Indholdsfortegnelse

1. Indledning og problemstilling ................................................................................................................. 4

2. Analysedesign og metodeovervejelser .................................................................................................... 8
  2.1 Teoretisk fundament ................................................................................................................................. 9
  2.2 Empiri og data ........................................................................................................................................ 11
  2.3 Begrebsafklaring .................................................................................................................................... 13
    2.3.1 Institutioner ...................................................................................................................................... 13
    2.3.2 Bæredygtighed ............................................................................................................................... 15
    2.3.3 Regulering ...................................................................................................................................... 17
      2.3.3.1 Fiskeriregulering og bæredygtighed ......................................................................................... 18
      2.3.3.2 Reguleringsstrategier ........................................................................................................... 19
  2.4 Specialets opbygning .............................................................................................................................. 21

3. Teori ......................................................................................................................................................... 23
  3.1 Fællesressourcer - Common Pool Ressources (CPR) ........................................................................... 23
    3.1.1 Fælledens tragedie .......................................................................................................................... 26
    3.1.2 Spilteori ........................................................................................................................................... 29
  3.2 Rational choice institutionelisme ........................................................................................................... 31
  3.3 Historisk institutionelisme ..................................................................................................................... 35

4. Historisk analyse .................................................................................................................................... 40
  4.1 Fra bondesamfund til fiskerisamfund ..................................................................................................... 40
  4.2 Efterkrigstidens fiskeripolitik .............................................................................................................. 41
    4.2.1 Udvidelse af fiskerigrænsen ........................................................................................................... 42
  4.3 Den korporative planøkonomi (1975-1992) ........................................................................................... 44
    4.3.1 Råfiskefonden og Føroya Fiskasøla .............................................................................................. 45
    4.3.2 Optakt til tragedien ....................................................................................................................... 47
  4.4 Krisen i 1990’erne som katalysator for institutionelle ændringer ....................................................... 48
    4.4.1 Kritisk skillelinje i fiskeripolitikken ............................................................................................... 50
    4.4.2 Ny fiskeripolitik ............................................................................................................................. 52
    4.4.3 Fra TAC til havdage ....................................................................................................................... 56
9. Litteraturliste ........................................................................................................ 124

Bilag 1: Fiskeristatistik

Bilag 2: Illustration af et fartøjs effektivisering
1. Indledning og problemstilling

Overudnyttelse af havets fiskeriressourcer er et velkendt fænomen rundt omkring i verden. Det repræsenterer en af de vigtigste udfordringer for lovgivere og fiskerierhverv, som er med til at danne rammerne omkring udnyttelsen af verdens fiskebestande. Dette er dog ingen let opgave, eftersom en rationel udnyttelse af fiskeriressourcerne kræver at finde en balance mellem biologiske, politiske, økonomiske og juridiske hensyn. Der er således tale om et komplekst policyfelt med mange indbyggede konfliktlinjer, som ressourceforvaltningen skal forsøge at navigere imellem. På trods af kompleksiteten og problematikkerne, der relaterer til fiskeriforvaltningen, er målsætningen for ethvert reguleringsregime at opnå bæredygtighed i udnyttelsen af ressourcerne.

Specialets forskningsfelt er centreret omkring færøsk fiskeripolitik, mere specifikt de institutioner, som skaber rammerne omkring udnyttelsen af fællesressourcerne i færøsk farvand. Institutionernes tilblivelse og udvikling bliver undersøgt og analyseret samt deres aktuelle konsekvens for sikringen af bæredygtig udnyttelse. Spørgsmålet er, om disse institutioner formår at leve op til formålet med bæredygtighed, eller om overudnyttelse rent faktisk finder sted i fiskeriet i færøsk farvand.

Undersøgelsen af institutionelle og organisatoriske arrangementer er traditionelt blevet nedprioriteret indenfor fiskeriregulering (management). Fiskeriforskere har været mere optaget af, hvilke midler der bør anvendes til at regulere fiskeriet, såsom individuelt omsættelige kvoter (eller ITQ’er), end med de institutionelle og organisatoriske aspekter. De institutionelle faktorer har ofte kun fået overladisk og summarisk behandling indenfor ressourcestyring generelt. Den institutionelle indretning har afgørende betydning for, hvor effektiv fiskerireguleringen er, fordi den skaber rammerne om de individuelle aktørers handlemuligheder. Institutionen er med til at strukturere de komplekse konflikter og usikkerheder, der karakteriserer enhver form for fiskeriregulering, og det er ofte begrænsninger i de institutionelle kapaciteter, snarere end de tekniske kapaciteter, der udgør den største barriere for en forbedret fiskeriplanlægning og management. Vi mener derfor, at en stor del af de problemer, som reguleringsregimer står overfor i dag, er af institutionel art, og det lægger derfor også op til at finde institutionelle løsninger.


1 Noble, 2000: 69
200 sømil fra kystlinjen. I dag er Færøerne således selvstyrende i relation til havets levende ressourcer indenfor en grænse på 200 sømil.

Fiskeriets betydning for Færøerne, eftersom den færøske økonomi i høj grad er afhængig af denne industri. 95 procent af eksporten, og næsten 50 procent af BNP stammer fra fiskeri og fiskeriarv. Antallet af beskæftigede i fiskeri omkring tyve procent af arbejdskraften. Afhængigheden af fiskeriindustrien betyder, at det er endnu mere magtpåliggende for de færøske myndigheder at sikre en bæredygtig udfyldning af havets ressourcer.


Økonomer har længe været optaget af de problemer, som opstår omkring udfyldning af fællesressourcer. Hardin introducerer dette problem til den bredere akademiske samfundsforskning i 1968, idet han karakteriserer fælledens tragedie (tragedy of the commons), som er en betegnelse for overudnyttelse af en ressource. Fællestragedien har potentielle til at opstå, når der er fri adgang eller for lempelige vilkår i forbindelse med forbruget af en fællesressource, som i princippet er en fri tilgængelig ressource. Derudover skal der være en tilstrækkelig efterspørgsel efter ressourcen. Det er almindelig visdom indenfor studiet af fællesressourcer, at hvis borgerne handler ifølge det private incitament, vil offentlige goder være

---

1 Gezelius, 2008: 99-100
2 Vi er ikke bekendt med andre lande, som anvender indsatsregulering som det primære reguleringsværktøj i deres samlede nationale farvande.
3 European Commission, 2003: 1-31
4 Vi er dog bevidste om, at indsatsregulering sammenlignet med kvoteregulering, kan være mere besværlig at implementere, når der er tale om fiskeri, der er baseret på multilaterale aftaler.
5 Hardin, 1968
underforsynet og fællesressourcer overudnyttet.\textsuperscript{7} Det vil sige, at et gode, som er frit tilgængeligt, ofte bliver overudnyttet, hvis efterspørgslen efter godet er stor nok.

Meget tyder på, at denne spilteoretiske logik i høj grad gør sig gældende indenfor fiskeriet, idet overfiskeri historisk har været et stort problem verden over. For ti år siden vurderede FAO, at 75 procent af alle verdens bestande var enten fuldt udnyttet eller overudnyttet\textsuperscript{8}, hvilket viser, at overfiskeri stadigvæk forekommer. Derfor er forhindring af overfiskeri eller af en fællestagedie, et af de vigtigste formål med ethvert reguleringsregime.

De tilbagevendende kriser, som fiskeriet rundt omkring i verden historisk er havnet i, har sat spørgsmålstegn ved den hidtidige top-down orienterede tilgang til fiskeriregulering. Regeringer har ikke alene været ude af stand til at forhindre overfiskeri, de har endda også forværret problemerne via utilstrækkelig styring. Derfor har forskere søgt efter alternativer til den traditionelle centraliserede styring af fiskeri, og flere peger på, at brugere af ressourcen i større omfang må inddrages i beslutningsprocessen. Færøerne har lange traditioner for at involvere erhvervslivet i de politiske beslutningsprocesser, når det gælder fiskeriregulering. Indførelsen af et nyt reguleringsregime i 1996 sikrede erhvervet en privilegeret position i fiskeriforvaltningen, hvor de i dag udgør en vigtig konsultationspartner for fiskeriministeren og har betydelig indflydelse på både udformning, implementering og håndhævelsen af fiskerireguleringen. Færøerne kan således betragtes som en case, hvor co-management principperne er afprøvede i praksis og kan derfor udgøre et illustrativt eksempel på, hvilke ulemper også knytter sig til en udbredt brugergruppedeltagelse.

I forsøget på at forhindre overudnyttelse vil myndigheder typisk prøve at styre adgang og udnyttelse af ressourcen igennem en række institutionelle foranstaltninger. Dette er for at sikre en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne. Disse foranstaltninger består ofte i ekskludering af brugere fra udnyttelse af ressourcen samt regler for, hvordan ressourcen kan udnyttet af de brugere, som har opnået adgang. Det er disse institutionelle foranstaltninger i færøsk fiskeripolitik, som er genstand for nærmere undersøgelse i denne opgave.

Diskussionen om reguleringsværktøjer, både indenfor ressourceforvaltning og på andre områder, drejer sig om, hvilke redskaber bedst kan opnå de ønskede resultater. De institutionelle foranstaltninger, som danner rammen om styringen af det færøske fiskeri, består hovedsageligt af tre komponenter. Den første er licenssystemet, som ekskluderer brugere fra at udnytte de færøske fiskeriressourcer, og giver eksklusive rettigheder til licenshaverne. Den anden komponent er havdagesystemet, som er et indsatsreguleret system, som danner rammen om den løbende styring af fiskeriindsatsen i færøske farvande. Den tredje komponent er de tekniske reguleringer, som fastsætter reglerne for, hvordan de enkelte fartøjer kan udnytte fiskeriressourcerne, når de først har fået adgang. Disse regler består hovedsageligt af områdeluknng og

\textsuperscript{7} Gibbons, 1992: 27
\textsuperscript{8} FAO, 2000
redskabsbegrænsninger. Spørgsmålet er, om disse foranstaltninger er nok til at forhindre en fællestagedie, og om de lever op til formålet om bæredygtig udnyttelse. Derudover er det ud fra en institutionel synsvinkel relevant at spørge, hvordan den nuværende institution er opstået og udviklet, og hvilke konsekvenser det nuværende institutionelle styringsregime har for bestandene.

Sigtet med dette speciale er således, ud fra en institutionel synsvinkel, at undersøge opståelsen og udviklingen af det fiskeripolitiske reguleringsregime på Færøerne, som har sin begyndelse i midten af halvfemserne. Derudover vil vi undersøge, hvilke incitamenter brugerne af fiskeriressourcer på Færøerne står overfor, og om styringen af udnyttelsen af denne fællesressource opfylder de formål om bæredygtighed, som den skal i henhold til loven. Det kræver en teoretisk tilgang, som lægger vægt på politiske institutioners betydning for udfaldet. Det fundamentale institutionelle argument er, at den institutionelle organisering af ressourceforvaltningen spiller en vigtig rolle for udfaldet, og vi vil forsøge at identificere de vigtigste institutionelle faktorer specielt med hensyn til bæredygtighed. Spørgsmålet i denne henseende er, om styringen forhindrer fælledens tragedie, eller om reguleringen iscenesætter et spil, hvori brugerne indgår i en konkurrence, som kan have et tragisk udfald med uheldige konsekvenser for den samlede samfundsøkonomi og bestandenes bæredygtige udnyttelse.

Dette leder os frem til følgende problemstilling:

_Hvordan er det fiskeripolitiske reguleringsregime på Færøerne opstået og udviklet, og hvilke konsekvenser har fiskeripolitikkens institutionelle indretning for sikringen af en bæredygtig udnyttelse af Færøernes fiskeriressourcer?_
2. Analysedesign og metodeovervejelser

Som det fremgår af vores problemformulering, er specialet centreret omkring skabelsen af færøsk fiskeripolitik som institution, og vi spørger, hvilken betydning den konkrete fiskeripolitik har for sikringen af en bæredygtig udnyttelse af fiskeriressourcen.

Dette speciale kommer således til at operere på to niveauer. Det første niveau er som sagt at undersøge den nuværende færøske fiskeripolitiks tilblivelse. Dette gøres ved at kortlægge den historiske udvikling frem til dags dato for siden at identificere de vigtigste faktorer, som har formet færøsk fiskeripolitik som institution. Dette giver os mulighed for at identificere nogle uafhængige variabler, som kan forklare oprindelsen til de vigtigste institutioner i den nuværende fiskeripolitik. Institutionen fungerer i denne forbindelse som den afhængige variabel, hvor de uafhængige variabler er de strukturelle faktorer, som har forårsaget og formet tilblivelsen af institutionen.

Det andet niveau, som specialet kommer til at operere på, er konsekvenserne af den førte fiskeripolitik. For at analysere konsekvenser er det nødvendigt først at kortlægge, hvordan systemet er konstrueret, og hvordan det virker i praksis. Når vi har fået klarlagt de institutionelle rammer, er det muligt, via en deduktiv teoretisk tilgang, at forudsige, hvordan aktører typisk vil handle indenfor et system som dette. Aktørernes handlingsmuligheder afgør, hvilket resultat vi kan forvente af en bestemt form for ressourceforvaltning. Derved er det muligt at få en idé om, hvilke konsekvenser denne bestemte form for fiskeriforvaltning kan få for sikringen af et bæredygtigt fiskeri.

Det er således med udgangspunkt i en deduktiv teoretisk tilgang, at vi vil besvare vores problemformulering. Som vi vil redegøre nærmere for i næste afsnit, er det hovedsagelig rational choice og den historiske variant indenfor det nyinstitutionelle forskningsparadigme som vil danne udgangspunkt for vores antagelser og styre vores analyse af den færøske fiskeripolitik.

Færøsk fiskeripolitik fungerer således både som afhængig og uafhængig variabel i denne analyse. På det første analyseniveau er fiskeripolitikken den afhængige variabel, hvor vores undersøgelse koncentrerer sig om de faktorer, som har været med til at danne den nuværende fiskeripolitik. På det andet niveau er fiskeripolitikken den uafhængige variabel, som bestemmer aktørernes handlemåde indenfor systemet, og derved danner grundlaget for konsekvenserne af systemets indretning med hensyn til bæredygtig udnyttelse af fiskebestandene.
Dette analysesdesign giver mulighed for at operere på både makro- og mikroniveau. Makroniveauet udgør den overordnede del af fiskeripolitikken, som udstikker de generelle institutionelle retningslinjer for, hvordan det politiske system har i sinde at forvalte fiskeressourcer i færøsk farvand. Mikroniveauet udgør derimod den del af analysen, hvor vi kigger nærmere på den enkelte aktørs handlingsmønstre og konsekvenserne af de regler og rammer, som det politiske system har sat i værk. Dette er især tilfældet i sidste del af analysen, hvor vi vil evaluere det færøske reguleringsregime ved at se på, om systemet formår at forhindre en fællestragedie. Dette gøres helt konkret ved at se på udnyttelsen af to af de vigtigste fiskebestande i færøsk farvand, torsk og sej.

Styrken ved at anlægge en bred ramme omkring vores analyse af fiskeripolitik på Færøerne er, at vi forventer at få bedre overblik over den historiske og politiske kontext, som er en vigtig forudsætning for at forstå de centrale årsagssammenhænge i færøsk fiskeripolitik. Dette brede perspektiv ville gå tabt, hvis vi valgte en mere snæver tilgang, hvor analysen i højere grad ville centrere omkring selve systemet og udfaldet.

Den teoretiske udfordring i denne undersøgelse er således via en deduktiv tilgang først at redegøre for tilblivelsen og konsekvenserne af det nuværende reguleringsregime på Færøerne. Derudover er det vigtigt at opstille nogle evalueringskriterier for institutionen. Det primære evalueringsskriterium i denne opgave er de biologiske anbefalinger om bæredygtig udnyttelse af fiskeriressourcerne ved Færøerne. Vi vil med andre ord undersøge, om den nuværende institutionelle reguleringsregime lever op til de biologiske definitioner på bæredygtig udnyttelse. Grunden til at vi har valgt dette kriterium er, at en biologisk bæredygtig udnyttelse af ressourcerne er den primære forudsætning for en langsigtet økonomisk bæredygtig udnyttelse af fiskeriet.

2.1 Teoretisk fundament
Nyinstitutionel teori er anvendelig til at analysere færøsk fiskeripolitik, fordi teorien dels forsøger at etablere en sammenhæng mellem institutioner og aktørers adfærd, og dels forsøger at forklare, hvorfor institutioner opstår og forandres.9 Vi har valgt at anvende en bred definition af

9 Hall og Taylor, 1996: 937
institutioner (se begrebsafklaring om institutioner i afsnit 2.3) som betyder, at vi anlægger et makroperspektiv på hele det institutionelle setup indenfor færøsk fiskeripolitik. Hensigten er helt overordnet at forklare, hvilke institutionelle faktorer bestemmer udfaldet af fiskeripolitikken, hvilke aktører udfylder rammerne og hvilken relativ magt institutionerne tilskriver de involverede aktører. Nyinstitutionalismen er i denne forbindelse anvendelig, fordi den kan forklare, hvorfor det institutionelle setup ser ud som det gør, hvilket rationale ligger bag institutionernes forskellige facetter og hvilket forandringspotentiale de relevante institutioner indeholder.

På trods af den interne differentiering mellem institutionalismens tilgange, kan teorierne også ses som komplementære10. Der kan være behov for at anvende indsigter fra flere tilgange, hvis man vil have et mere komplett perspektiv på det politiske systems strukturelle egenskaber, og hvilken indflydelse strukturen har på regeringsførelsen og den offentlige politik. Denne tilgang har valgt at bruge, og derfor er vores analyse karakteriseret ved en eklektisk teorianvendelse, således at vi kan give en mere fyldstørende behandling af de komplekse problemstillinger, som relaterer sig til administrationen af fællesressourcer.

Det overordnede tema for specialet er de problematikker, der knytter sig til reguleringen af en fællesressource og det er med udgangspunkt i ressourcens grundlæggende egenskaber, at vi vil behandle færøsk fiskeripolitik som reguleringsinstrument. CPR-teorien (CPR: Common Pool Ressources eller fællesressourcer) har sit afsæt i tematiseringer af ‘fælledens tragedie’ og ‘kollektive handlingsproblemer’. Disse tematiseringer udgør også en central plads i vores opgave, især når det gælder problematikken omkring fælledens tragedie, som vi vil redegøre nærmere for i teoriafsnittet. CPR-litteraturens primære formål i denne opgave er at tilvejebringe et relevant og anvendeligt begrebsapparat til at analysere de problematikker, der knytter sig til forvaltningen af en fællesressource. Til at forklare institutionens tilblivelse og funktionsdygtighed bruger vi to teorier i det nyinstitutionelle forskningsparadigme.

Den første er rational choice institutionisme, som kan være med til at forklare, hvorfor reguleringssystemet kan åbne op for en fælles tragedie i ressourceforvaltningen. Rational choice institutionismen arbejder med det grundlæggende aktørperspektiv, at aktører er rationelle og egennytte-maksimerende. Institutionernes funktion er at strukturere samspillet mellem aktørernes ageren og forhindre, at summen af den individuelle nyttebaserede rationalitet fører til et kollektivt suboptimalt resultat, eller en fællestragedie. Når aktørerne accepterer begrænsninger for deres individuelle stræben, er det, fordi de andre aktører er udsatte for samme begrænsninger. Den spilteoretiske vinkel, som er dominerende i CPR-teorien, er en gren af rational choice tilgangen, som arbejder ud fra de samme grundlæggende forudsætninger om aktørernes ageren. Spilteorien vil blive flettet ind i det institutionelle perspektiv, eftersom den tilvejebringer yderligere informationer om agenternes ageren i relation til ressourceudnyttelse.

10 Ostrom, 1990; Hall og Taylor, 2001; Peters, 1999
Det skal dog fremhæves, at det ikke er selve spillet, som er i fokus i denne opgave, men rammerne om spillet, den institutionelle indretning, som angiver spillet's regler.

Den anden er teori fra det nyinstituonelle paradigme er historisk institutionalisme, hvis teoretiske værktøjskasse kan være med til at kaste et mere bredt historisk blik på færøsk fiskeripolitikk og udviklingen af dette policyområde. Det brede perspektiv er med til at danne et helsbilledet af den udvikling, som fiskeripolitikken har gennemgået, og den kan undersøge den brede historiske kontekst, som den institutionelle skabelse og udvikling finder sted i. Tidlige institutionelle valg kan vise sig at have vedvarende og determinerende indflydelse på institutionens videre udvikling. Derfor kan en historisk analyse afdække, hvilke magtkonstellationer ligger til grund for den institutionelle indretning, og den kan forklare nogle af de irrationelle elementer, der findes i færøsk fiskeripolitik.

