060	
Russland	47 565	54 411	55 796	45 166	43 277	44 658	44 021	47 869	604 052	
Ukraina	24 193	30 478	30 642	32 798	30 684	36 290	26 635	41 194	339 017	
USA	221 416	194 672	208 260	225 677	198 987	246 877	206 123	258 201	3 176 695	
<b>Total år</b>	<b>1 352 538</b>	<b>1 320 746</b>	<b>1 314 175</b>	<b>1 296 370</b>	<b>1 227 366</b>	<b>1 437 800</b>	<b>1 455 400</b>	<b>1 635 999</b>	<b>20 213 145</b>	

Tabell 9 Avtalepartnernes økonomiske bidrag til NEAFC i 2000 og 2002-2011

Avtalepartnere	Pund	NOK	Prosentandel	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Danmark	483 411	5 477 251	5 %	26 785	33 930	33 815	35 049	36 179	37 975	44 950	46 076	57 599
Estland				0	0	19 776	42 233	43 532	28 599	0	0	0
Polen				40 245	51 066	45 967	42 193	43 682	8 950	0	0	0
EU				212 412	260 536	247 292	272 712	261 088	296 701	335 240	303 830	347 841
<b>Total EU</b>	<b>3 710 216</b>	<b>42 038 319</b>	<b>38 %</b>									
Island	1 177 113	13 337 189	12 %	26 785	33 930	33 815	35 049	36 179	37 975	44 950	180 179	236 830
Norge	2 808 770	31 824 554	29 %	156 907	202 598	197 353	179 928	198 773	229 373	303 138	249 442	331 795
Russland	1 488 712	16 867 737	15 %	72 566	96 531	98 282	93 812	104 155	119 926	170 722	141 998	177 917
<b>Total</b>	<b>9 668 222</b>	<b>109 545 050</b>	<b>100 %</b>	<b>535 700</b>	<b>678 591</b>	<b>676 300</b>	<b>700 976</b>	<b>723 588</b>	<b>759 499</b>	<b>899 000</b>	<b>921 525</b>	<b>1 151 982</b>

Alle tall er hentet fra NEAFCs budsjetter som er tilgjengelig på etterspørsel fra arkivet.

NOK beregnet med kurs på 11,3304 kr som er gjennomsnittskursen rapportert av Norges Bank for perioden 1995 til 2011.

Tabell 9 fortsetter

Avtalepartnere	2010	2011	Total 2000 og 2002-2011	Totalt EU
Danmark	62 095	68 958	483 411	
Estland	0	0	134 140	134 140
Polen	0	0	232 103	232 103
EU	420 905	385 416	3 343 973	3 343 973
<b>Total EU</b>				<b>3 710 216</b>
Island	243 021	268 400	1 177 113	
Norge	331 287	428 176	2 808 770	
Russland	184 592	228 211	1 488 712	
<b>Total</b>	<b>1 241 900</b>	<b>1 379 161</b>	<b>9 668 222</b>	

## Vedlegg I

**Tabell 10 Avtalepartnernes praktiske bidrag til forskning i NAFO**

	<b>Canada</b>	<b>EU</b>	<b>Russland</b>
3LN	BTU årlig vår og høst siden 1991. BU årlig 1978-1991. <sup>1</sup>	BU årlig om våren siden 1983.	BTU årlig siden 1983.
3M	BTU 1970 til 1985 og 1998. Bifangstdata fra rekefisket i perio- den 1993-2004.	BU årlig siden 1988.	BTU 1983 til 1993, 1995 til 1996 og 2001 til 2001. Akustiske undersøkelser 1988 til 1992.
3O	BTU årlig siden 1991.		BTU årlig 1983 til 1993.

Data hentet fra NAFO (2012c: 13, 138-139, 157, 183).

BTU = bunntålundersøkelse.

<sup>1</sup> Ikke gjennomført våren 2008 i 3N.