2.2 Empiri og data
I dette afsnit vil vi belyse specialets empiriske fundament. Sammenfattende vil vores undersøgelse bygge på tre hovedtyper empirisk kildemateriale.

For det første har vi indsamlet primært materiale i form af biologiske og ministerielle statistikker, økonomiske rapporter, lovsamlinger og lignende. Dernæst bygger analysen også på sekundært materiale som for eksempel diverse forskningsrapporter, akademiske artikler om området og avisartikler. Som supplement til dette datamateriale har vi udført en række semistrukturerede kvalitative interviews med biologer, økonomer, politikere og repræsentanter for det færøske fiskerierhverv.

Nedenfor vil vi beskrive baggrunden for vores datavalg og redegøre for, hvordan vi anvender de forskellige kilder.


En essentiel del af vores empiriske grundlag tager udgangspunkt i loven om erhvervsmæssigt fiskeri (LEF) og tilhørende bekendtgørelser, som udgør den lovmæssige basis for fiskeripolitikken på Færøerne. LEF danner hele den institutionelle ramme om det færøske reguleringsregime og er derfor en vigtig kilde til at forstå fiskeripolitikken. Herudover har vi tilvejebragt biologiske

---

statistikker, der bl.a. viser udviklingen i de færøske fiskebestande. Biologiske data er i sagens natur altid behæftet med en vis grad af usikkerhed og kan karakteriseres som ”contested knowledge”. De biologiske data er dog den eneste form for videnskabelig dokumentation, der findes over bestandenes tilstand. Diskussionen om den biologiske bæredygtighed vil tage udgangspunkt i biologiske data fra FMRI, hvor vi i forbindelse med vores interview med biologen Hjalti í Jákupstovu, direktør for FRMI, personligt fik udelveret vigtige dele af den biologiske dokumentation. Vi har også anskaffet statistisk materiale fra ’Hagstovan’ (Færøernes Statistik) og ’fiskiveiðufirðiltinum’ (fiskerikontrollen). Tilsammen udgør dette et godt fundament til at undersøge og evaluere konsekvenserne af færøsk fiskeripolitik.

I perioden 23.-26. marts var vi på Færøerne for at udføre kvalitative interviews med nøglepersoner i færøsk fiskeripolitik. Årsagen til at vi valgte at udføre interviewene på et tidligt tidspunkt i forløbet var, at interviewene primært skulle give os en bedre forståelse af policyfeltet, og hvad der konkret kendtegener færøsk fiskeripolitik. Interviewene med nøglepersoner i færøsk fiskeripolitik har givet os en mere detaljeret viden om reguleringsregimet på Færøerne og gjort os i stand til at gribe opgaven an på en mere kvalificeret baggrund. Det er altså ikke hensigten, at vores fremstilling skal baseres på en interviewanalyse, idet vi kan dokumentere alle respondenternes centrale udsagn via avisartikler, rapporter og videnskabelige artikler. Interviewene fungerer som et supplement og vigtig inspirationskilde til, hvordan vi har valgt at gribe opgaven an.

Udvælgelsen af interviewrespondentere er sket med henblik på at opnå så stor repræsentativitet som muligt, både når det gælder de divergerende synspunkter indenfor færøsk fiskeripolitik, og når det gælder placeringen i de politiske beslutningsprocesser, som knytter sig til fiskerireguleringen. De forskellige aktører i fiskeripolitikken kan deles op i fire hovedkategorier: politikere, biologer, økonomer og fiskere. Vi har valgt interviewpersoner, så mindst én repræsentant fra hver kategori er repræsenteret.12

Til sidst er det værd at fremhæve, at selv om den færøske havdageordning er unik i international sammenhæng, er effort-regulering (eller indsatsregulering), som den færøske havdageordning bygger på, ikke et ukendt fænomen i fiskeripolitisken sammenhæng. Vi har fundet frem til en række akademiske artikler, der på et teoretisk plan behandler indsatsregulering som alternativ til den dominerende kvotebaserede regulering, som vi vil trække på i vores analyse. Herudover findes der rapporter og artikler, der på et komparativt plan, behandler den færøske fiskeriforvaltnings særlige egenskaber.13 Derudover har vi sammen med den mere generelle teoretiske litteratur om common pool ressources valgt at trække på international fiskeriforskning, blandt andet fra Norge og Island, om fiskerireguleringens forskellige aspekter. Selv om intet andet land har samme

12 Vi har således interviewet fiskeriministeren (Jacob Vestergaard), den fiskeripolitiske ordfører fra det største oppositionsparti (Torbjørn Jacobsen), formanden for Rederforeningen (Víðberg Sørensen) og fhv. formand for Fiskerforeningen (Óli Jacobsen), chefen for Faroe Marine Research Institute (Hjalti í Jákupstovu) og forhenværende formand for det Økonomiske Råd og nuværende direktør for Færøernes statistiske agentur (Hermann Oskarsson)
13 Gezelius (2008); Løkkegaard et al. (2004)
reguleringsystem som Færøerne, kan den internationale forskning tilvejebringe interessante indsigter i, hvilke problematikker der relaterer sig til administrationen af en fælles ressource som fisk.

Alt i alt mener vi, at det samlede datamateriale, som består af en kombination af interviews, primære og sekundære kilder, udgør et solidt empirisk udgangspunkt for vores undersøgelse.

2.3 Begrebsafklaring

Før vi går videre til teorikapitlet er det først nødvendigt at redegøre for de begreber, der optræder i vores problemformulering og som er centrale i vores opgave. Nedenfor følger derfor en begrebsafklaring af de mest centrale begreber i specialet.

2.3.1 Institutioner

Som det fremgår af vores problemformulering, vil vi blandt andet se på, hvilke konsekvenser den institutionelle indretning af fiskeripolitikken på Færøerne har for bæredygtigheden i fiskeriet. Men hvad forstå vi ved ’den institutionelle indretning’? For at forstå institutioner må man vide, hvordan og hvorfor de etableres og opretholdes, og hvilke konsekvenser bestemte institutionelle arrangementer har for et givet politikområde. I det følgende vil vi redegøre for, hvilket institutionsbegreb vi opererer med i vores analyse.

Institutioner kan studeres på forskellige måder: 1) På baggrund af normative tilgange til det politiske felt, hvor der bl.a. spørges om, hvordan institutioner bør være indrettet for at sikre et retfærdigt samfund. 2) På baggrund af mere deskriptive tilgange til politik, hvor der spørges om, hvilken betydning institutioner har for politisk adfærd.

Accenten i vores analyse ligger på de deskriptive tilgange, eftersom vi ser på, hvordan det institutionelle setup omkring færøsk fiskeripolitik kom til at se ud, som det gør, og hvilke konsekvenser det har for sikringen af en bæredygtig fiskeriregulering. Der er dog umuligt at komme helt udenom også at inkludere normative elementer i en analyse. Ingen af de institutionelle tilgange kan sige sig fri for at have indbygget normative elementer. Selv rational choice tilgangen, som forsøger at give formelle, analytiske udtalelser om institutioner, har indbygget et stærkt normativt element om den gode institution, som formår at overvinde de mangler, der ligger i markedet eller i det politiske system. Vores analyse vil derfor kombinere de deskriptive med de normative metoder for at studere institutioner - dog med hovedfokus på det deskriptive.

---

14 Peters, 1999: 59
Som det fremgik, har vi valgt at anvende en eklektisk teoretisk tilgang med udgangspunkt i en kombination af rational choice og historisk institutionalisme. Disse teoretiske tilgange varierer i deres udgangspunkt og fokus, når de ser på samspillet mellem aktører og institutioner, og derfor kan det også være svært at opnå et entydigt billede af nyinstitutionel teori og dermed en klar definition af institutioner. På trods af denne interne differentiering mellem institutionalismens tilgange, fremhæver mange teoretikere som tidligere nævnt, at de også kan ses som komplementære.15

Historiske institutionalister opererer med en generel definition af institutioner, som både inkluderer formelle organisationer og uformelle regler og procedurer, som strukturerer adfærd. Peter Halls bredt accepterede definition af institutioner inkluderer for eksempel “the formal rules, compliance procedures, and standard operating procedures that structure the relationship between individuals in various units of the polity and economy.”16 Denne definition er ikke meget forskellig fra de definitioner, som nogle rational choice institutionalister anvender. For eksempel ser Elinor Ostrom på institutioner som regelsæt der “prescribe, proscribe, and permit behavior”.17 Helt grundlæggende er historisk- og rational choice institutionalisme altså enige om, at institutioner skal defineres som regler og procedurer, der strukturerer adfærd.18 Disse regler knytter sig til bestemmelser om, hvem der kan træffe beslutninger på et givent felt, hvilke handlinger og procedurer, der gør sig gældende, hvilken information, der må benyttes, og hvilke ydelser og sanktioner, der vil blive tilkendt aktører på baggrund af deres handlinger. Institutionerne ændrer kort sagt, hvad der er det målrationelle at gøre, og da aktørerne antages grundlæggende (om end ikke fuldstændigt) at udfolde en instrumentel målrationalitet, formodes dette at påvirke adfærd. Specialet vil tage udgangspunkt i denne regulative tilgang til institutioner og undersøgelsen går bl.a. ud på at finde ud af, hvordan den specifikke institutionelle indretning omkring færøsk fiskeripolitik påvirker de implicerede aktørers adfærd, som i sidste ende bestemmer opnåelsen af bæredygtigt fiskeri.

Selv om der findes vigtige og markante forskelle mellem rational choice og historisk institutionalisme, deler tilgangene altså helt overordnet et fokus på, hvordan institutioner former politiske strategier og influerer politisk outcome. Det institutionsbegreb, man mere konkret vælger at anvende i en analyse, afhænger således af, hvilket ”outcome” man vil forklare. Vores analyse er opdelt i flere niveauer, hvor vi først vil redegøre for den udvikling i færøsk fiskeripolitik, som har ledt til det nuværende reguleringsregime. Herefter vil vi forklare, hvad der kendetegner færøsk

15 Ostrom, 1990; Hall & Taylor, 2001; Peters, 1999
16 Hall, citert i Thelen og Steinmo, 1992: 2
18 Hvor historisk- og rational choice institutionalismen divergerer mere kraftigt, er vedrørende spørgsmålet om hvordan institutioner påvirker politisk adfærd og hvordan institutioner opstår. Disse punkter vender vi tilbage til i vores teoriasnft.
fiskeriregulering i dag, og til sidst vil vi analysere, hvilke konsekvenser den nuværende fiskeriregulering har for sikringen af et bæredygtigt ressourceforbrug.


Mere konkret består fiskeripolitikken af fire grundlæggende institutioner, der regulerer fiskeriet: 1) Havdageordningen, der regulerer fiskerintensiteten i form af et givet antal havdage til hvert fartøj, 2) licenssystemet, der regulerer adgangen til ressourcen via fangsttildelser og fiskeritilladelser, 3) tekniske reguleringer, der angiver tekniske reguleringer af redskab og geografiske begrænsninger i form af områdeudlukninger og 4) subsidierne til fiskerisektoren. Senere i opgaven vil vi redegøre for, hvad der karakteriserer disse institutionelle arrangementer, og hvilke konsekvenser de har. På nuværende tidspunkt er det blot vigtigt at fremhæve, at disse institutioner tilsammen udgør det, som vi under et behandler som fiskeripolitikkens institutionelle indretning.

2.3.2 Bæredygtighed

For at kunne vurdere reguleringen må man finde frem til, hvad den skal opnå, således at der er en form for succeskriterium i form af et mål for reguleringen. Desuden er det vigtigt at finde frem til, hvilke krav en regulering som minimum skal kunne leve op til. Det grundlæggende kriterium for reguleringen i dette studie knytter sig til sikringen af bæredygtighed i fiskeriressourcedynamielsen. Det fremgår også af formålsparagraffen i loven om erhvervsmæssigt fiskeri, at hensigten med loven er at sikre en bæredygtig udnyttelse af havets ressourcer, både biologisk og økonomisk.19 Det er dog ofte blevet påpeget, at bæredygtighed er et luftigt begreb, som kræver præcisering.


For det tredje bør vi opfatte graden af bæredygtighed som en objektiv, teknisk vurdering – ikke som noget generelt normativt. At noget er bæredygtigt er ikke ensbetydende med, at det er ønskeligt for alle. For eksempel kan en udvikling, som gør Færøerne mindre afhængig af fisk være ønskelig for store dele af befolkningen, som i dag er knyttet til fiskeriindustrien, men ud fra objektive biologiske og økonomiske hensyn ville en sådan udvikling være ønskværdig for at mindske den færøske økonomis sårbarhed overfor fluktuationer i fiskeriet.

I forlængelse af ovenstående præcisering af begrebet bæredygtighed finder vi en nyttig definition i Brundtlandrapporten, hvor det defineres som en udvikling, som ”opfylder de nuværende behov uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare”. Videre står det: ”I sidste ende er bæredygtig udvikling dog ikke nogen endegyldig tilstand af harmoni, men snarere en ændringsproces hvor udnyttelsen af ressourcerne, styringen af investeringerne, retningen for den teknologiske udvikling og institutionelle ændringer kommer i overensstemmelse med fremtidige såvel som nutidige behov.”

Bæredygtighed handler altså grundlæggende om helhed og interdependens på tværs af biologiske, økonomiske, teknologiske og institutionelle faktorer og med et langsigtet tidsperspektiv. Begrebet kobles ofte sammen med utvikling (jf. citatet ovenfor), og kan således ses som en proces snarere end som et mål. På både mikro- og makroniveau betyder bæredygtighed, at produktion og forbrug må udföres på en sådan måde, at den ”kan blive ved”; at fremtiden ikke sættes over styr på grund af nutidens forbrug eller produktionsform, hverken økonomisk, biologisk eller socialt.


20 Miljøministeriet, 2009
ressource kan opretholde i det lange løb. Her er fokus på regulering af den menneskelige udnyttelse af ressourcen.

Den underliggende biologiske antagelse bag fiskeriregulering er, at der er en sammenhæng mellem fiskeridødelighed (fiskeriets intensitet) og fiskeriets bæredygtighed. Hvis en vis grænse for fiskeridødelighed overskrides, kan det forventes, at ressourcens produktivitet vil falde, og at bestanden eventuelt vil kollapse og føre til en fællestragedie. Denne grænse er af biologer på FMRI fastsat til 33 procent. Det vil sige, at der ikke må fiskes mere end 33 procent af fiskebestanden, hvis vi vil sikre et biologisk bæredygtigt fiskeri. ICES har derimod en mere konservativ vurdering af bæredygtigt fiskeri og har sat grænsen til 27 procent, som bæredygtigt kan fiskes af bestanden.

Det er denne tekniske definition af bæredygtig udnyttelse, som vi vil anvende som udgangspunkt for vurderingen af, om den færøske fiskeriregulering formår at sikre en bæredygtig udnyttelse af ressourcen. Mængden af fisk, der bæredygtigt kan fiskes, afhænger selvfølgelig af bestandens størrelse, hvorfor de 33 procent af bestanden kan være meget svingende mængde fisk målt i tons.

Mere perifert vil vi også berøre den økonomiske bæredygtighed, eftersom der er en vekselvirkning og en gensidig påvirkning mellem den biologiske og den økonomiske bæredygtighed. Et fiskeri, der forvaltes biologisk bæredygtigt er forudsætningen for en økonomisk rentabel fiskerisektor, eftersom det jo er hele fundamentet for sektorens overlevelse. På den anden side kan man have et biologisk bæredygtigt fiskeri uden at have en økonomisk bæredygtig fiskerisektor. Denne situation kan opstå, hvis myndighederne, som tilfældet er mange steder i verden, vælger at indføre forskellige former for støtteordninger (f.eks. driftsstøtte til skibene) for at bevare fiskeriflåden og sikre en stabil varetilførsel til fiskerimarkederne. Det ultimative mål for et ressourcerreguleringsregime er at sikre et biologisk bæredygtigt fiskeri, der også er økonomisk bæredygtigt. Dette er en målsætning, der har vist sig at være særdeles vanskelig at opnå. Ikke desto mindre er det en målsætning, som ethvert reguleringsregime bør sætte sig. For Færøerne, et land hvis fiskeriexport udgør 95 procent af den samlede eksport, er det endnu mere magtpåliggende at sikre både biologisk og økonomisk bæredygtighed. Vi mener, at nøglen til at nå dette mål ligger i den institutionelle regulering af fiskeriet. Nedenfor vil vi præcisere, hvad vi lægger i det centrale begreb ’regulering’.

2.3.3 Regulering


En væsentlig kritik af traditionel fiskeriforvaltningsteori- og praksis er, at der er for meget fokus på fiskebestanden og for lidt på fiskerne og de institutioner, der skaber rammerne om de individuelle
aktørers handlemuligheder i forbindelse med ressourceudnyttelsen.\textsuperscript{22} Vi mener, at begrænsninger i de institutionelle kapaciteter, snarere end de tekniske kapaciteter, ofte udgør den største barriere for en mere bæredygtig fiskerimanagement. Det er institutionerne, der etablerer spillets regler, og som bestemmer, hvordan adgangen og udnyttelsen af ressourcen skal reguleres. Derfor vil vores behandling af ressourceregulering på Færøerne primært tage afsæt i de institutionelle konfigurationer omkring fiskeriet, og hvilken indflydelse disse har på et bæredygtigt fiskeri. Det skal i denne forbindelse nævnes, at fiskeriregulering og management eller forvaltning i en vis udstrækning vil blive brugt synonymt i opgaven.

2.3.3.1 Fiskeriregulering og bæredygtighed

Fiskeriregulering inkluderer som sagt både biologiske målsætninger, som er at opnå det maksimale bæredygtige fiskeriniveau eller at forhindre, at gydebestanden kommer under en prædefineret minimumsgrænse, og økonomiske målsætninger, som er at maksimere den totale marginale, kortsigtede profit og stabilitet i landinger og indsats. Herudover indeholder fiskeregulering ofte en socioøkonomisk tilgang, der tager hensyn til regional fordeling og beskæftigelse.

Der er tale om et komplekst policyfelt, hvor det kan vise sig at være meget svært at finde en balance mellem de forskellige og ofte modstridende målsætninger, som en effektiv og bæredygtig regulering kræver. Generelt kan kompleksiteten i fiskeriforvaltningen forklares ud fra naturlige spændinger mellem tre forskellige paradigmer, der hver især fokuserer på en af følgende målsætninger:\textsuperscript{23}

1) Konservering af bestandene
2) Økonomisk effektivitet
3) Institutionel robusthed


Fiskeripolitik eller regulering kan grundlæggende betragtes som refleksioner af de spændinger, der findes mellem disse tre retninger. Det er dog sjældent, at de involverede aktører kun besidder det ene perspektiv. Selv om der i færøsk fiskeripolitik findes ’ekstreme’ synspunkter, der udelukkende fokuserer på én af de tre målsætninger for fiskeriforvaltningen, er der dog oftest tale om en kombination, hvor aktørerne argumenterer med en blanding af biologiske, økonomiske og

\textsuperscript{22} Noble, 2000: 69
\textsuperscript{23} Charles, 1992: 384
institutionelle argumenter. Fiskerihervervets repræsentanter har f.eks. ud fra øjensynlige rationalistiske og nyttemaksimerende hensyn en préférence for økonomisk effektivitet og profit. Men en forudsætning for en effektiv fiskerisektor på længere sigt er, at bestandene ikke overudnyttes, og for at sikre dette er det nødvendigt med institutionelle arrangementer, der på basis af biologisk rådgivning sørger for en effektiv regulering af ressourceudnyttelsen. Der er således tale om en vekselvirkning og gensidig afhængighed mellem de tre forskellige målsætninger.

Et essentielt problem med fiskeriforvaltning er, at forskellige brugergrupper eller interessenter har forskelligt syn på ‘the nature of nature’ og kan have svært ved at enes om, hvordan de forskellige målsætninger skal vægtes. I sådanne situationer er det en vigtig opgave for forvaltningen at skabe en balance mellem de forskellige kategorier af målsætninger. Dette gøres almindeligvis igennem komplicerede forhandlingsprocesser, men det er sjældent, at veldefinerede og specifikke målsætninger identifieres og offentliggøres. I loven om erhvervsmæssigt fiskeri, der danner den juridiske baggrund for fiskerireguleringen, er den overordnede målsætning definieret som “biologisk og økonomisk bæredygtighed.” Denne målsætning er dog ikke konkretiseret på nogen måde, hvorfor der opstår en definitionskamp om, hvad bæredygtighed egentlig betyder.

I den udstrækning forskellige målsætninger er i konflikt med hinanden, ligger kernen i en bæredygtig udvikling i fiskeriet at sikre en passende balance mellem de forskellige målsætninger. Fiskeriregulering handler derfor i bund og grund om at finde midlerne til effektivt at kunne løse disse konflikter. Som vi vil se i analysen, er konflikten mellem biologer og fiskere på Færøerne institutionaliseret i selve fiskeriforvaltningen. Der kan derfor argumenteres for, at denne konflikt udgør en latent fare for at underminere og/eller destabilisere en bæredygtig udvikling i fiskeriet, eftersom der ikke findes en vægtning mellem de forskellige målsætninger.

2.3.3.2 Reguleringsstrategier
Økonomisk teori forudsiger, at der i fiskeri med fri adgang vil blive tilføjet nye fartøjer til fiskeriflåden indtil det punkt, hvor ingen ressourcerente bliver genereret. Udvidelsen af fiskeriindsatsen vil fortsætte, indtil den samlede indtjening fra fiskeriet er den samme som de samlede omkostninger. For at forhindre overfiskeri eller fælledens tragedie er forvaltningen nødt til at kontrollere fangsterne i de forskellige fiskerier. Dette kan gøres ved at vælge mellem forskellige strategiske værktøjer, der kan kontrollere fiskeridødeligheden, dvs. fiskeriets intensitet - enten direkte via input eller output regulering eller indirekte ved at påvirke fiskernes adfærdsmønstre.

De direkte kontrolstrategier inkluderer inputkontrol, som almindeligvis omfatter antallet af skibe, antallet af havdage, kapacitet pr. skib og flådespecifikke fiskeriområder samt outputkontrol, som omfatter TAC (total allowable catch), individuelle kvoter (IQ), individuelt omsættelige kvoter (ITQ) og tekniske kontrolinstrumenter (sted, sæson, redskabstype, maskestørrelser). De indirekte
kontrolstrategier omfatter på den anden side økonomiske incitamenter, primært skatter og subsidier og at etablere sociale normer for ansvarlig fiskeriadfærd.

Uanset hvilke reguleringsstrategier, der anvendes, kræver en effektiv fiskeriregulering evnen til at forudsige udviklingen i fiskebestandene, flådens økonomiske udvikling samt fiskernes reaktioner på reguleringer. Det synes lige svært at lave forudsigelser om enten de direkte eller de indirekte kontrolstrategier. I begge tilfælde involverer forudsigelserne de primære effekter, f.eks. relationen mellem indsats og fiskeridødelighed og de sekundære effekter som f.eks. udsmidningsniveaulet, der bl.a. determineres af markedsvilkårene.


Den økonomiske tilgang fokuserer på økonomisk effektivitet, der begrænse af fiskernes produktivitet. Denne tilgang har derfor en tendens til at advokere for etablering af ejendomsrettigheder indenfor fiskeriet og brugen af økonomiske incitamenter til at regulere fiskeriet. Økonomiske incitamenter kan have omfavnende konsekvenser. De påvirker omkostningerne, og reaktioner og har derfor en indflydelse på profitten og fiskernes investeringsafhængighed. Eftersom forventninger om fremtidig profit påvirker investeringsafhængigheden mere end fortidig profit, kan en ændring i den økonomiske regulering have øjeblikkelig virkning, og endda før de faktiske ændringer i indtægt og bestandsniveauet er sket.

Den institutionelle tilgang lægger vægt på, at det er en hovedopgave for fiskerireguleringen at etablere ejendomsrettigheder og regler for at sikre bæredygtige, effektive og retfærdige resultater. Ejendomsrettigheder har til hensigt at begrænse og koordinere ressourcebrugen og sikre, at reglerne reflekterer ændringer i de naturlige, økonomiske og sociale omstændigheder i et givent fiskeri. Forskellige typer ejendomsrettigheder findes, og eftersom deres effektivitet er kontekstuel, findes der heller ikke nogen universel løsning, der kan fremhæves. I behandlingen af det færøske licenssystem vil vi diskutere konsekvenserne af fiskeriets ejendomsrettlige forhold, og

---

24 Christensen et al, 1999: 180-181

25 Også kaldet ’olympisk fiskeri’, som kort sagt betyder, at fiskerne konkurrerer om, at være først ude på feltet med hensyn til at fiske så meget som muligt, så hurtigt som muligt og før de andre gør det.
sidst i opgaven vil vi se nærmere på, hvordan de problemer, der knytter sig til begrænsningen af adgangen til fiskeriet, eventuelt kan løses.

Den institutionelle tilgang lægger også vægt på, hvilken rolle brugerdeltagelse og institutionel robusthed spiller og har tendens til at argumentere for brugen af en form for co-management eller uddelegering af autoritet for at regulere udnyttelsen af fiskeriressourcen. Argumentet er kort sagt, at brugerdeltagelse eller co-management styrker reguleringens legitimitet og dermed også regeloverholdelsen i fiskeriet. I analysen af den færøske fiskeriforvaltning vil det fremgå, at fiskeriforvaltningen på Færøerne anvender en dybt institutionaliseret form for co-management, hvor fiskerihervernets indflydelseskanal er en lovfæstet og institutionaliseret praksis. Selv om der i litteraturen tit fremhæves, hvor vigtigt det bl.a. er for fiskerireguleringens legitimitet, at der i reguleringssystemet i en vis udstrekning etableres co-management mekanismer, viser det færøske tilfælde, at der også kan være grund til at sætte spørgsmålståen ved co-management principperne, som vi vil behandle senere i opgaven.

2.4 Specialets opbygning

Opsummerende er formålet med denne opgave at belyse, hvordan institutionerne, som danner rammen om reguleringen af fiskeriressourcer på Færøerne, er opbygget, og hvilke konsekvenser de har for bestandene. Vi tager udgangspunkt i en deduktiv teoretisk tilgang, hvor vi anvender de teoretiske antagelser og forudsigelser til at analysere institutionen ’færøsk fiskeripolitik’. Den videre analyse vil blive struktureret i fem yderligere afsnit.


I afsnit 4 er det vores hensigt at redegøre for den historiske udvikling i færøsk fiskeripolitik, som har været med til at forme den nuværende institution. Institutioner eksisterer sjældent uafhængigt af forpiden, og der er ofte et afgørende hændelsesforløb, der går forud for skabelsen og udviklingen af den nuværende institution. Disse historiske faktorer udgør nogle uafhængige variabler for skabelsen af færøsk fiskeriregulering som institution. I det brede perspektiv er det derfor vigtigt at identificere de faktorer, som oprindeligt var med til at skabe det nuværende reguleringsregime.

---

26 Se Jentoft & McCay, 1995

I afsnit 6 vil vi foretage en evaluering af de beskrevne reguleringsmekanismer ved at kigge nærmere på udnyttelsen af bestandene, og hvordan den passer overens med den biologiske rådgivning. Det primære evalueringskriterium, som vi anvender til at vurdere fiskeriforvaltningen, er dens evne til at forhindre overudnyttelse af fællesressourcen.

I afsnit 7 vil vi forsøge at lave en samlet perspektivering på baggrund af de forrige analyser, hvor det er hensigten at opdبية mulige løsningsforslag til de identificerede problematikker, især med henblik på systemets evne til at sikre et bæredygtigt fiskeri.

I afsnit 8 konkluderes på speciallets samlede analyse.
3. Teori

I følgende kapitel vil vi redegøre for specialets teoretiske fundering. Kapitlet er delt i tre hovedafsnit. Først vil vi redegøre for CPR-teorien og litteraturen om fællesressourcer. Her vil det fremgå, hvilke særlige egenskaber en fællesressource som fisk har, og hvilke grundlæggende problematikker knytter sig til forvaltningen af en ressource med disse egenskaber. I denne sammenhæng er metaforen “tragedy of the commons” meget velegnet til at belyse, hvilket scenarie enhver ressourcereguleringsinstitution står overfor. Fælledens tragedie tager afsæt i nogle grundlæggende antagelser om, hvordan agenter kan forventes at agere under bestemte betingelser. Dette leder os over i spilteorien, som kort vil blive belyst, før vi tager fat i rational-choice tilgangen indenfor det institutionelle paradigme. Denne tilgang bruges til at forklare, hvilket rationalitetsbegreb vi tager afsæt i, både når det kommer til den individuelle aktørs rationalitet, og når det gælder den kollektive rationalitet, som præger fiskeripolitikkens institutioner. Institutionerne er i rationel optik med til at strukturere den individuelle afdørd i form af regler og procedurer, som de implicerede aktører er blevet enige om at følge. Til sidst vil vi belyse den historiske institutionalisme. Teoriens styrke er, at den har fokus på den bredere historiske kontekst og de substantive agendae, der op igennem tiden har været med til at præge fiskeripolitikkens institutionelle indretning. Vi vil derfor primært tage udgangspunkt i den historiske institutionalismes begrebsapparat for at belyse den historiske udvikling indenfor færøsk fiskeripolitik.

3.1 Fællesressourcer - Common Pool Ressources (CPR)

Det overordnede tema for dette speciale er de problematikker, der knytter sig til regulering af fællesressourcer. Det er derfor hensigtsmæssigt først at definere og præcisere begrebet “fællesressourcer” eller ”common pool ressources”, eftersom det er med udgangspunkt i ressourcens grundlæggende egenskaber, at vi vil behandle færøsk fiskeripolitik som reguleringssinstrument. Dette afsnit vil derfor være en kombination af en begrebsafklaring i relation til begrebet “fællesressourcer” og en redegørelse for de centrale facetter i CPR-teorien.


Almindelige offentlige goder er kendtegnet ved, at det er svært eller umuligt at ekskludere folk fra at bruge dem, og at de ikke (eller i mindre grad) er rivaliserende, dvs. at en persons brug af disse goder ikke fratager en anden person muligheden for at gøre brug af dem. Under denne kategori hører f.eks. goder som national sikkerhed og gratis offentligt fjernsyn. Private goder er kendtegnet ved, at det er nemt at ekskludere brugere fra disse goder, da de oftest bliver købt og solgt på et privat marked.
Fælles goder eller fællesressourcer, som de vil blive kaldt herefter, er derimod kendetegnet ved, at det er svært at ekskludere brugere fra denne ressource, og at der er rivalisering mellem brugerne af ressourcen. Det er det sidste, som adskiller et fælles gode fra et offentligt gode. Under denne kategori af goder tilhører fiskeressourcer i havet. Havressourcer og fisk bliver ofte unuanceret kategoriseret som fællesressourcer ud fra den betragtning, at de er “owned by no-one and belonging to everyone”.\(^{27}\) Dette er en simplificering, som kan give anledning til misforståelser i forhold til reguleringsbehov og de muligheder, myndighederne har for at regulere brugen af ressourcen.

Den definition af fællesressourcer, som vi vil operere med i dette speciale er følgende: "Fællesressourcer er naturlige eller menneskeskabte ressourcer, som har den egenskab, at det er muligt, men svært og omkostningsfuldt at ekskludere potentielle brugere fra adgangen til ressourcen, og at brugen af ressourcen er rivaliserende.\(^{28}\)"

Ekseklusion og rivalisering er derfor to begreber, som er centrale i forståelsen af de specielle egenskaber ved fællesressourcer, og de problemer, som knytter sig til reguleringen af disse.

Ekseklusion handler fundamentalt om, hvordan det er muligt at ekskludere potentielle brugere fra en ressource, og eksklusionen er også en væsentlig faktor i forhold til at opnå økonomisk og biologisk bæredygtig udnyttelse af ressourcen. Mulighederne for eksklusion kan variere meget i forhold til ressourcens fysiske karakteristika og den brugergruppe, som har adgang til den. Disse forhold er med til at danne baggrund for, hvilke reguleringsmodeller er relevante, og hvilke barrierer og potentialer, der knytter sig til dem. Der peges eksempelvis ofte på, at fiskeri er svært at afgrænse, og pga. fiskebestandenes mobilitet kan eksklusion være en problematisk øvelse at udføre.


I vores tilfælde behandler vi en situation, hvor de involverede individer træffer gentagne valg, hvor individerne bruger den samme ressource igen og igen. Fisk tilhører med andre ord den kategori af fællesressourcer, som kan fornyes (renewable resources).

Fiskebestanden er den fælles pulje, som reproducerer sig selv, og den fangede mængde fisk er den konkrete ydelse af ressouceenhed. Hvis fangsten øges, og udtrækningen af bestanden dermed bliver for stor, kan det skade dens evne til fortsat at skabe nye ressouceenheder. Dette fænomen

\(^{27}\) Berkes, 1989: 7
\(^{28}\) Ostrom, 1992: 243
opstår, når indsatsen efter ressourcen bliver for stor, og når for mange brugere gør brug af den (også kaldt crowding).


Mange analytikere påpeger, at individer, som bruger en fællesressource, står overfor en potentielt universelt tragisk situation, hvor deres individuelle rationalitet fører til et udfald, som ikke er rationelt set fra gruppens synspunkt. Når dette forekommer, står vi overfor et CPR dilemma (også nævnt “tragedy of the commons”, som vi vil komme nærmere ind på senere). Ikke alle fællesressourcer er behæftet med dette dilemma, f.eks. kan efterspørgslen efter ressourcen være lav nok til at forhindre tragedien af overforbrug. I andre CPR situationer er mængden af ressourceenheder, som bliver efterspurgt, stor nok til, at brugeren er motiveret til at forfølge individuelle strategier, som vil producere suboptimale udfald, hvis der ikke allerede er etablerede fælles forholdsregler for at forhindre disse problemer.29

Når et CPR dilemma opstår, vil en løsning af dilemmaet som oftest kræve ændringer i både regler for adgangen til ressourcen og ændringer i regler for brug af den. Da forvaltning af naturressourcer ofte danner grundlag for magtkampe mellem forskellige interessenter, som kan have modstridende interesser med hensyn til adgangen og udnyttelsen af en bestemt ressource, kan dette blive problematisk at løse politisk.

Formålet med dette speciale er bl.a. at opnå en forståelse af, hvordan regler, iværksat af det politiske system, påvirker brugerernes adfærd og det resultat, som brugerne af en fællesressource opnår. Diskussionen om reguleringsværktøjer, både indenfor naturressourceforvaltning og på andre områder, drejer sig om, hvilke redskaber, der er bedst egnede til at opnå de ønskede løsninger. I forlængelse heraf behandles nogle centrale tematiseringer af kerneproblemer ved regulering af fælles ressourcer, mere specifikt fælledens tragedie (Tragedy of the commons) og kollektive handlingsproblemer.30 Nedenfor ser vi nærmere på fælledens tragedie, som er en metafor for et CPR-dilemma, der er meget anvendelig til at forstå de konsekvenser, som brugen af fællesressource kan føre til, hvis ressourcerruleringen ikke er tilstrækkelig.

29 Ostrom et al. (1990): 15
30 Olson, 1965
3.1.1 Fælledens tragedie

Et af de største problemer, der knytter sig til administration af fællesressourcer, er brugernes potentielle overudnyttelse og det efterfølgende kollaps af ressourcen. Denne tilstand bliver i den teoretiske litteratur beskrevet som fælledens tragedie eller “tragedy of the commons”.

Garret Hardin beskriver denne tragedie i en artikel fra 1968, og dette udtryk er siden blevet brugt til at beskrive en situation, hvor vi kan forvente nedslidning af en ressource, når mange individer bruger en knap ressource i fællesskab. For at illustrere den logiske struktur i sin argumentation, bruger Hardin det åbne græsareal, hvor flere hyrder hver især lader deres dyr gå på en fælles græsning. Derefter undersøger han situationens struktur ud fra den rationelle hyrdes perspektiv.

Overskuddet ved ekstra udnyttelse går til den enkelte bruger, mens omkostningen ved det ekstra slid på fællesressourcen fordeles mellem alle. Hver enkelt hyrde får et direkte overskud fra sine egne dyr, mens han vil få omkostningerne fra overudnyttelse med forsinket effekt. Der opstår derfor et incitament til at udnytte så meget som muligt for hver enkelt, før de andre slider ressourcen så meget, at der ikke længere er græs til dyrene. Hardin opsummerer den tragiske situation således:

“Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons.”

Hardin var ikke den første til at påpege fælledens tragedie. Aristoteles skriver: “what is common to the greatest number [of people] has the least care bestowed upon it” analogien kan overføres til fiskeri, hvis den samme incitamentsstruktur er til stede.

Der er dog en række implicitte antagelser, som er knyttet til Hardins beskrivelse af fællepåvekkudet der ikke er nogen særlig rettighedsfordeling knyttet til brugen af ressourcen, hvor det reelt kan sidestilles med ikke-ejendom. Derimod kan fællesressourcer have tilknyttet et system med rettigheder, som kan have karakter af fælleseje,

31 Hardin, 1968: 1244
32 Aristoteles, citeret i Ostrom, 1990: 2
33 McKean, 1992: 251

Hardins metafor med geder på et græsningsareal har herudover nogle begrænsninger, når det skal overføres til en fiskeripolitisk situation, fordi dette spilteoretiske scenarie opererer på et mere generelt konceptuelt niveau end den specifikke situation, som denne undersøgelse skal beskrive. Denne model giver dog en god forklaring på, hvorfor brug af en fællesressource kan føre til overudnyttelse, selvom det burde være i brugernes interesse at opnå det maksimale sociale afkast. Forskellen mellem modellen og vores specifikke situation er primært, at det er rimeligt nemt at finde frem til det optimale antal geder på en græsning ved at afmåle arealet, beregne eller vurdere frugtbarheden af græsningen og derefter finde frem til det antal geder, som giver det optimale sociale afkast. Det er derimod i sagens natur langt sværere at finde frem til det optimale brug af en fiskebestand. Derudover er bestandene blandede, og rent teknisk er det svært at regne sig frem til det økonomisk optimale fiskeri. Derfor vil fiskeri altid være behæftet med en større usikkerhed omkring ”græsningsarealet” og antallet af brugere. Metaforen kan dog bruges til at illustrere en situation, hvor brugere af en fællesressource ignorerer de omkostninger, som deres forbrug har for de andre brugere af ressourcen. Vi har dermed fået en eksternalitet, som brugerne ikke bliver tvunget til at forholde sig til. Dertil er det ikke altid nemt definitivt at påvise en fællestragedie i fiskeriet, fordi havbiologerne ikke kan komme udenom nogle ukendte x-faktorer i deres prognoser og udregninger. En fællestragedie og nedbrydelsen af en fiskebestand kan også antage forskellige styrker. Vi kan f.eks. se moderate fællestragedier, hvor bestanden ikke er kollapset, men dog overudnyttet.

Grundet usikkerheden indenfor fiskerierhvervet vil det eneste sikre handlingsmønster for en bruger af fællespuljen være at maksimere sit eget afkast og personligt gøre brug af den størst mulige mængde af ressourcen. Usikkerheden medfører også, at kortsigtede hensyn bliver mere dominerende end langsigtede strategier. Betydningen af kortsigtede hensyn i vores tilfælde er, at brugerne prøver at indfange en så stor del af puljen som muligt, i stedet for at gemme den mulige fangst til en senere tidspunkt, fordi brugeren ikke har nogen sikkerhed for, at den vil befinde sig på det pågældende sted senere hen. Herudover er den enkelte aktør nødt til at gå ud fra, at de andre brugere tænker kortsigtet, hvorfor han selv bliver tvunget til at handle tilsvarende. Derfor bliver fællespuljen udsat for en situation, som kan føre til overudnyttelse, hvis den institutionelle regulering ikke forhinder dette scenarie. Denne undersøgelse vil herefter operere med denne
spilteoretiske antagelse om fiskernes handlingsmønstre. En nærmere redegørelse for spilteorien følger i næste afsnit.

Faren for fælledens tragedie er ofte det, som driver ændringer i fiskeripolitisk regulering, fordi der er mange eksempler på, at menneskelig handling overfor fælles goder ofte fører til overudnyttelse og i sidste ende ressourcens kollaps. H. Scott Gordon beskriver dynamikken, som kan føre til fælledens tragedie, indenfor fiskeriet således:

“There appears then to be some truth in the conservative dictum that everybody’s property is nobody’s property. Wealth that is free for all is valued by no one because he who is foolhardy enough to wait for its proper time of use will only find that it has been taken by another...The fish in the sea are valueless to the fisherman, because there is no assurance that they will be there for him tomorrow if they are left behind today.”34


Logikken i fælledens tragedie har været brugt til at analysere mange fiskeripolitiske problemstillinger, men vores formål er bl.a. at undersøge, om den institutionelle konfiguration i form af regler og rammer lægger op til eller danner grænse for en fælles tragedie i fiskeriforvaltningen på Færøerne. Hvis det er tilfældet følger spørgsmålet, hvorfor det politiske system ikke konstruerer et institutionelt setup, som forhindrer en potentiell overudnyttelse af en fællesressource. Vores undersøgelse vil for det første se nærmere på, hvorvidt reguleringsregimet

34 Gordon, 1954: 124
35 Johnsen, 2005: 482
på Færøerne kan føre til en fælles tragedie, og om den institutionelle konstruktion åbner op for dette scenarie. Derefter er det nødvendigt at opstille alternativer til den nuværende regulering.

3.1.2 Spilteori
Fælledens tragedie påpeger en relevant dynamik, som er knyttet til mange situationer med fælles ressourcer. Logikken, som fører til tragedien, skal dog ikke tages for givet. Derfor er det vigtigt at klargøre incitamentsstrukturen og den enkeltes adfærd i feltet. Fællesressourcer kan være præget af Hardins tragiske logik, men dette kan også forhindres via fornuftig regulering.

Fælledens tragedie er tæt knyttet til klassisk spilteori, specielt eksemplificeret med fangernes dilemma. Den paradoksale situation, hvor individuelt rationelle strategier fører til kollektivt irrationelle udfald, udforder den fundamentale tro på, at rationelle individer kan opnå fælles rationelle udfald.36 Derfor vil vi nu redegøre for nogle af de centrale antagelser, som spilteorien operer med. Specialet indeholder ikke en egentlig spilteoretisk analyse, men spilteorienes antagelser om aktørernes incitamentsstrukturer, er en underliggende præmis, som vores analyse bygger på. Det er således ikke selve spillet som er i fokus, men snarere rammerne om det spil der foregår ude i fiskerifeltet, de institutionelle strukturer, som analyseres.

Spilteorien opstiller modeller for, hvordan brugere af fællesressourcer vil handle i feltet, når de bliver stillet overfor specifikké valg. Spilteoretiske modeller, som skal symbolisere et virkeligt scenario, bygger altid på en mere generel teori, som giver de logiske værktøj og teknikker til at konstruere mere specifikke modeller. Der skal derfor skelnes mellem den generelle spilteori og de specifikke spilmodeller. Spilteorien opererer på et mere generelt konceptuelt niveau end de modeller, som bruger spilteori til at belyse bestemte problemer.

I CPR-teorien er den moderne spilteori et ofte benyttet redskab til at forstå adfærd og udfald i CPR situationer, specielt når spilteorien bliver kombineret med en institutionel tilgang til problematikker angående fællesressourcer. Vores analyse følger også denne tilgang, eftersom vi vil kombinere den institutionelle tilgang, hvor opmærksomhed blandt andet bliver rettet imod regler og rammer, med den formelle teori om non-køoperative spil og fuld rationalitet.

Hardins model om fælledens tragedie, der blev omtalt i forrige afsnit, har den samme struktur som spillet om fangernes dilemma, som også er et non-køoperativt spil. I non-køoperative spil er kommunikation blandt spillerne forbudt eller umulig. Hvis kommunikation blandt spillerne er mulig, antages verbale aftaler ikke at være bindende. Fangernes dilemma er et spil, hvori deltagerne har fuld information, som indebærer, at alle spillerne har fuld indsigt i spilletets samlede struktur og de specifikke pay-offs, som er knyttet til de forskellige udfald. Spillerne kan enten

36 Ostrom, 1990: 5
kende eller ikke kende de andre aktørers igangværende handlinger afhængigt af, om disse er mulige at observere eller ikke.37

I vores tilfælde vil spilteori blive brugt til at belyse fiskernes adfærd, og hvilke konsekvenser denne adfærd kan have for fiskebestanden og dennes mulighed for at reproducere sig selv og skabe mulighed for fremtidig indtjening. Spilteorien kan med andre ord være behjælpelig til at belyse CPR-dilemmaet i færøsk fiskeripolitik. Der er meget, der tyder på, at fiskeriet på Færøerne kan karakteriseres som et non-kooperativt spil, hvor fiskernes adfærd er kendtegnet ved en kort tidshorisont uden mulighed for at kommunikere og koordinere deres adfærd. Kommunikation hentyder i denne sammenhæng til kommunikationen blandt brugere af en fællesressource om, hvor store mængder af ressourcen hver enkelt bruger kan gøre brug af. Det kunne f.eks. være aktuelt i en situation, hvor brugerne af fællesressourcen organiserer et indbyrdes styringsregime for at sikre bæredygtighed, eller at alle kan have mulighed for at overleve i tilfælde af svindende ressourcer.

Spilteorien belyser også godt problemstillingen omkring betinget rationalitet (bounded rationality), som hænger tæt sammen med det langsigtede og kortsigtede perspektiv. Der er noget, der tyder på, at de kortsigtede interesser på nuværende tidspunkt vinder over de langsigtede hensyn. Teorien kan således give en idé om, hvorvidt den første ressourcepolitik tilskynder eller forhinder en fælles tragedie i færøsk fiskeri.

Spilteorien belyser også godt problemstillingen omkring betinget rationalitet (bounded rationality), som hænger tæt sammen med det langsigtede og kortsigtede perspektiv. Der er noget, der tyder på, at de kortsigtede interesser på nuværende tidspunkt vinder over de langsigtede hensyn. Spilteorien kan således give en idé om, hvorvidt den første ressourcepolitik tilskynder eller forhinder en fælles tragedie i færøsk fiskeri.

Spilteorien belyser også godt problemstillingen omkring betinget rationalitet (bounded rationality), som hænger tæt sammen med det langsigtede og kortsigtede perspektiv. Der er noget, der tyder på, at de kortsigtede interesser på nuværende tidspunkt vinder over de langsigtede hensyn. Spilteorien kan således give en idé om, hvorvidt den første ressourcepolitik tilskynder eller forhinder en fælles tragedie i færøsk fiskeri.

Spilteorien belyser også godt problemstillingen omkring betinget rationalitet (bounded rationality), som hænger tæt sammen med det langsigtede og kortsigtede perspektiv. Der er noget, der tyder på, at de kortsigtede interesser på nuværende tidspunkt vinder over de langsigtede hensyn. Spilteorien kan således give en idé om, hvorvidt den første ressourcepolitik tilskynder eller forhinder en fælles tragedie i færøsk fiskeri.

Dette giver anledning til at tro, at i situationer, hvor aktører med korte tidshorizonter ikke kommunikerer med hinanden, ikke stoler på hinanden eller ikke har adgang til pålidelige eksterne håndhævere af aftaler eller regler, vil udfaldet være i tråd med den non-kooperative spilteori.

Denne opgave arbejder ud fra den antagelse, at brugerne af fiskeriresourcer i færøsk farvand ikke har noget samarbejde vedrørende de mængder fisk, som tages af bestandene hvert år. Derfor kan vi bruge den non-kooperative version af spilteorien til at forklare rederiernes og fiskernes adfærd. Der eksisterer i dag ikke nogen form for organiseret samarbejde mellem fiskeriarbejdere angående brug af den fællespulje, som alle har adgang til, hvorfor vi må antage, at hver enkelt enhed arbejder med det udgangspunkt, at de vil forsøge at optimere den fangst, som de har mulighed for at indfange ved hver enkelt tur på feltet. Deres eneste begrænsninger er de love og regler, der

37 Ostrom, 1990: 4
38 Ostrom et al., 1994: 26
regulerer deres adfærd under fiskeri. Disse begrænsninger er primært sæsonlukninger i gydningsperioden og bestemmelser om redskaber, som er forbudt i bestemte områder (f.eks. er trawlfiskeri forbudt i store områder, hvor der kun kan fiskes med line), og regler om maskevidde og krav om indrapportering af ung fisk. Dette fører frem til den konklusion, at hver enkelt bruger af fiskeriressourcerne i færøsk farvand optimerer individuelt. Årsagen til det er, at dette er den bedste måde at sikre sig den del af fællespuljen, som tilkommer brugeren. Hvis brugeren i stedet vælger at holde igen for at bevare bestanden eller at sikre en mere jævn fangst over hele året, er det højst sandsynligt, at de andre brugere ikke vil gøre det samme, men at de vil fortsætte med at optimere deres fangst på hver enkelt tur. Derfor vil ingen enkelt bruger vælge at ændre sit handlingsmønster uden at have sikkerhed for, at den samlede flåde vil gøre det samme.

Derudover kan rederierne som brugere af fiskeriressourcer på Færøerne heller ikke være sikre på, at man kan gemme fisk i havet, ligesom man gemmer penge i banken. Det gælder derfor om at indfange en så stor del af fællesressourcen som muligt for at overleve. Derfor er et eventuelt samarbejde mellem brugere af fællesressourcen et urealistisk scenarie, idet rederierne naturligvis kun vil forholde sig til de regler og rammer, som myndighederne udstikker for at regulere fangsten.

Spørgsmålet er dog, hvorfor rederierne ikke vælger at samarbejde om brugen af fællesressourcen, når det i teorien kan betale sig bedre for samtlige brugere i længden. En af årsagerne skal findes i den uvished, som brugere af fiskeriressourcer står overfor. Et rederi kan ikke være sikkert på, at fiskebestandene vil befinde sig på det samme sted på et nærmere angivet tidspunkt ude i fremtiden, og derfor vil rederierne som brugere føle sig tvunget til at handle i overensstemmelse med den non-kooperative spilteori. Rederierne vil derfor bruge af fællespuljen, så længe de har mulighed for det og ikke indlade sig på et samarbejde, hvis udbytte rederiet ikke kan være sikker på at få fordelen af. Fiskeriets usikkerhed vil derfor være afgørende for, om rederierne er villige til at samarbejde om brugen af fællespuljen, og da erhvervet er bekendt med alle de usikkerheder, der er knyttet til driften af fiskefartøjer, vil de prøve at optimere her og nu hellere end at forsøge sig med et samarbejde. Alle rederierne vil derfor vælge ”defection” frem for samarbejde.

Spilteorien bygger på grundantagelser fra rational-choice tilgangen, som vi nu vil vende blikket imod.

### 3.2 Rational choice institutionalisme

Rational choice institutionalisme er den tilgang indenfor nyinstitutionel teori, som har haft størst betydning, især når det drejer sig om samspillet mellem organiserede interesser og staten. Den rationelle nyinstitutionalisme bygger på grundantagelser fra den økonomiske teori, og det grundlæggende aktørperspektiv er, at aktører er rationelle og egennytte-maksimerende. Kort

---

39 Blom-Hansen og Daubjerg, 1999: 16

Vi vil tage udgangspunkt i den rationelle tilgang, som ofte bliver associeret med Elinor Ostroms arbejde⁴⁰, hvor institutioner konceptualiseres som en samling regler, som medlemmerne af institutionen enes om at følge for til gengæld at få del i de fordele som institutionen tilvejebringer.⁴¹ I modsætning til Mancur Olsons velkendte konklusion om, at rationelle individer i udgangspunktet ikke vil integre sig i politiske organisationer⁴², argumenterer man i denne tilgang for, at de netop gør det på grund af rationelle overvejelser om, hvilke gevinster de kan få ud af et institutionelt samarbejde.

Fokus er på den rolle, som strategiske interaktioner har for de politiske beslutninger. Udgangspunktet er, at en aktørs ageren tager udgangspunkt i strategiske overvejelser, og at disse overvejelser i høj grad vil være påvirkede af aktørens forventninger om, hvordan andre vil agere. (Dette er essensen i spilleorien, som vi lige har belyst). Institutioner strukturerer denne type overvejelser ved at påvirke det samlede spektrum af valgmuligheder eller ved til tilvejebringe information, som kan formindske usikkerheden om andres ageren. Institutioner kan således tilvejebringe gevinster ved at interagere og kan dermed lede aktørene hen imod bestemte kalkulationer, som potentielt medfører bedre sociale resultater.⁴³

Årsagen, til at Ostroms forskning er velegnet til at belyse vores case, er, at den især har interesseret sig for de institutioner, der har med fællesressourcer og ”the tragedy of the commons” at gøre⁴⁴. Ostrom har, som så mange andre rationelle institutionalister, en tendens til at opfatte politik som en række dilemmaer indenfor kollektiv-handlen. Det vil sige, at når individer søger at maximere deres egeninteresse, kan det nemt føre til et resultat, som er kollektivt suboptimalt (tragedy of the commons). Det, som typisk forhinder aktørerne i at vælge en vej, som

⁴⁰ Ostrom, 1986; Ostrom 1990
⁴¹ Ostrom, 1990
⁴² Olson, 1965
⁴³ Hall & Taylor, 2001: 944-945
⁴⁴ Hardin, 1968; Ostrom, 1990
kollektivt er mere optimal, er fraværet af institutionelle arrangementer, som kan garantere komplementær handlen.  

Institutionelle regler er altså essentielle for at regulere den individuelle adfærd, når deres rationale stræben efter individuelle gevinster kan skabe resultater, som er kollektivt ønskede. En forudsætning for institutionens succes, er, at der findes en mekanisme, som kan iværksætte og håndhæve bindende beslutninger. Uden sådanne regler vil policyområdet degenerere til noget, der ligner Olsons forudsigelse om free-riding og ”defection”.  

Selv om den rationelle tilgang forsøger at give formelle, analytiske udtalelser om institutioner, ligger der indbygget et stærkt normativt element i de fleste rationelle varianter. Institutioner bør i et rational choice perspektiv være designet således, at de kan overvinde de mangler, der ligger i markedet eller det politiske system. En god institution er derfor en, der løser den opgave effektivt.  

Det problem, som Ostrom forsøger at løse, er misforholdet mellem den individuelle og den kollektive rationalitet. Hendes argument er, at de regler, som definerer en institution, er de bedste mekanismer til at integrere de to former for rationalitet. Rationelle individer bliver villige til at acceptere begrænsninger i deres handlemuligheder, fordi de andre aktører er udsat for samme begrænsninger. En god institution i dette perspektiv er en, der formår at skabe regler, der begrænser individuel nyttemaksimering, når maksimering er kollektivt destruktiv, og som formår at håndhæve dets regler.  

Rational choice institutionalisme har en generel tilgang til at forklare, hvordan eksisterende institutioner fungerer. Derfor er tilgangen også bedre til at definere institutioner og til at forklare adfærd indenfor eksisterende regelsæt, end den er til at forklare den proces, der leder til skabelsen af en institution. I modsætning til andre tilgange indenfor institutionalsimen (herunder den historiske institutionalisme), tager den rationelle tilgang institutioner som givne, snarere end som et resultat af historiske processer.  

Grundlæggende handler det om at kæde de funktioner og værdier, som institutionen producerer, sammen med de involverede aktørers præferencer. Det vil sige, at institutionen oprettes på basis af konsensus mellem de involverede aktører, og institutionen overlever kun, hvis den producerer flere goder for de relevante aktører, end alternative institutionsformer ville gøre.  

Ostroms analyse beskriver eksempelvis detaljeret reglernes egenskaber og de forskellige typer regler, der findes i en institution, men hun siger ikke noget om, hvordan reglerne opstår eller hvorfra reglerne stammer.

---

45 Hall & Taylor, 2001: 944  
46 Olson, 1965  
47 Peters, 1999: 59-60  
48 Hall & Taylor, 2001: 944-945
Analysen synes altså at være styret af yderst funktionelle antagelser: hvis der findes et behov for institutionen, vil den opstå. Der synes yderligere at ligge en implicit antagelse af, at de regler man vedtager, er funktionelle og vil indgå effektivt i beslutningsprocessen:

"economic organisations and institutions are explained in the same way: they are structures that emerge and take the specific form they do because they solve collective action problems and thereby facilitate gains from trade."49

Det samme gør sig gældende for forklaringer på, hvorfor institutioner udvikles. Disse ideer synes ikke at være specielt veludviklede i rational-choice tilgangen. Igen er det ikke så relevant et spørgsmål for rational choice institutionalisme, hvordan institutioner foranrer sig, eftersom det analytiske formål er at redegøre for, hvordan strukturen påvirker adfærd og politik.

I den udstæknning institutionel forandring behandles, er det mere som en diskret begivenhed end en kontinuerlig lærings- og justeringsproces. Forandring sker, når den eksisterende institution ikke opfylder de behov, som den oprindelig skulle. Forandring er således en bevidst proces snarere end en kontinuerlig proces, som andre institutionelle tilgange ofte antager. Overført til færøsk fiskeripolitik betyder det, at institutionel forandring afhænger af institutionens legitimitet blandt de involverede aktører. Hvis f.eks. fiskerierhvervet, der er en meget betydningsfuld aktør i færøsk fiskeriforvaltning, oplever det institutionelle setup som fordelagtigt, vil der med andre ord ikke ske de store forandringer, så længe en forandring ville stille fiskerierhvervet dårligere. Disse forudsigelser passer, som vi vil se, meget godt overens med virkeligheden indenfor færøsk fiskeripolitik: Den institutionelle indretning omkring fiskeripolitikken er i høj grad et resultat af de fordele, som den producerer for dens brugere.


49 Terry Moe, citeret i Peters, 1999: 54
3.3 Historisk institutionalisme


Der er tre vigtige træk, som karakteriserer historisk institutionalisme i nutidens politologi. For det første adresserer historiske institutionalister store, substantive spørgsmål med bred offentlig interesse. For det andet spiller tidsperspektivet en vigtig rolle, hvor sekvenser bliver kortlagt sammen med beskrivelsen af transformationer. For det tredje vil historiske institutionalister ligeledes analysere makrokontekster og hypotetisere om den kombinerede effekt af institutioner og processer snarere end at undersøge én institution eller proces ad gangen. Disse tre træk – substantive agendaer, temporale argumenter og opmærksomhed omkring kontekster og konfigurationer – kendetegner historisk institutionalisme.


At spore den historiske proces er en vigtig del af historisk institutionalisme. For at forstå et politisk udfald eller et sæt arrangementer er det vigtigt at undersøge processer, som strækker sig over den tidsperiode, hvor den institutionelle tilblivelse og udvikling har fundet sted. Ved at forlænge tidsrammen vil man selvfølgelig udvide mængden af det empiriske materiale, som er tilgængeligt for undersøgelsen. Udvidelsen af det empiriske felt er vigtigt, idet specielt makrofænomener så som

---

50 Pierson og Skocpol, 2002: 694
ændringer i den overordnede fiskeripolitik forekommer relativt sjældent og ofte indgår i en større historisk sammenhæng.

Historisk institutionelle analyser undersøger tidspunktet for institutionelle ændringer. Konflikter om institutioner afdækker ofte interesser og magtrelationer, og udfaldet vil ikke kun reflektere men forstørre og forstærke vinderens interesser. Årsagen er, at brede politikområder bliver skabt igennem institutionelle valg. I dette perspektiv er politisk evolution en sti eller en proces, og studiet af begyndelsestidspunktet, som er det kritiske tidspunkt ("critical juncture") af institutionelle valg, bliver essentielt for en bredere forståelse af politisk historie.

En anden dimension indenfor institutionel dynamik er spørgsmålet om institutionelle ændringer i sig selv. Aktører vil kæmpe både om institutionelle konstruktioner og politiske resultater. Kampe om institutioner er vigtige, fordi nye omfattende policy-områder kan opstå som følge af institutionelle valg, og eksistensen af de institutionelle strukturer kan forme efterfølgende politiske kampe på en bestemt måde.51

Stiafhængighed er et centralt begreb i historisk institutionalisme, og det referer til dynamikkerne i selvforstærkende eller positive feedback processer i et politisk system. Den basale og meget simple idé er, at de politiske beslutninger, som træffes, når en institution bliver formet, eller når en bestemt politik bliver sat i værk, vil have vedholdende og determinerende indflydelse på politikområdet langt ind i fremtiden. Dette argument kan beskrives ved begrebet stiafhængighed, som går ud på, at når en form for politik eller organisation bliver sat i værk, vil der være en iboende tendens for denne oprindelige politisk skabte institution at bestå over længere tid. Stien kan ændres, og kursen kan justeres, men det kræver stort politisk pres for at producere en gennemgribende ændring i politikken.52 Historisk institutionalisme arbejder med en formodning om, at stiafhængighed er en vigtig forklarende variabel for institutionernes vedvarende eksistens.

Der er en klar logik i disse stiafhængige processer: Udfaldet ved et afgørende tidspunkt medfører feedback mekanismer, som forstærker forekomsten af et bestemt mønster ind i fremtiden. Disse processer har en interessant karakteristik. På trods af relativt lav opmærksomhed ved tidligere stadier i institutionaliseringsprocessen, kan de vise sig at have stor indflydelse senere i processen. Når aktørerne først har vandret ned ad en bestemt sti, vil de få betydelige vanskeligheder ved at returnere eller at skifte kurs. Nutidens valgmuligheder er begrænset af fortidens oprindelige valg af politisk kurs. Politiske alternativer, som engang var mulige, kan blive urealistiske i længden. Således vil hændelser og processer, som sker under og kort efter de kritiske øjeblikke få stor betydning i fremtiden.53 Denne dynamik kan forklare, hvordan den rettighedsbaserede regulering

51 Thelen og Steinmo, 1992: 22
52 Peters, 1999: 63
53 Pierson og Skocpol, 2002: 700
af færøsk fiskeri i praksis viser sig at være særdeles svær at ændre, idet rettighedshavere altid vil kæmpe for at beholde deres rettigheder.

Der er stærke teoretiske årsager til at tro, at selvrystækkende processer er vigtige i det politiske liv. Når de først er etablerede, vil mønstre af politisk mobilisering, spillets institutionelle regler og selv borgeres basale måde at tænke på om den politiske verden ofte generere en selvrystækkende dynamik. Udover at sætte fokus på kritiske øjeblikke vil argumenter vedrørende stiafhængighed bidrage til forståelsen af den iboende inerti, som karakteriserer mange aspekter i det politiske liv. Disse argumenter kan også blæse liv i analysen af magtrelationer ved at vise, at magtens ulighed, som måske ikke er specielt betydningsfuld i starten, kan blive forstærket og kan blive dybt indlejret i institutioner og den dominerende forståelse af politik. Argumenter knyttet til stiafhængighed giver også et brugbart modspil til en tendens til at acceptere rent funktionalistiske forklaringer for vigtige politiske udfald.54

Vigtigheden af “increasing returns” dynamikkerne retfærdiggør fokusset på timing og sekvensering, som udgør en vigtig del af det teoretiske rationale for at undersøge historiske processer. I stiafhængige processer vil timingen af tingenes sammenhæng udgøre en vigtig forklarende variabel for fremtidens udvikling af institutioner og organisationer. Hvis man kun undersøger de dagsaktuelle stridigheder uden at kaste et blik på den historiske udvikling, som skaber grundlaget for aktørernes præferencer, risikerer man at gå glip af centrale kausale faktorer til at forklare nutidens politik og politikformulering.55

De fleste argumenter, som historisk institutionalisme giver af sekvensernes kausale betydning, er forankret i påstande om selvrystækkende eller positive feedback processer. Stiafhængige argumenter som selvrystækkende processer forklarer, hvorfor og hvornår sekvensering kan have betydning. På trods af at stiafhængige argumenter ofte fokuserer på institutionaliseringen af bestemte konfigurationer, som viser sig at være svære at ændre, vil fokusset på sekvensering vise, hvordan argumenter vedrørende stiafhængighed kan inkorporeres i forklaringer på politisk evolution ligesåvel som forklaringer på politisk fastlåste institutioner.56

Historisk institutionalisme påpeger, at sekvensering spiller en vigtig rolle for fremtidige valgmuligheder, og disse argumenter hviler på de samme mekanismer som i stiafhængighed: Skridt i en sekvenseringsproces er irreversible, fordi institutionelle regler medfører, at alternativer, som fandtes i de foregående runder, bliver udelukkede fra fremtidens valgmuligheder.57

Historisk institutionalisme bruger også timing og sekvensering til at kaste lys på bestemte sammentræf, som er en interaktion mellem bestemte kausale sekvenser, som støder sammen på

54 Ibid
55 Pierson og Skocpol, 2002: 701
56 Ibid
57 Pierson og Skocpol, 2002: 702
bestemte tidspunkter i et længere forløb. Evnen til at identificere og udforske disse sammentræf er en af de store fordele ved det makroskopiske perspektiv, som historisk institutionalisme anvender.

Historisk institutionalisme lægger også vægt på at belyse kausale processer, hvis udfald sker langsomt, fordi ændringerne er inkrementelle. Under disse forudsætninger vil sociale udfald af interesser ikke finde sted før flere år efter, at den vigtige kausale faktor satte gang i processen.

Spørgsmålet om institutionel udvikling indenfor historisk institutionalisme er stærkt knyttet til teorierne om kausal relevans eller startpunkt, sekvensering og temporale processer. Historisk institutionalisme vil lægge vægt på de ofte overraskende langtidskonsekvenser af tidligere politiske valg og konflikter i undersøgelsen af institutionel udvikling.68 Disse unintendedede konsekvenser kan være en forklarende variabel for udfaldet af en institutionel sammensætning, som ikke følger et rational choice rationale, hvor institutioner opholde, så længe de producerer et gunstigt udfald for visse grupper i samfundet. Det specifikke design af et politikområde kan have stor effekt på de ressourcer og strategier, som de politiske aktører efterfølgende har til rådighed. Den historiske institutionalisme lægger derudover vægt på at undersøge magtbalancer og ressourcefordelinger imellem forskellige aktører.

Ved at undersøge udviklingen af en institution kan det give forklaringer på institutionel skabelse og ændringer. På bestemte tidspunkter i historien vil institutioner opstå, som har til formål at give agenten (eller de interesser, som agenten ønsker at fremme) en fordel i fremtidige magtspil.69 Dette kommer klart til synes i konstruktionen af hovedsystemet, hvor erhvervets interesser er institutionaliserede i beslutningsstrukturen og er kommet til at præge styringen af institutionen.

Sammenfattende er det muligt at konkludere, at historisk institutionalisme analyserer institutionelle konfigurationer og udvikler forklaringer, som lægger vægt på kritiske skilleveje og stiafhængige temporale processer, som belyses igennem sekvenseringsprocesser. Derudover lægges vægt på institutionernes strukturering af fremtidige magtkampe og betydning for sociale udfald.

Historisk institutionalisme kan antage mange forskellige former, men alle retninger er bundet sammen af et fælles teoretisk projekt og en fælles researchstrategi. Fokus på institutioner som sammensatte relationer, som er kernen i en institutionel tilgang, vil ikke erstatte eller fortrænge behovet for at adressere andre variabler så som spillerne, deres interesser og strategier og fordelingen af magt imellem dem. Tværtimod prøver historisk institutionalisme at sætte disse faktorer i en større kontekst og at vise, hvordan de relaterer til hinanden ved at sætte fokus på strukturen i politiske situationer. Institutioner indskrænker og afbryder politik, men de er aldrig alene om at bestemme udfaldet. Den institutionelle påstand er, at institutioner strukturerer politisk interaktion, og på denne måde påvirker de det politiske udfald.60

58 Pierson og Skocpol, 2002: 708-9
59 Thelen og Steinmo, 1992: 21
60 Thelen og Steinmo, 1992: 13
Historisk institutionalisme repræsenterer et forsøg på at belyse, hvordan politiske kampe bliver styret af de institutionelle rammer, hvori de finder sted. Generelt arbejder historiske institutionalister med en definition af institutioner, som inkluderer både formelle organisatoriske og uformelle regler og procedurer, som strukturerer de handlingsmønstre, som aktørerne må arbejde ud fra og tage hensyn til.

Det er vigtigt at pointere, at efter vores opfattelse af historisk institutionalisme, danner institutioner rammerne om den politiske proces, men de er aldrig den eneste kausale faktor for resultatet. I stedet viser institutionelle analyse, hvordan institutioner strukturerer den politiske kamp og på den måde påvirker de resultatet.61 Spørgsmålet om, hvilke institutionelle faktorer, der skal undersøges, afhænger af, hvilket udfald skal forklares. Denne opgave vil forsøge at undersøge de institutionelle faktorer, som danner rammen om Færøernes fiskeripolitik.

Vi har nu tilvejebragt det teoretiske fundament for vores analyse. I næste kapitel vil vi præsentere det empiriske materiale og anvende de teoretiske begreber til at analysere den historiske udvikling i færøsk fiskeriregulering, samt tilblivelsen og konsekvenserne af det nuværende reguleringsregime.

4. Historisk analyse

For at få en fyldestgørende forståelse af den institutionelle indretning af færøsk fiskeripolitik, er det en forudsætning, at vi undersøger de historiske processer og dynamikker, som fører til institutionens tilblivelse. Derfor vil vi i den følgende historiske analyse forsøge at tegne et bredt billede af, hvilke udviklingstrin det færøske fiskeri generelt og fiskeripolitikken specifikt har været igennem siden anden verdenskrig for siden at klarlægge, hvilke historiske faktorer institutionaliseringen af færøsk fiskeripolitik bygger på. Analysen vil fokusere på de skelsættende tidspunkter i fiskeripolitisk sammenhæng, som har vist sig at have haft vedvarende og determinerende indflydelse på politikområdet, og som har struktureret det fremtidige spektrum af politiske valgmuligheder. Som det fremgik i teoriafsnittet, er det vigtigt at analysere de kritiske tidspunkter i den evolutionsproces, der leder til skabelsen af en given institution. Disse tidspunkter kan afdække, hvilke grundlæggende interesser og magtrelationer bliver indlejrede i institutionen, hvilken sti institutionen vil bevæge sig ad, og hvordan de fremtidige politiske magtkampe struktureres. Analysen vil vise, hvordan fiskerierhvervet op igennem historien har formået at cementere sin position som dominerende magtelite på Færøerne, og som derfor har haft afgørende indflydelse på den institutionelle indretning af færøsk fiskeripolitik. I tråd med rational choice teoriens antagelser, har institutionens levedygtighed vist sig at være yderst afhængig af erhvervets oplevelse af dens funktionsdygtighed og imødekommelse i forhold til deres interesser. Historien har også i overensstemmelse med den historiske institutionalismes forudsigelser bevist, at det har krævet stort politisk pres eller grundlæggende kriser for at producere gennemgribende reformer af fiskeripolitikken, hvor fiskeripolitikken til tider har været præget af stiafhængighed og inerti.

Strukturen i analysen vil bygge på det kronologiske hændelsesforløb, således at fokusset på timing og sekvensing, som er en vigtig forklarende variabel for at forstå udviklingen af fiskeripolitikkens institutioner, bevares. Accenten i analysen vil som sagt være på de historiske perioder, hvor den institutionelle tilblivelse finder sted og på de kritiske øjeblikke, der har ført til grundlæggende forandringer i fiskeripolitikken. Især perioden fra starten af 1990’erne til i dag vil blive genstand for opmærksomhed, idet det er i denne periode, at de nuværende regulative institutioner indenfor fiskeriet bliver skabt og udviklet. Vi vil dog lægge ud med kort at opridse historien om, hvordan den institutionelle skabelse for alvor begyndte at tage fart efter 2. Verdenskrig.

4.1 Fra bondesamfund til fiskerisamfund

Færøske historiebøger henviser til perioden omkring 1880, hvor overgangen fra bondesamfund til fiskerisamfund fandt sted. Transformationen kom til at få afgørende indflydelse for det færøske samfund. Fiskeriet blev den dynamo, der satte gang i og holdt live i samfundsmaessige og økonomiske fremskridt på Færøerne. Fiskeriet fik også en determinerende indflydelse på, hvordan
det politiske system på Færøerne opbygges, og hvilke magtrelationer kom til at danne baggrund for den institutionelle udvikling på mange områder, ikke mindst den fiskeripolitiske.

I løbet af en 30 årig periode udviklede fiskeriet sig fra at foregå i små, åbne robåde i kystområderne til langdistance havgående fiskeri med større sejlskibe, de såkaldte ”slupper”, som blev købt i England. I starten blev skibene købt og ejet kollektivt af fiskere. Indtil omkring 1890 voksede antallet af fartøjer meget langsomt eftersom denne nye form for fiskeri viste sig at være meget kapitalkrævende sammenlignet med fiskeri i åbne robåde. Det resulterede i, at det hurtigt blev handelsmændene, der opkøbte og ejede stort set alle fartøjerne. Handelsmændenes overtagelse førte til, at tilførslen af nye skibe fra starten af 1890’erne for alvor begyndte at tage fart. I 1890 var der 20 søgående skibe i flåden og i 1900 var tallet 91. Handelsmændene blev den første erhvervspolitiske elite indenfor fiskeriet, der i kraft af deres økonomiske magt og indflydelse kom til at sætte stort præg på udviklingen af fiskeriet fremover. Denne økonomiske og sociale elite, som op igennem historien selvføligelig har ændret form og organisering, har ikke desto mindre formået at bevare positionen som en dominerende magtfaktor i færøsk politik op til i dag.


Allerede omkring 1. verdenskrig blev det åbenlyst, at slupp-fiskeriet havde sine begrænsninger. Selv om der blev gjort forsøg på at forny flåden, f.eks. ved at købe kulfyrede trawlere, lykkedes det ikke at modernisere flåden på nogen fundamental måde. Det skulle vise sig, at det krævede en ny verdenskrig, før der for alvor begyndte at ske ændringer indenfor det færøske fiskeri.

4.2 Efterkrigstidens fiskeripolitik
2. Verdenskrig viste sig at få stor indflydelse, ikke mindst for fiskeriet. To store ændringer fandt sted i løbet af krigen. For det første var forbindelsen mellem Færøerne og Danmark så godt som fuldstændig afbrudt, mens krigen stod på; imens Danmark var besat af Tyskland, var Færøerne besat af Storbritannien. I denne periode vedtog Lagtinget en midlertidig styrelsesordning, hvorved lagtinget fik beføjelse til at vedtage lovforrfrister for Færøerne. Denne ordning forblev gældende indtil hjemmestyrelseslovens indførelse i 1948. Færøerne var således selvstyrende under krigen uden nævneværdig indflydelse fra Danmark. For det andet blev der fisket minimalt i løbet af krigen. I

63 Slupperne var sejlskibe med begrænset lastrum og uden mulighed for væsentlige teknologiske forbedringer; en forhindring for fortsat økonomisk vækst i fiskeriindustrien.
stedet for at fiske engagerede hoveddelen af fiskefartøjerne sig i at transportere fersk fisk fra Island til de britiske markeder. Prisen på fersk fisk på de britiske markeder var på dette tidspunkt særdeles god og krigen medførte således en økonomisk højkonjunktur på Færøerne.


4.2.1 Udvidelse af fiskerigrænsen
Hjemmestyrelsenes indførelse i 1948 medførte en række ændringer i de dansk-færøske relationer. Færøerne fik bestemmelsesret over de fleste interne anliggender, imens udenrigspolitikken fortsat

---

64 Holm og Mortensen, 2008: 23
65 For det første var der tale om gamle trawlere, der medførte store vedligeholdelsesudgifter. For det andet var antallet af uddannede motorpassere begrænset. For det tredje faldt fiskepriserne på det europæiske marked. Og for det fjerde steg prisen på kul markant pga. Koreakrigen. (Holm og Mouritsen, 2008: 24).
66 ”Sjóvinnubankin“ gik konkurs i februar 1952.
68 Holm og Mortensen, 2008: 25
69 BRT / BruttoRegisterTons angiver størrelsen på et skib, en del af flåden eller hele fiskeflåden.
70 Holm og Mortensen, 2008: 28-30
blev varetaget af det danske udenrigsministerium, inklusive forhandlinger med andre lande om fiskerigrænser og fiskerettigheder ved Færøerne. Blandt de færøske politikere var der konsensus om, at fiskerigrænsen skulle udvides.71 De danske autoriteter var imidlertid i et dilemma angående den færøske fiskerigrænse fordi Storbritannien, som var den største forhandlingsaktør i forbindelse med fiskeriet omkring Færøerne, også var det største marked for den danske svineeksport. Som et resultat af vedvarende pres fra de færøske myndigheder, erklærede den danske regering til sidst unilateralt en fiskerigrænse på 12 sømil i midten af 1960’erne.72 Storbritannien svarede i 1965 til 1975 blev seksten nye filet fabrikker med frysekapacitet etablerede.73 Samtidig blev de gamle skibe udskiftet med moderne skibe, såsom lineskibe og trawlere. Industrialiseringen var langt om længe kommet til Færøerne, og fiskeri og fiskeindustri udgjorde fremover basis for en moderne færøsk økonomi.

Fiskeriet omkring Færøerne voksede gradvist, selv om den største del af fangsten kom fra langdistancefiskeri. Det voksende fiskeri omkring Færøerne af færøske såvel som udenlandske fartøjer lagde et stort pres på fiskebestandene. Det var et generelt problem verden over, at bestandene i 1960’erne og 1970’erne blev udsat for et stort fiskeritryk, eftersom der stadigvæk var tale om frit fiskeri uden nogen form for regulering de allerfleste steder.74 De fleste fiskerinationer var overbeviste om, at den eneste løsning på problemet var at ekspandere de nationale fiskerizeroner for at sikre effektiv regulering af fiskeriet. I 1976 blev FN konventionen om “the law of seas” vedtaget, og i 1977 implementerede de fleste lande eksklusive økonomiske zone på 200 sømil.75

På Færøerne var der ambivalens omkring udvidelsen af fiskerigrænsen til 200 sømil, hovedsagelig fordi størstedelen af fartøjerne var engagerede i fiskeri i fjerne egne. Men uafhængigt at færøske ønsker blev Færøerne nødt til at følge den internationale udvikling med nationalisering af havet. Der var ikke noget valg. I 1977 blev den færøske 200 sømil fiskerigrænse, eller eksklusive økonomiske zone, et faktum.

Set udefra må nationaliseringen af havene betrages som den eneste fornuftige løsning på det internationale kaos inden for fiskeriforvaltningen. Det at få 200 sømil zonen under national jurisdiktion gav myndighederne herudover et værktøj til bedre at kunne forvalte ressourcen bæredygtigt. Men som historien har vist, og som vi vil komme nærmere ind på i næste afsnit, ville det ikke blive så let en opgave. Efter en periode med økonomisk vækst og ekspansion i flåden var

71 Guttesen, 1991
72 Guttesen, 1990: 2
73 Toftum, 1997: 265
74 I årene fra 1947 til 1970 øgedes de globale fangster fra 18 mio. Tons til 60 mio. Tons om året, en vækstrate på 6 % om året. De følgende år faldt denne vækstrate dramatisk til omkring 2,3 % om året.
75 Johansen, 1997: 145
overfiskeri næsten uundgåeligt.\textsuperscript{76} I alle årene frem til sidst i 1960’erne lå den samlede fangst under 100.000 tons om året. Herefter oplevede man en markant vækst i fiskeriet, som midt i 1970’erne kom over 200.000 tons. Sidst i 1970’erne var den samlede fangst hele 300.000 tons. En af hovedårssagerne til denne tredobling af den samlede fangst på ti år skal netop findes i udvidelsen af den eksklusive økonomiske zone i 1977.\textsuperscript{77} Der er altså noget, der tyder på, at udvidelsen af fiskerigrænsen ikke kom til at betyde øget biologisk bæredygtighed i fiskeriet ved Færøerne. Snarere tværtimod.

Færøerne er en efternøler inden for moderne fiskeriforvaltning. Ressourceregulering var stort set ikke på den politiske agenda før 1977, og de reguleringsforanstaltninger myndighederne introduserede efter etableringen af 200-sømil fiskerizonen bestod hovedsagelig af ’old-school’ tekniske reguleringer, ikke ulig dem, der implementeredes af ICNAF\textsuperscript{78} og NEAFC\textsuperscript{79} i 1960’erne og først i 1970’erne. Disse reguleringer indskrænkede ikke fangsten eller fiskerindsatsen, men fokuserede alene på at påvirke fangstspændingshensigten via reguleringer af netmaskestørrelser, småfisk-reguleringer, lukkede områder og periodiske fiskeriforbud.\textsuperscript{80} Der var heller ingen kontrol med udviklingen i flådens fiskerikapacitet, før et licenssystem blev implementeret i 1987. Myndighederne på Færøerne havde således intet instrument, som kunne kontrollere fiskeriidødeligheden.\textsuperscript{81} Reel regulering af fiskeridødeligheden blev, som vi vil se nedenfor, ikke en del af det færøske institutionelle reguleringsregime før implementeringen af et kvotabaseret reguleringssystem først i 1990’erne.

4.3 Den korporative planøkonomi (1975-1992)


\textsuperscript{76} Johansen, 2004: 27
\textsuperscript{77} Holm og Mortensen, 2008: 41
\textsuperscript{78} ICNAF: International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries
\textsuperscript{79} NEAFC: North East Atlantic Fisheries Comission.
\textsuperscript{80} Løgtingið, 1978: Løgtingslóg nr. 8, 29. Marts 1978
\textsuperscript{81} Gezelius, 2008: 102
\textsuperscript{82} Hoydal, 2000: 56

4.3.1 Råfiskefonden og Føroya Fiskasøla


I 1990 blev der landet 107.000 tons fisk til de færøske filetfabrikker. Fisken blev afregnet til værdien på eksportmarkederne med 3,43 kr. pr. kg. Men herudover blev der udbetalt samlede driftstilsud på 3,79 kr. pr. kg. samt en indtægtssikring svarende til 0,47 kr. pr. kg. Rederne og fiskerne fik altså 7,69 kr. pr. kg. for at lande fisk, der blot var 3,43 kr. værd. Forskellen på 4,26 kr. pr. kg. blev hentet i landskassen. Der var således kun dækning for 43 % af indtægterne.\textsuperscript{86}

\textsuperscript{83} Toftum, 1997: 263
\textsuperscript{84} Astrup, 2007: 2
\textsuperscript{85} Gezelius, 2008: 101
\textsuperscript{86} Føroya Løgting, 2000: 156
sendte de helt forkerte signaler til erhvervslivet og subsidierne førte til alt for store investeringer i erhvervslivet. Derudover lod landstyret det offentlige påtage sig kautionsforpligtigelser på ikke mindre end 2,3 mia. kr. til støtte for nybyggeri af skibe.


Hvis vi erindrer Elinor Ostroms definitionen på en god institution, formår den at forene den individuelle og den kollektive rationalitet via regler, der begrænser individuel nyttemaksimering, når den er kollektivt destruktiv. Råfiskefonden og Fiskasølan var to institutionelle arrangementer som tværtimod skabte rammerne om et spil, hvor den dominerende strategi for den individuelle aktør i erhvervet var egennyttemaksimering i form af subsidier og andre former for driftsstøtte. Dette var spillet præmisser, som enhver nyttemaksimerende aktør var nødt til at acceptere, hvis han ville overleve. Rederne og fiskefabrikkerne mistede enhver fornemmelse af, hvad der var op og ned i markedet. Priserne afspejlede ikke markedspriserne og havde fuldstændig mistet deres signalværdi.

87 Gezelius, 2008: 102
88 Astrup, 2007: 3
4.3.2 Optakt til tragedien

1980’erne blev kulminationen på denne udvikling. Her begyndte der at vise sig et tydeligt mønster. De beløb, som landskassen hvert år brugte på subsidier og støtte til erhvervslivet, svarede næsten præcist til det danske tilskud til Færøerne. Den danske støtte, som på papiret skulle gå til at opretholde et niveau i den offentlige sektor på Færøerne, blev indirekte grundlaget for subsidieringen af den færøske hovederhverv, der blev mindre og mindre rentabelt. På trods af at advarselslamperne for længst burde have blinket i alle samfundets sektorer, var der ingen effektive forsøg på at dæmpe varmen.89

Denne korporative planøkonomiske tilgang til fiskeriet, som omfattede massive investeringer i både fischerierhvervet og infrastrukturen, svimlende offentlige subsidier, som i 1989 var mere end en halv milliard kroner og den institutionelle indretning af fiskeripolitikken, medførte en selvforstærkende dynamik, der før eller senere unægtelig måtte føre til et kollaps.

Landsstyrets primære fiskeripolitik bestod af subsidier til erhvervet igennem Råfiskefonden, som kom til at antage en central position som reguleringsinstrument. Stiafhængigheden i Råfiskefonden var forårsaget af institutionens sammensætning, og specielt magtbalancen i beslutningsprocessen, hvor erhvervet havde magt til at påvirke institutionens udvikling, hvilket medførte, at subsidierne gradvist voksede. Derudover havde landsstyret påtaget sig rollen som aktiv aktør i fiskerierhvervet, hvor det bl.a. stillede garantier for investeringer. Denne rolle antog en selvforstærkende kurs, hvor landsstyret til sidst havde store forpligtelser overfor fiskerierhvervet, som det ikke formåede at trække sig tilbage fra, før det var for sent.


Denne konklusion understøttes af det faktum, at fiskeriet af hvidfisk, som var rygraden i de færøske fiskeri, faldt fra 108.000 tons i 1991 til blot 65.000 tons i 1993. Torskefangsten, som historisk altid har ligget mellem 20.000 og 40.000 tons, faldt fra 42.000 tons i 1985 til 6.000 tons i 1992, sandsynligvis på grund af overfiskeri. Herudover førte den hastigt voksende flåde i

89 Hoydal, 2000: 56 - 59

4.4 Krisen i 1990’erne som katalysator for institutionelle ændringer


---

90 Toftum, 1997: 270
91 Toftum, 1994
92 Gezelius, 2008: 103
93 Astrup, 2007: 1
94 Madsen, 1999. 277


De samlede tab, der skal ses på baggrund af et årligt bruttonationalprodukt, som første i 1990’erne var omkring 5-6 mia. kr., var enorme.97 Landskassen skyldte i 1988 218 mio. kr. I 1992 skyldte landskassen to milliarder kroner efter at garantiforpligtigelserne til fiskerierhvervet var blevet udløst. I 1993 var gælden løbet op i 5,3 mia. kroner, og kommunerne skyldte 1,2 mia. kr. Tilsammen altså på fem år en vækst i den offentlige gæld, som overført til danske forhold, ville svare til 650 milliarder kroner.

Vi kan således konkludere, at det færøske fiskeripolitiske reguléringsregime, der var karakteriseret af planøkonomi og korporatisme, ikke formåede at forhindre overkapitalisering og overfiskeri. Institutionen var præget af en tæt sammenblanding af private og almene interesser og det offentlige var til sidst så dybt involveret i fiskerierhvervet, at de ikke uden videre kunne trække sig fra de økonomiske forpligtigelser til industrien. Den planøkonomiske fiskeripolitik viste sig med andre ord at have en selvforstærkende dynamik, som kom til at få determinerende indflydelse på både den økonomiske og den biologiske bæredygtighed i fiskeriet. Institutionens egendynamik og irrationalitet førte i sidste ende til en fælles tragedie for det færøske fiskeri, med vidtrækkende konsekvenser for hele det færøske samfund.

En af årsagerne til den mislykkede regulering skal ses i, at myndighederne i vid ustrækning iværksatte institutionelle ændringer, som blev etterspurgt af erhvervet. Dette betød, at landstyret kom til at subsidiere en række projekter i fiskerisektoren, som ikke var rentable.

95 Madsen, 1999: 277
96 Justinussen, 1997: 164
97 Astrup, 2007: 4
Igennem store offentlige subsidier skabte man en overkapacitet, som også førte til overfiskeri igennem 80’erne. Der var intet forsøg på at kontrollere fiskeriintensiteten og de mængder, som blev taget af fællesressourcen. Årsagen til dette var, at erhvervet foretrak subsidier frem for reguleringer, som ville indskrænke retten til at fiske og sandsynligvis føre til langt færre fartøjer.

Landsstyrets rolle som aktiv erhvervsaktør skabte også en stiafhængighed, fordi landsstyret kunne som garant for mange investeringer i fiskerisektoren ikke pludselig trække sig tilbage fra denne rolle. Landsstyrets dybe engagement i fiskerierhvervet medførte således nogle feed-back processer, hvor erhvervet indrettede sin virksomhed i forhold til den rolle, som landsstyret havde påtaget sig.

4.4.1 Kritisk skillelinje i fiskeripolitikken


I stedet for det korporative ejerskab, som karakteriserede færøsk fiskeri op til først i 1990’erne, fik Færøerne som led i aftalen, som var del af den danske stats redningsplan, erhvervsdrivende fonde.

98 Astrup 2007: 4-5

Som det fremgår af fremstillingen ovenfor, formåede det færøske reguleringsregime fra 1977 til 1992 ikke at tackle det fundamentale problem med overudnyttelse af bestandene og overkapitalisering. Som et resultat af for store investeringer i både fiskeriindsats og fabrikskapaciteten, fulgte fiskeriet nøje forudsigelsen fra CPR teorien: Hvor der er tilstrækkelig stor efterspørgsel efter fisk, således at forudsætningerne for overfiskeri er til stede, vil fælledens tragedie i bestandene højst sandsynligt finde sted. Derudover var landsstyre også med til at holde liv i mange urentable fartøjer, som udnyttede fællesressourcen på trods af, at de ikke formåede at skabe en profit. Når vi så tilføj, at der er tale om fiskeri med fri adgang og uden nogen form for regulering af fiskeridødeligheden, er alle forudsætningerne opfyldt til at Hardins forudsigelse om ”tragedy of the commons” går i opfyldelse: “Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons”100


---

99 Astrup, 2007: 5  
100 Hardin, 1968: 1244  
101 Toftum, 1997: 270  
102 Hoydal, 2000: 61
En anden plausibel teoretisk forklaring på denne tids mangel på institutionelle ændringer, som kunne have forhindret den store krise, er, at institutionen var kendegteget ved en betydelig stiafhængighed. Den institutionelle indretning i 1970’erne af en fiskeripolitik, der var kendegteget ved offentlige subsidier, viste sig med andre ord at få vedvarende og determinerende indflydelse på hele politikområdet. Når landsstyret først har besluttet at blive en integreret aktør i fiskerierhvervet, vil erhvervets dispositioner i høj grad bygge på denne kendsgerning, og dets investeringer vil bl.a. være afhængige af offentlige subsidier. Dette er et godt eksempel på de feed-back processer, der finder sted, når aktørens handlingsmønster determineres af institutionens sammensætning. Derfor er det svært for landsstyret at trække sig tilbage fra denne rolle, fordi de nu danner grundlag for flere erhvervspjekter. Den institutionelle indretning af fiskeripolitikken var dermed determinerende for den måde, som politikerne valgte at føre politik på, og politikernes institutionelle valg fik store konsekvenser for det pågældende policy område. Denne stiafhængighed krævede en fundamentel økonomisk krise og fælledens tragedie i bestandene, for at producere en gennemgribende ændring af fiskeripolitikken.

Fiskeripolitikken fra midten af 1970’erne frem til krisen i 1992 skal ses på baggrund af disse to faktorer. For det første opfattede erhvervet institutionen som funktionsdygtig og i høj grad imødekommende i forhold til deres interesser. Derfor pressede erhvervet ikke på for at ændre institutionen. For det andet blev institutionen afhængig af den sti, som myndighederne havde valgt at følge, fordi den efter hvert blev grundlag for erhvervets dispositioner, som ikke let kunne afmonteres, selv om det politiske system skulle ønske at gøre det. Der var dog ikke noget nævneværdigt forsøg på at ændre de institutioner, som prægede tidens fiskeripolitik.

4.4.2 Ny fiskeripolitik

Ud over retningslinjerne for den makroøkonomiske politik indebær låneaftalen med den danske stat også politiske forpligtigelser, som fik essentielt indflydelse på krisen i fiskeriet. For det første var hjemmestyret forpligtet til at ikke at stå i vejen for hovedkreditorens restruktureringsplaner for de gældsrisme fiskefabrikker, som indebar omlægning af gælden og en sammenlægning af alle fiskefabrikker i et selskab. For det andet var det et krav, at der skulle etableres et nyt kvotesystem, der fremover skulle regulere fiskeriet.103

En aftale fra februar 1993 forpligtede hjemmestyret til at nedsætte et særligt udvalg, Strukturudvalget104, der skulle undersøge alternative systemer for fiskerireguleringen. Landsstyret var forpligtet til at følge udvalgets anbefalinger.105 Dets redegørelse, der publiceredes i juli 1993, anbefalede et ITQ-system som det bedste redskab til at justere og kontrollere fiskeriindsatsen og til at forbedre flådens økonomiske bæredygtighed. Første gang landsstyret fremlagde forslaget om

103 Toftum, 1997: 271
104 Bygnaðarnavndin på føroysk
105 Christensen, 2008: 62

I 1994 blev loven om erhvervsmæssigt fiskeri (LEF) vedtaget af lagtinget. Hidtil havde der kun været tekniske reguleringer af fiskeriet, men nu indførtes omsættelige fangstkvoter. Det betød, at en helt ny institutionel struktur omkring fiskerierhvervet skulle opbygges. LEF satte rammerne for, hvordan det nye reguleringsregime skulle opbygges, hvordan fiskeriet skulle reguleres, og at hensigten med loven var at sikre et biologisk og økonomisk bæredygtigt fiskeri. Vi vil i denne forbindelse ikke gå ind i detaljer vedrørende den nye struktur, idet den institutionelle organisering, som er mere eller mindre den samme som i dag, vil blive behandlet i analysen af havdageordningen. I denne sammenhæng er det blot vigtigt at pointere, at indførelsen af kvotesystemet grundlæggende omdannede de institutionelle rammer omkring fiskeriet på Færøerne og indførte adfærdsbegrænsende regler, der havde til hensigt at kontrollere fiskeridødeligheden og dermed være med til at forhindre, at endnu en fælledarmagede opstod i bestandene. Set i dette perspektiv kan man argumentere for, at indførelsen af et system med TAC og fartøjskvoter, på trods af den massive politiske og erhvervsmæssige modstand, var en forbedring af situationen, der eksisterede før, hvor der praktisk talt var tale om frit fiskeri, kun med tekniske reguleringer.

Kvotesystemet var i sin levetid genstand for en intens debat på Færøerne, både når det gjaldt den daglige drift af et sådant system, og når det gjaldt den politiske administration af systemet (i næste kapitel følger en mere generel gennemgang af fordele og ulemper ved et kvotesystem). Udover fiskernes generelle mistro til kvoter som styringsværktøj var en af hovedbegrænsningerne ved at implementere et effektivt kvotesystem på Færøerne, at der ikke blev taget hensyn til de socio-politiske faktorer. Selv om de berørte parter fik mulighed for at give sin mening til kende og påvirke policy udviklingen, var denne del af implementeringsprocessen noget af en illusion, eftersom beslutningen som sagt var blevet taget og implementeret ovenfra.\footnote{Toftum, 1997: 273} Konsekvensen var, at fiskeriindustrien og den generelle offentlighed anså kvotesystemet som en proces, der blev påtvunget udefra, og systemets legitimitet var således undermineret allerede før det blev implementeret.
Overordnet kan det siges om kvotesystemet, der indførtes i 1994, at det på grund af mangel på legitimitet i fiskerierhvervet såvel som i det politiske system havde dårlige chancer til at blive et effektivt reguleringsinstrument. Erhvervet følte sig i høj grad forbådet i forbindelse med skabelsen og implementeringen af den nye institution, hvilket er en af forklaringerne på institutionens særdeles korte levetid. Da institutionens brugere ikke anså den som funktionsdygtig og direkte i modstrid med deres interesser om større frihed til at udnytte fiskeriressourcerne, gik de straks i gang med at ændre den institutionelle regulering af fiskeriet. Det viser, at institutioner, som ikke har en vis opbakning i fiskerierhvervet traditionelt har små chancer for at bestå over længere tid.


Færøerne stod hurtigt overfor mange af de typiske problemer, der knytter sig til TAC-baseret regulering. For det første opstod problemer med at fastsætte en passende TAC ud fra pålidelige forudsigelser om bestandenes udvikling. Stik imod biologernes forudsigelser viste det sig, at torskebestanden, som biologerne havde erklæret nedfisket først i 1990’erne, igen viste sig at være

108 Gezelius, 2008: 105
109 I EU-zonen er udsmid af konsumeegnede fangster lovpligtig, når kvoten er opbrugt. Hensigten med denne bestemmelse er at påvirke fiskernes valg af redskaber og fiskeriområde. Adfærdeffekten er usikker og kan derfor efterlade et uændret fiskeri, der blot er karakteriseret ved et stigende udsmid.
110 Individuelt omsættelige kvoter (ITQ) betyder, at de individuelle fangstkvoter kan handles mellem licenshaverne.

Kombinationen af de hurtigt voksende torskefangster og lave kvotelofter præsenterede Færøerne for det næste store problem i TAC-baseret management: implementering. Torsk, kuller og sej bliver fanget i blandingsfiskeri ved Færøerne. Derfor opstod der hurtigt problemer med alt for store bifangstrater af torsk. Det var stort set umuligt at fange alternative arter uden at overskride de individuelle torskekvoter. Den eneste lovlige løsning var derfor ofte at stoppe fiskeriet. Dette var ikke en holdbar løsning hverken for fiskere eller lokalsamfund, der var afhængige af tilførsel af fisk til de lokale filetfabrikker. Derfor blev de traditionelle implementeringsproblemer med kvotesystemet endnu mere presserende. Der var store bekymringer for, at der foregik et omfattende ulovligt udsind af torsk, og at fejlrapportering af fangsterne var udbredt for at skjule den store bifangst. På baggrund af informationer fra industrien blev fejlrapporteringen estimeret til at ligge på omkring 18 procent af de totale torskelandinger i 1995.113

Udsindet og fejlrapporteringen var en kilde til stor utilfredshed og modstand mod systemet blandt fiskerne, der i stigende grad krævede handling fra det politiske system. Resultatet af det politiske pres var i første omgang, at torskekvoterne blev forøgede, og at der blev tildelt højere bifangstprocenter. Dette er et eksempel på, hvordan pres fra erhvervet kan resultere i, at TAC’er hurtigt kan øges midt i fiskesæsonen og dermed underminere målet om at forbedre torskebestanden.114 Erfaringerne fra færøsk fiskeriregulering har generelt vist, også under nuværende ordning, at det politiske system ikke er villigt til at indføre reguleringer, der fører til kortsigtede økonomiske tab for fiskerierhvervet (se diskussion nedenfor).

Fiskeriinspektionens problemer med at håndhæve det nye regime sammen med fiskernes krav om at ændre systemet, førte til en generel debat om de grundlæggende principper i kvotesystemet,

111 Christensen, 2008: 62
112 Gezelius, 2008: 106
113 ICES, 2006: 32
114 Toftum, 1997: 275
som jo blev mødt med stor skepsis fra starten. Den 9. november 1995, kun et år efter indførelsen af kvotesystemet, indvillige landstyret at nedsætte et udvalg, bestående af embedsmænd og erhvervsrepræsentanter, med kommissoriet:

At vurdere anvendelsen af tekniske bevaringsforanstaltninger inden for rammerne af fiskeripolitiske målsætninger om biologisk og økonomisk bæredygtighed, herunder at vurdere fordele og ulemper ved forskellige reguleringsmetoder ud fra såvel biologiske, økonomiske og kontrolmæssige kriterier.


4.4.3 Fra TAC til havdage
Færøerne var det første og hidtil eneste land i Nordøst Atlanteren, der afskaffede den TAC-baserede regulering til fordel for en indsatsregulering som det primære reguleringsværktøj. Der er tre institutionelle faktorer, der kendetegner Færøerne som case i fiskeripolitiske sammenhæng, som vi mener er hovedårsagerne til transformationen fra TAC til havdage: den relative politiske autonomi i fiskerianliggender, den lille fiskeriadministration og den politiske asymmetri i fiskeripolitiske spørgsmål.

Hvis vi først vender blikket imod den politiske autonomi, skyldes den hovedsagelig, at de demersale fiskearter, som fiskes ved Færøerne, næsten udelukkende består af nationale bestande.116 Det har medført, at Færøerne har haft mulighed for at vælge management system uafhængigt af andre staters præferencer. Den nationale kontrol med de demersale fiskebestande har også medført, at Færøerne ikke er bundet til bilaterale og multilaterale institutioner i samme omfang som f.eks. Norge og EU-landene, som administrerer de fleste fiskebestande sammen med andre stater. Denne autonomi har gjort det relativt let for Færøerne at tage afsked med den TAC baserede regulering kun to år efter dens indførelse.

115 Skipanarnevk, 1996
116 Gezelius, 2008: 125


Som et resultat af systemets stiuafhængighed havde Færøerne således et reelt valg mellem at udvikle de administrative institutioner, der var nødvendige til at implementere et TAC-baseret system eller at vælge et managementsystem, der var nemmere at implementere. Den første mulighed blev aldrig et reelt alternativ, bl.a. på grund af den store skepsis overfor TAC-baserede reguleringssystemer. Skepsissen var baseret på andre landes dårlige erfaringer med kvoteregisterer sammen med Færøernes lille fiskeriadministration: Færøerne havde brug for et system, der var mere enkelt at administrere. Den relative autonomi tillod en frihed til at vælge en løsning, der passede til Færøernes begrænsede administrative kapacitet.

I forlængelse af rational-choice institutionalismens antagelser om institutionel forandring er det også vigtigt at slå fast i denne forbindelse, at drivkraften for institutionel forandring som oftest skal findes i de behov, som institutionen opfylder eller mangelen på målopfyldelse. Erhvervets dominerende position og indflydelse i det politiske system på Færøerne skaber, som vi vil komme ind på senere, en asymmetrisk interessrepræsentation, som medfører, at fiskeripolitikken ikke kan afvige for meget fra fiskerierhvervets interesser. Fiskerierhvervet og dets politiske repræsentanter opfattede aldrig kvoteregisteret som et legitimt reguleringsinstrument, både fordi det var yderst hæmmende for deres individuelle nyttemaksimering, og fordi de ikke havde
tilstrækkelig medindflydelse på institutionens udformning. I modsætning til perioden før bankkrisen, hvor erhvervet i høj grad havde mulighed for at nyttemaksimere indenfor den institutionelle indretning og derfor ikke havde incitament til at støtte institutionel forandring, reagerede fiskerierhvervet prompte ved at lægge stort pres på det politiske system, når de mente, at managementstrukturen ikke tjente sit "formål"; meget i tråd med rational choice teoriens forudsigelser. Kvotasystemet fik aldrig tid til skabe de nødvendige feed-back mekanismer, som er nødvendige for at skabe et stiafhængigt system. Fiskerierhvervet havde endnu ikke handlet således, at deres dispositioner var afhængige af et vedvarende ITQ-system. Derfor var forudsætningerne til stede for en ny kritisk skillevej allerede to år senere. Der er basis for at argumentere for, at den nuværende institutionelle indretning igen er præget af en relativt høj grad af stiafhængighed, hovedsagelig fordi erhvervet er blevet tilgodeset og opfatter reguleringsregimet som en legitim institutionel indretning. Årsagerne hertil vil vi behandle senere i analysen.

Hvis vi kort vender tilbage til Færøernes politiske autonomi i fiskeripolitiske anliggender, er det en sandhed, som de to sidste institutionelle faktorer (lille fiskeriadministration og politisk asymmetri) modificerer. Den politiske autonomi refererer alene til relationerne til andre lande, altså international autonomi indenfor fiskeripolitikken. Når det gælder den interne politiske autonomi, kan den lille fiskeriadministration og den politiske asymmetri siges at have modsat effekt. En lille fiskeriadministration øger systemets sårbarhed, når det gælder pres fra erhverv og politikere. Når vi hertil tilføjer, at der er tale om en reguleringsform, hvor det er lagtinget, der hvert år træffer beslutning om indsatsniveauet, har vi et reguleringsregime, som er meget åbent for lobbyvirksomhed, og som derfor indeholder et latent potentiale til at blive skævvredet. I den videre analyse vil vi se på, hvilke egenskaber det nuværende reguleringsregime har og hvilke udfordringer systemet står overfor, især med henblik på at sikre et bæredygtigt fiskeri.
Historisk oversigt over reguleringsystemer på Færøerne

For overskuelighedens skyld har vi nedenfor opstillet en skematisk oversigt over, hvilke reguleringsystemer man op igennem tiderne har haft på Færøerne, og hvilken proces, der har ført frem til institutionelle forandringer i fiskerireguleringen. Forandringerne skal ses som reaktioner på internt pres og eksterne forandringer i f.eks. økosystemer og den socioøkonomiske kontekst. Der er ikke tale om nogen teleologisk proces, men om forandringer, der lige såvel kan være uintendede.

<table>
<thead>
<tr>
<th>År</th>
<th>Reguleringsystem</th>
<th>Ny situation</th>
<th>Institutionelle forandringer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Indtil 1994</td>
<td>Tekniske instrumenter såsom områdelukninger og regulering af netmaskestørrelser</td>
<td>Kapaciteten var høj, torskebestanden lav. Overinvesteringer i flåden førte til overfiskeri og kollaps i fiskeriet.</td>
<td>Danmark intervenerede i færøsk fiskeripolitik og krævede til gengæld for de lån man tilbød, at Færøerne etablerede et nyt management system</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tabel 4.1: oversigt over reguleringssystemerne og de institutionelle forandringer op igennem tiderne.
4.5 Delkonklusion


Årsagen til at det er interessant at undersøge processerne og den historiske sekvensering, snarere end kun selve resultatet, er, at en sådan analyse klarlægger den overordnede kontekst og de interagerende processer, som skaber og til stadighed omskaber færøsk fiskeripolitik som institution.


Krisen kom til at udgøre en kritisk skillelinje i institutionel sammenhæng. Færøerne blev tvunget til at implementere et nyt fiskeripolitiske reguleringsregime baseret på kvoter og TAC’er i 1994. Blot to år senere blev denne institution afmonteret til fordel for en ny, indsatsreguleret ordning.

Vi vil nu vende blikket imod havdageordningen, som har været gældende siden 1996. Vi vil bl.a. se på, hvordan institutionen formelt er organiseret, hvordan det nuværende institutionelle setup er med til at strukturere magtkampene i fiskeripolitikken, og om den nuværende institutionelle regulering af fiskeriet formår at sikre et biologisk bæredygtigt fiskeri.
5. Færøsk fiskeriregulering i dag

Den følgende analyse af det nuværende færøske reguleringsregime er struktureret i to hoveddele. I første del af analysen vil vi forholde os til den institutionelle organisering af havdageordningen, og hvordan fastsættelsen af havdagene finder sted. Denne analyse vil blive suppleret med en problematisering af den institutionaliserede korporative struktur, som op igennem tiden er udviklet mellem fiskerierhvervet og det politiske system. Anden del af analysen vil se nærmere på den anden væsentlige institution i færøsk fiskeriregulering, navnlig licensystemet, som regulerer adgangen til fiskeriet, og som derfor har essentiell betydning, når det gælder reguleringen af kapaciteten i flåden og forudsætningerne for bæredygtigt fiskeri.


Hjørnestenene i den nuværende institutionelle regulering af færøsk fiskeri er:

1. En kapacitetspolitik, der fastlåser fiskeflådens størrelse på det eksisterende niveau.
2. En opdeling af den færøske fiskeflåde i fartøjsgrupper baseret på fartøjernes størrelser og hovedtyper. Fartøjsgrupperingen udgør et centralet element i styringen af kapacitet og fiskerimønstre.
4. En række tekniske bevaringsforanstaltninger i form af redskabsbestemmelser og mindstemål, samt et relativt komplekst system af områdelukninger, der regulerer fiskeriadgangen for de forskellige fartøjsgrupper.
5. Reguleringen af det færøske fiskeri udenfor Færøerne og det udenlandske fiskeri ved Færøerne er baseret på aftaler, som Færøerne forhandler sig frem til på de årlige
fiskeriforhandlinger, hvor parterne udveksler fiskerirettigheder. Disse fiskerier er reguleret gennem totale tilladte fangstmængder pr. bestand (TAC’er) og kvoter.\footnote{Løkkegaard et al, 2004: 9}

I følgende analyse vil vi se nærmere på disse grundlæggende egenskaber. Det sidste punkt, som drejer sig om det færøske fiskeri udenfor Færøerne, har vi dog afgrænset os fra at behandle, da det ligger udenfor opgavens fokus. Dette fiskeri er baseret på internationale aftaler og en del af et andet reguleringsregime, som de færøske myndigheder ikke har direkte indflydelse på.

\section*{5.1 Kvoteregulering vs. Indsatsregulering}

Før vi går mere ind i detaljer med at beskrive den institutionelle indretning af den særlige færøske havdageordning, finder vi det hensigtsmæssigt først at belyse nogle kvalitative forskelle mellem kvote- og indsatsregulering, herunder de respektive styrker og svagheder ved disse reguleringssystemer. Det giver os et bedre indblik i fordele og ulemper ved de to former for regulering, og hvordan ordningerne kan sikre et bæredygtigt fiskeri. Herudover kan havdageordningen give interessante indsigter i, hvilke alternative reguleringsstrategier er tilgængelige i forbindelse med reformeringen af reguleringsregimet i bl.a. EU. Gennemgangen af principperne for en kvoteregulering vil tage udgangspunkt i Danmarks fiskeriforvaltning, som er underlagt EU’s fælles fiskeripolitik, CFP (common fisheries policy).

\subsection*{5.1.1 Kvoteregulering}

Kvotesystemer som det danske tager udgangspunkt i fiskebestandene. Det vil sige, at det regulerer fiskeriets output ved at distribuere fiskerirettigheder i kvoter eller andele af den totalt tilladte fangst (TAC: Total allowable catch), som bestemmer, hvor store mængder fisk systemet tillader, der bliver fanget i en given periode. En effektiv kvoteregulering kræver derfor nøjagtige bestandsvurderinger, som bygger på pålidelige data for fiskerierne. I teorien kan man således regulere fiskeriet ved at sætte grænser for, hvor stor en andel af fiskebestanden kan fiskes.

kvotesystemets absolut største svaghed. Undersøgelser har vist, at det årlige udsmid af fisk estimeres til mellem 18 og 39 millioner tons på globalt plan, svarende til ca. 25 procent af den totale fangst. En substantiel andel af den fisk, der smides ud, består af bifangst i kvoteregulerede blandingsfiskerier. Den anden store andel består af ungfisk, der smides ud for at maksimere den økonomiske værdi af kvoten.120

EU kommissionen har i en rapport fra 2003121 anerkendt, at fiskeriet i EU-landene (ligesom i resten af verden) befinder sig i en krise. Rapporten konkluderer blandt andet, at ”the current policy is inadequate to provide biological and economic stability”, og den opfordrer derfor til ”a thorough and urgent reform of the CFP”.122 Rapporten anerkender således, at EU’s fælles fiskeripolitik, der er baseret på TAC og kvotelofter, ikke har formået at forhindre overudnyttelse af fiskebestandene. Rapporten oprider flere grunde til, at der er behov for en akut reform af EU’s fælles fiskeripolitik. Udover udsmid nævner rapporten blandt andet, at flåden er alt for stor, og at brugerinddragelsen eller graden af co-management har været for begrænset.123

Kvotereguleringen er generelt kendegnet ved at have en relativt lav legitimitet blandt erhvervets aktører. En lav legitimitet kan medføre kraftige incitamenter til at omgå reguleringen ved at misrapportere fangster på forskellig vis (fejlrapportering af arter, fangsttid, -sted og -fartøj).124 Den høje udsmidningsratio er også en klar indikation på, at kvotesystemet ikke lever op til sine målsætninger om biologisk og økonomisk bæredygtighed og kan føre til manglende regeloverholdelse. Udsmid sammen med fejlrapportering af fangster giver upålidelige fiskeridata, der virker tilbage på bestandsvurderingen, som er hele grundlaget for en effektiv kvoteregulering. Problemet skærpes af det faktuim, at manglende regeloverholdelse er mest hyppig indenfor fiskerier, hvor pålidelig information er mest nødvendig, nemlig når det gælder attraktive fiskearter med en høj salgsærdi. Ufuldkommen information kan betyde signifikant overudnyttelse af ressourcen og store økonomiske tab for fiskerisektoren.125 Herudover er det vanskeligt at kontrollere regeloverholdelsen, da det, der fanges, ikke er det samme som det, der landes, hvilket yderligere er et incitament for fiskerne at omgå reguleringen i høj grad på bekostning af den biologiske bæredygtighed.

Problemer med regeloverholdelse øger endvidere transaktionsomkostningerne i fiskeriforvaltningen, i og med at der er behov for større ressourcer for kontrol, overvågning og håndhævelse. Der findes meget få studier af fiskernes adfærd under forskellige former for regulering, men indikationer fra den danske fiskerikontrol antyder, at udgifterne til kontrol og

120 Christensen et al, 1999: 182
121 European Commission, 2003
122 European Commission, 2003: 1-31
123 Rositter & Stead, 2003: 282-283
124 Rositter & Stead, 2003: 281-283
125 Christensen et al, 1999: 183
håndhævelse er under markant stigning på trods af det faktum, at niveauet for regelbrud forbliver højt.126

5.1.2 Indsatsregulering - Havdagesystemet

I modsætning til et kvotesystem som reguleres via bestandene, eller fiskeriets output, har man på Færøerne et såkaldt input-baseret system, som tager udgangspunkt i flådens fiskeriindsats. Fiskerirettighederne bliver i denne ordning beregnet ved havdage i stedet for kvoter. Med et tilstrækkeligt nøje kendskab til flådens effektivitet er det – i alt fald i teorien – muligt at dosere havdagene på en sådan måde, at fangstmængderne optimeres. Vi skal her gøre klart, at det optimale fiskeri meget vel kan afvige fra det maksimale fiskeri.

Systemet er ligesom kvotesystemerne rettighedsbaseret og havdagene er omsættelige indenfor visse restriktioner (se nedenfor). Det færøske havdagesystem har således mange af de samme kvaliteter som et system med individuelt omsættelige kvoter.127 Ved beregningen af fiskeriindsatsen tages hensyn til de enkelte fartøjs effektivitet, og at et stort fartøj genererer en højere fiskeridødelighed pr. dag end et lille. Indsatsreguleringen er udformet med henblik på at regulere fartøjsgrupper og har derfor en form, der direkte sigter mod en regulering af blandede fiskerier.

Antallet af havdage er fastsat ud fra beregninger, som er baseret på den gennemsnitlige historiske sammenhæng mellem indsats og fiskeridødelighed. En effektiv indsatsregulering forudsætter altså ud over gode biologiske data, effektive måleinstrumenter over flådens fiskerieffektivitet. Som vi vil komme nærmere ind på senere, er en af de største svagheder med havdageordningen, at man ikke i tilstrækkelig omfang har formået at løse den praktiske sammenkædning mellem fiskeriindsats og fiskeridødelighed. Der har kort sagt ikke været opmærksomhed på målingen af udviklingen i den færøske flådes effektivitet, og hermed er hele forudsætningen for en effektiv regulering markant svækket.128

Indsatsregulering begrænser almindeligvis kun en eller få produktionsfaktorer. Når inputregulering anvendes som det eneste reguleringsværktøj, kan indsatsen derfor dels reduceres på kort sigt, Fangst pr. fiskerienhed vil dels øges og produktionsomkostningerne vil dels falde. Som følge heraf vil profitten vokse og en ressourcerente kan genereres.129 Dette øger på den anden side incitamenterne for øgede investeringer i fiskerisektoren og kan på længere sigt føre til “capital stuffing”, som er investeringer i nye teknologier i et forsøg på at øge fiskerieffektiviteten, som igen leder til større fiskeridødelighed pr. fiskefartøj, reducerede profitter og ressourcerente og en forværret ressource. Indsatsregulering kan med andre ord modarbejde økonomisk og biologisk

126 Christensen et al, 1999: 183
127 Christensen, 2008: 55
128 Christensen, 2008: 60
129 Christensen et al, 1999: 184-185
bæredygtighed i fiskeriet.\textsuperscript{130} Teknologiske forbedringer, som øger flådens effektivitet, er også et problem på Færøerne, hvor sammenlægning af fiskeritilladelser, effektivisering af skibe og redskaber og andre tekniske forbedringer tilsammen utvivlsomt har ført til en mere effektiv flåde. Problemet er bare, jf. ovenfor, at man ikke har effektive måleinstrumenter, der præcist angiver flådens effektivitet.

En anden ulempe ved et effort-reguleret system er, at der ikke ud over områdelukninger er begrænsninger på, hvilke fiskearter der kan fiskes. Fiskerne kan derfor målrette deres fiskeri efter de arter, der har en højere markedsværdi, som for eksempel torsk.\textsuperscript{131} Hermed kan der opstå problemer med overfiskning af fiskearter, som er i høj kurs. Indsatsregulering har altså en indflydelse på alle bestandene indenfor fiskeriet uden hensyntagen til de enkelte bestandes skræbelighed. I sådanne tilfælde kan et indsatsreguleret system reducere indsatsen tilsvarende, men de mest produktive bestande kan stadigvæk blive underudnyttede, og optimalt brug af den biologiske produktivitet er således ikke opnået.\textsuperscript{132} Som vi vil se, er dette også tilfældet på Færøerne, hvor det især har været torskbestanden, der har været truet på grund af overfiskeri. Det skal dog siges, at områdelukningerne, som er en vigtigt supplerende bevaringsforanstaltning i færøsk fiskeriregulering, også begrænser fiskeriindsatsen, eftersom denne reguleringssystem har formået at begrænse trawlfiskeri på de vigtigste torskeområder. Områdelukningerne har dog ikke formået at forhindre en overudnyttelse af torskbestanden, som i dag hovedsagelig fiskes af linefartøjer. Hovedproblemet er snarere, at kapaciteten, måske specielt indenfor den del af den færøske flåde, der fisker torsk, er for stor.

En indsatsregulering som den færøske imødegår dog en række af de ulemper, som kendetegner et kvotestyringssystem. Det færøske udvalgsarbejde, som dannede grundlaget for nuværende fiskerilovgivning, giver en beskrivelse af fordelene ved en indsatsregulering og fremhæver udtrykkeligt institutionens mere effektive adfærdstænkende effekt i form af øget regeloverholdelse, formindskelse af udsmed samt en mere robust biologisk rådgivning.\textsuperscript{133} Senere færøske erfaringer peger på, at industrien opfatter reguleringen med en høj grad af legitimitet, at Fangsttallene er pålidelige, og at omfanget af udsmed er lavt.\textsuperscript{134}

Indsatsregulering ændrer incitamentet til at omgå reguleringerne. For det første fordi det ikke er fangsterne, der er i fokus, men antallet og anvendelsen af havdage. For det andet fordi en institution, som bygger på indsatsregulering er nemmere at overvåge, ikke mindst siden indførelsen af satellitovervågning fra 2003. For det tredje vil indsatsreguleringen generelt begrænse udsmed af fisk egnet til konsum, fordi fiskerne ikke har et økonomisk incitament til at smide fisk ud, som de kan sælge uden at tage hensyn til kvoteoverbrug. Til sidst er det også af

\textsuperscript{130} Cunningham & Whitemarsh (1980); Christensen et al. (1999); Rossiter & Stead (2003)
\textsuperscript{131} Rossier & Stead, 2003: 286
\textsuperscript{132} Christensen et al, 1999: 184
\textsuperscript{133} Skipanarnevndin, 1996
\textsuperscript{134} Reinert, 2002
betydning, at inputregulering er mere i overensstemmelse med traditionerne og fiskeriets jagtengenskaber, hvilket kan forventes at føre til en øget legitimitet og regeloverholdelse i erhvervet. Dette vil, sammen med den effektive elektroniske monitorering, utvivlsomt formindske transaktionsomkostningerne og øge profitabiliteten i fiskerisektoren markant. Ifølge den rationelle institutionalismes definition på, hvad der kendetegner en god institution, kan havdageordningen på nogle punkter siges at have sine fordele frem for TAC-baserede institutioner, fordi den via den effektive monitorering i højere grad formår at håndhæve de regler, der begrænser individuel nyttemaksimering, når den er kollektivt destruktiv.

Den samlede effekt af fiskernes ændrede incitamentstruktur og den forbedrede regeloverholdelse bevirker også, at man opnår bedre data over fiskeridøjeligheden. Bedre data fører alt andet lige til en mere robust biologisk rådgivning, eftersom man har bedre overblik over tæringen på bestandene. Et helt andet spørgsmål er så, hvor stor indflydelse den biologiske rådgivning har på reguleringssystemet. Det spørgsmål vender vi tilbage til i analysen, der følger, og hvor det vil fremgå, at biologerne har haft meget svært ved at vinde lydhørhed overfor det politiske system.

5.2 Havdagesystemets institutionelle indretning
I forrige afsnit oprindsede vi henholdsvis kvotereguleringens og indsatsreguleringens grundlæggende egenskaber. Det har givet os kendskab til de grundlæggende principper, som den alternative indsatsbaserede reguleringens form bygger på i forhold til den dominerende kvoteregulering, som vi kender fra f.eks. EU-landene. For at give en mere fyldig og detaljeret redegørelse for havdagesystemet er det nødvendigt mere detaljeret at gennemgå de tekniske institutionelle redskaber, som myndighederne bruger til at regulere fiskeriet, eftersom disse institutionelle mekanismer har indflydelse på bæredygtigheden i fiskeriet. Det gælder inddeling af flåden i fartøjsgrupper, tekniske reguleringer i form af områdelukninger og redskabsbegrænsninger, overvågning og omsættelighed af havdage.

5.2.1 Fartøjsgrupper
En af hjørnestenene i reguleringen af det færøske fiskeri ved Færøerne er en opdeling af den færøske fiskeflåde i fartøjsgrupper baseret på fartøjernes størrelser og hovedtyper (trawlere, lin- og garnfartøjer). Grupperingen er angivet eksplicit i loven for erhvervsmæssigt fiskeri.135 Inddelingen af den færøske fiskeriflade i grupper er et vigtigt redskab i styringen af flådens kapacitet og fiskerimønstre.
Som det fremgår af tabel 5.2, er de allerfleste fartøjer, der fisker i færøsk farvand underlagt indsatsreguleringen.136

<table>
<thead>
<tr>
<th>Gruppe</th>
<th>Type</th>
<th>Undergruppe</th>
<th>Regulerningsform</th>
<th>Farvand</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Trawlere &gt; 400 HK</td>
<td></td>
<td>Bifangstkvote</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Fartrawlere &gt; 400 HK</td>
<td></td>
<td>Havdage</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Linefartøjer &gt; 110 BT</td>
<td></td>
<td>Havdage</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Kystfiskefartøjer &gt; 15 BT</td>
<td>4B Trawlere &gt; 40 BT</td>
<td>Havdage</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Kystfiskefartøjer &gt; 15 BT</td>
<td>4B Linefartøjer &gt; 40 BT</td>
<td>Havdage</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>4A Trawlere &lt; 40 BT</td>
<td>Havdage</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Kystfiskefartøjer &lt; 15 BT</td>
<td>5A Fuldtidsfiskere</td>
<td>Havdage</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Kystfiskefartøjer &lt; 15 BT</td>
<td>5B Bierhvervfiskere</td>
<td>Havdage</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Garnfartøjer</td>
<td></td>
<td>Kapacitet og tekniske bevægelsesstørrelser</td>
<td>Færøsk farvand</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Fjernfisketrawlere</td>
<td></td>
<td>Kvote</td>
<td>Andre farvande</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Not/omkombifartøjer</td>
<td></td>
<td>Kvote</td>
<td>Andre farvande</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Rejetrawlere</td>
<td></td>
<td>Kvote</td>
<td>Andre farvande</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Andre fartøjer</td>
<td></td>
<td>Kvote</td>
<td>Andre farvande</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tabel 5.2: Oversigt over færøske fartøjsgrupper.137

Målt i antal fartøjer er skønsomsmæssigt 90 procent af de færøske fartøjer underlagt indsatsregulering (havdageordningen). Hvis der måles i landingsmængder er godt 80 procent af fiskeriet efter torsk- og rødfisk underlagt indsatsregulering, mens fiskeriet efter rejer, andre fisk, ‘industri’ (filet af konsumfisk) samt sild og makrel underlagt regulering gennem aftaler med tredjelande.

Opdelingen af flåden i forskellige fartøjsgrupper og begrænsningen af fiskeriet til krogfiskeri i de områder, som er dominerede af torsk, skyldes ikke biologiske eller økonomiske argumenter om den mest effektive eller bæredygtige udnyttelse af ressourcerne. Det er snarere et resultat af stærk lobbyvirksomhed fra erhvervets forskellige aktører på et kritisk tidspunkt i historien. Når fiskere med forskellige redskaber udnytter den samme bestand, vil hver enkelt gruppe foreslå reguleringssystemer, som indebærer fordelagtige indtjeningsmuligheder for deres gruppe. Brugergrupper vil ofte opponere imod introduktionen af mere effektive redskaber, og argumenterne vil henvise til bevarelse af bestanden, da mere effektivt redskab vil ødelægge bestanden.138 Denne indkomstfordeling i form af lukkede områder spiller en vigtig rolle i fiskeriregulering, og i dette tilfælde har den politiske myndighed bestemt, at krogfiskerne skal have den største del af torskbestanden, selv om en torskbestand godt kan tåle at blive fisket med trawl. Dette er også en måde at undgå konflikter, som kan opstå, når forskellige redskaber fisker på samme område. Betydningen af denne fordeling vil ikke blive undersøgt yderligere i denne opgave, men vi vil blot påpege, hvordan fordelingen finder sted, og at der sjældent ligger

---

136 Partrawlerne (gruppe 2) og linefartøjerne (gruppe 3) svarer størrelsesmæssigt til de største danske trawlere, der fisker efter pelagiske arter (tobis, brisling, sild, makrel etc). Kystfiskefartøjerne svarer i størrelse derimod godt til danske fartøjer, der driver fiskeri efter bundnære arter (torsk, kuller, rødpætte etc).

137 Løkkegaard et al, 2004: 64

138 Anderson, 1977: 169
økonomiske eller biologiske hensyn bag en sådan fordeling. Det er klart, at torskbestanden godt kan blive overudnyttet, uanset om den bliver fisket med trawl eller krog. Den afgørende faktor er, hvor intensivt fiskeriet er, og hvor stor fiskeridødeligheden er.

Til sidst er det værd at nævne, at det har sine fordele at opbygge en indsatsregulering omkring veldefinerede homogene fartøjsgrupper. Det giver myndighederne en mulighed for bedre at målrette reguleringsindsatsen til forskellige typer fiskeri. Hvis vurderingen for eksempel er, at torskbestanden bliver overudnyttet, kan myndighederne vælge at nedskære antallet af havdage for de fartøjsgrupper, der hovedsageligt fisker torsk. Herudover giver opdelingen en naturlig klassifikation for beskrivelsen af flådens økonomiske udvikling, herunder de samfundsøkonomiske aspekter af reguleringen.\textsuperscript{139}

5.2.2 Tekniske reguleringsinstrumenter

Havdageordenningen understøttes med en række tekniske reguleringsinstrumenter, der spænder over regler af stor overordnet betydning og ned til detailreguleringer af redskabsspecifikationer i enkelte fiskerier. Vi vil i denne sammenhæng begrænse os til overordnet at beskrive de vigtigste reguleringsinstrumenter.

Havdageordenningen opererer med nogle geografiske grænser for at opfylde de biologiske intentioner. Et grundlæggende element er sondringen mellem det ”indre” og det ”ydre” havdageområde, hvor det indre område hovedsagelig gælder det færøske plateau og det ydre område dækker dybvandsområderne. En havdag gælder i udgangspunktet for det indre havdageområde, men den kan byttes til tre havdage på det ydre område. Hensigten med denne bestemmelse er at opfordre fiskerne at målrette deres fiskeri efter dybvandsarterne hellere end de traditionelle demersale bestande, der er udsat for et større pres.\textsuperscript{140}

Et andet væsentligt særkende ved den færøske regulering er et udstrakt og relativt komplekst system af områdelukninger, der regulerer fiskeriadgangen for de forskellige fartøjsgrupper. Der kan generelt skelnes mellem lukninger af områder med gydning og lukninger af områder for udvalgte fiskerier.

Lukninger af gydeområder er tidsbegrænsede til perioden omkring gydningen og formålet er at forhindre fiskeri på koncentrationer af gydende torsk, kuller og sej. Områdelukningerne for udvalgte fiskerier eller fartøjsgrupper er i LEF og de supplerende bekendtgørelser udspecifieret i overensstemmelse med flådens opdeling på hovedgrupper. Herudover har man midlertidige lukninger. Hvis f.eks. 30 procent af fangsten er under en vis størrelsesgrænse, kan området lukkes

\textsuperscript{139} Løkkegaard et al, 2004: 38-39
\textsuperscript{140} Gezelius, 2008: 110; Løkkegaard et al, 2004: 69
midlertidigt. Fiskerne er forpligtede til løbende at rapportere fangster af ‘ungfisk’. Desuden er en vigtig bevaringsforanstaltning de begrænsninger, der findes vedrørende redskabsvalg.\footnote{Løkkegaard et al, 2004: 72-73}

Der er tale om et kompliceret og detaljeret regelsæt, som ikke er hensigtsmæssigt at beskrive yderligere her. Vi kan i denne sammenhæng nøjes med at konstatere, at områdelukningerne, sammen med redskabspecifikationer og mindemål for netmasker, er vigtige redskaber, som bliver brugt til at finjustere reguleringerne og begrænse udnyttelsen til ressourcen.

Vi vil dog påpege, at områdelukningerne er et irrationelt redskab til at begrænse fiskeriintensiteten. Det kan med fordel bruges til at beskytte områder, hvor der er en stor andel af ung fisk og for at beskytte gydningsområder, men det er uhensigtsmæssigt med hensyn til at reducere fiskeriintensiteten af økonomiske årsager. De lukkede områder vil medføre, at fiskeriet i andre områder vil intensiveres. Den langsigtede økonomiske konsekvens af lukkede områder er, at indsatser bliver ekspanderet i andre områder med stigende omkostninger som følge.\footnote{Anderson, 1977: 166-7} Hvordan fiskeriintensiteten i stedet bør begrænse vil vi komme ind på i perspektiveringen sidst i opgaven.

5.2.3 Kontrol og overvågning

Som det fremgik af de teoretiske afsnit, er institutionelle regler essentielle for at regulere den individuelle adfærd, når den rationelle stræben efter individuelle gevinster kan skabe resultater, som er kollektivt uønskede (f.eks. overfiskeri). En forudsætning for institutionens succes, er, at der findes en mekanisme, som kan iværksætte og håndhæve de adfærdsbegrænsende regler.\footnote{Hall & Taylor, 2001: 944}

I relation til havdageordningen er det altså en forudsætning for effektiv implementering af institutionens regler, at man har overblik over både forbruget af havdage og flådens bevægelser, således at man kan kontrollere om skibene overholder de geografiske restriktioner og holder sig til det tildelte antal havdage.


Herudover er fartøjerne forpligtet til at give fiskerikontrollen besked, hver gang de påbegynder- og afslutter en fisketur. I praksis tilvejebringer fartøjerne denne information via numeriske koder, der transmitters via mobiltelefon. Satellitovervågningen sikrer nærmest 100 procent kontrol, eftersom fiskerikontrollen på daglig basis sammenligner de telefoniske koder med
positionsmeldingerne. Satellitinformationerne indeholder også oplysninger, hvorvidt skibene er i aktivt fiskeri eller ej, hvilket sikrer kontrol. Udover satellitinformationerne har man kravet om, at hvert fartøj skal føre logbog, der skal indsendes til fiskerikontrollen efter hver fisketur.\textsuperscript{145} Disse overvågningssystemer gør, at implementeringen af havdageordningen kan siges at være både simpel og meget effektiv, sammenlignet med f.eks. kvotystemer.

5.2.4 Omsættelighed

Fiskerilovgivningen på Færøerne supplerer bestemmelsene om at begrænse vækst i fiskerikapaciteten med instrumenter, der regulerer selve brugen af den tildelte kapacitet (havdagene). Her taler vi om muligheden for at afhænde havdage både indenfor fartøjsgrupperne og på tværs af grupperne. Fra 1996 til 2000 var det ikke muligt at handle med havdagene mellem fartøjer på tværs af grupperne. Kommision for det færøske udvalgsarbejde (se ovenfor), der førte til den nuværende regulering, nævner udtrykkeligt, at fiskeriet skal være økonomisk bæredygtigt. Indførelsen af individuelle omsættelige havdage ses her som et middel for flådets tilpasninger ved at havdagene akkumuleres hos de fartøjer, som er mest effektive, og at flest mulige havdage bliver anvendt hvert år.\textsuperscript{146}

Havdagene er i udgangspunktet tildelt det enkelte skib ud af den samlede saldo af havdage, som tildeles hver fartøjsgruppe. Havdage kan ikke afhændes for fartøjerne i gruppe 5 (de mindste kystfiskefartøjer). For fartøjer i hovedgrupperne 2, 3 og 4 kan havdage afhændes efter to regelsæt:\textsuperscript{147}

1. Generelt kan havdage afhændes \textit{indenfor} hovedgrupperne, dog således at havdage tiltænkt krogfiskeri ikke kan tildeles trawlfiskeri og omvendt. Afhændelsen kan ske endeligt eller for det løbende fiskeriåret. For ikke-endelig afhændelse kræves, at mindst 60 procent af det tildelte antal havdage i det foregående fiskeriåret er anvendt til fiskeri.

2. Når der er mindre end tre måneder tilbage af fiskeriåret, er reglerne mere lempelige, idet der her er mulighed for at afhænde havdage \textit{mellem} hovedgrupperne. Undtagelsen herfra er kystfiskefartøjer i hovedgruppe 4, som ikke kan afhænde dage fra krogfiskeri til trawlfiskeri. Hensigten med mere lempelige regler for afhændelse i slutningen af fiskeriåret er at tilstræbe en fuld udfyttelse af den samlede indsat.

Ved afhændelse af havdage tages der højde for, at fartøjerne er forskellige med hensyn til fiskerieffektivitet. Eksempelvis har en havdag større værdi for et stort fartøj end for et lille fartøj. Forvaltningen bygger her på en bekendtgørelse, der nærmere udstikker regler for omregningen af havdage mellem fartøjer.\textsuperscript{148} Reglerne er baseret på fartøjsdimensioner og motorkraft. En kritik af

\textsuperscript{145} Gezelius, 2008: 116-117
\textsuperscript{146} Skiparannevndin, 1996
\textsuperscript{147} Løgtingið, 1994: lov nr. 28, 10. Mars 1994 – Lagtingslov om erhvervsmæssigt fiskeri, § 14
\textsuperscript{148} Løgtingið, 2003: Kunngerð nr. 46 frå 9. April 2003 um avhending af fisikdøgum
havdageordningen er, at det er misvisende at beregne et fartøjs effektivitet alene ud fra fartøjsdimensioner og motorkraft. Som vi vil komme nærmere ind på senere i analysen, har flere andre faktorer relevans, når vi taler om kapacitet, f.eks. effektivisering af skibe og redskab. Havdage, som afhændes endeligt, skal følge den forholdsvis ændring i det samlede antal havdage, der tildeles hovedgruppen under et. Havdage er således som rettighed en andel af den totalt tilladte mængde af havdage.

Handelen af havdage monitoreres af fiskerkontrollen (fiskiveiðueftirlitið). Der findes ingen officiel institution for handelen – relationen mellem køber og sælger er uformel, og det er prisdannelsen af havdagene også.

5.3 Den politiske styring af havdagesystemet
Den almindelige politiske beslutningsproces på Færøerne er meget lig den danske. Systemet kan således karakteriseres som en forhandlingsøkonomi, som institutionelt er indrettet således, at ministrene, via rådgivende udvalg og nævn bestående af policyområdets vigtigste interessenter, får den nødvendige rådgivning. Ministeren kan træffe nogle af beslutningerne, imens andre skal igennem det færøske parlament, lagtinget. Eftersom Færøerne ikke er en del af EU’s fælles fiskeripolitik, er det parlamentets opgave at træffe beslutninger om havdage, områdelukninger og tekniske foranstaltninger i forbindelse med fiskerireguleringen.

Loven om erhvervsmæssigt fiskeri fastslår, at ministeren ved udarbejdelse af lovforslaget om havdage skal inddrage indstillinger fra det færøske havbiologiske institut, FMRI, og fra havdageudvalget (fiskidaganevndin). Indstillingerne fra disse to instanser skal blandt andet leve op til § 2 i LEF, hvor det fremhæves, at administrationen af ressourcerne skal være baseret på sikring af en bæredygtig udnyttelse af bestandene.149 Processen til fastlæggelse af fiskedage er anskueliggjort i figur 5.1.

149 Løgtíningið, 1994: lov nr. 28, 10. mars 1994 – Lagtinslov om erhvervsmæssigt fiskeri, § 2
Figur 5.1: processen i forbindelse med fastsættelsen af havdage

Havdageudvalget er nedsat af fiskeriministeren og består udelukkende af repræsentanter fra fiskerierhvervet, dog med en af erhvervet uafhængig formand. Repræsentanterne kommer fra fiskerierhvervets forskellige fagforeninger (rederforeningen, fiskerforeningen, skipperforeningen etc.).

Havdageudvalgets opgave er at give myndighederne råd om, hvordan fiskeriet bør reguleres for at opnå biologisk og økonomisk bæredygtighed. Indstillingerne fra FMRI bliver udført i samarbejde med anbefalingerne fra den rådgivende organisation ICES, som Færøerne er medlem af. Selv om skiftet fra output- til inputbaseret kontrol reformerede hele managementinstitutionen, overvåger systemet stadigvæk fiskebestandenes tilstand, og indstillingerne fra det havbiologiske institut indeholder anbefalinger om, hvor mange havdage bør fastsættes ud fra rent biologiske hensyn.

---

Løkkegaard et al, 2004: 14

151 I Danmark er de fleste fiskere organiseret via en fagforening. Dette er primært en politisk organisation, der har som opgave at tjene danske fiskeres interesser i forhold til det politiske system. Fagforeningssystemet på Færøerne er anderledes. Fiskerne er organiserede i forskellige organisationer, der som oftest samarbejder vis a vis det politiske system. Den individuelle fisker på Færøerne er ofte medlem af flere organisationer. Grundlæggende findes der tre typer fagforeninger: 1) for skibsejere (opdelt i skibsgrupper), 2) For ansatte på skibene (opdelt i faggrupper: skippere/stymænd, dækkere, maskinmestre osv.) og 3) Salgsforeninger.


Rent institutionelt bliver den årlige fastsættelse af havdage således reguleret direkte igennem parlamentet. I andre lande er det almindeligt, at ministeren træffer beslutningen i en bekendtgørelse, dvs. at afgørelsen mere har karakter af en administrativ beslutning. Behandlingen af lovforslaget i Lagtinget har derfor også tit ført til stor politisk kontrovers, især i dårlige fiskeriperioder, hvor den politiske asymmetri mellem erhvervet og sagkundskaben (både biologisk og økonomisk) for alvor bliver synlig.

Asymmetrien er synlig ved, at havdageudvalget har været toneangivende i processen siden havdageordningens indførelse, idet fiskeriministeren stort set altid har fulgt havdageudvalgets (erhvervets interesseorganisationer) anbefalinger, imens den biologiske rådgivning, som hvert år har anbefalet nedskæringer i antallet af havdage, har haft meget svært ved at vinde lydhørhed i det politiske system. Det politiske system har de seneste 15 år været modvilligt at tage havbiologernes rådgivning til efterretning. For eksempel lød indstillingerne fra FMRI for fiskeriåret 2007-2008 på en reduktion af havdagene på 30 procent. Erhvervet foreslog ingen ændringer i antallet af havdage. Ministeren foreslog derefter en reduktion på omkring 1 procent.

Siden havdageordningens indførelse har havdageudvalget år efter år advokert for et uændret antal havdage eller små reducerringer. Forhenværende fiskeriminister, Tórbjørn Jacobsen, valgte i sit lovforslag om fastsættelsen af havdage for fiskeriåret 2008-09 for første gang nogensinde at følge den biologiske rådgivning og anbefalede således en nedskæring i havdagene på 50 procent for lineflåden og 20 procent for trawlerne. Behandlingen af lovforslaget i lagtinget førte til stor politisk tumult, også i regeringen, som internt var uenig med fiskeriministerens anbefalinger. Slutresultatet efter tredjebehandling i lagtinget var, at et flertal, utvivlsomt på grund af stærk lobbyvirksomhed fra erhvervets side, vedtog en nedskæring i havdagene på 10 procent. For

---

153 Holm og Mortensen, 2008: 76
fiskeriåret 2009-10 har biologerne anbefalet nedskæringer i havdagene på henholdsvis 20 procent for partrawlerne og 50 procent for krogfiskeriet, imens havdagedevalget har anbefalet et uændret antal havdage. Lagtinget er splittet i deres anbefalinger. Det største oppositionsparti, Republikanerne, har valgt at støtte biologernes anbefalinger, imens koalitionen støtter fiskeriministerens anbefaling, som lyder på en nedskæring på 5 procent. Resultatet forventes at blive en samlet nedskæring i havdagene på de 5 procent. Siden havdageordningen blev implementeret er antallet af havdage reduceret med godt tyve procent med små reducinger hvert år.154

Det er værd at gøre sig klart, at de politiske motiver til lagtingets praksis på dette område skal søges i den store sociale betydning, som fiskeriet har på Færøerne. Det er ikke biologernes opgave at tage hensyn til, hvilke konsekvenser drastiske nedskæringer ville have for de lokale fiskerisamfund, som er dybt afhængige af fiskeriindustrien. Deres rådgivning baserer sig ene og alene på de biologiske vurderinger. Lagtinget har valgt at følge en praksis med inkrementelle reducinger af havdage, således at fiskerindustrien har mulighed for at tilpasse sig.155 Men en anden side af forklaringen er som nævnt også den asymmetriske interessefordeling i det politiske system på Færøerne. Denne medfører, at det ofte bliver de kortsigtede økonomiske interesser og ønsket om politikernes genvalg, der vinder den politiske dagsorden, snarere end de langsigtede biologiske målsætninger om bestandenes reproduktion.

På trods af store uenigheder om fastsættelsen af det passende antal havdage er det værd at bide mærke i, at selve principperne bag et indsatsreguleret system har bred opbakning både i industrien og blandt biologerne. Det grundlæggende problem med systemet er, at ingen har kendskab til flådens løbende effektiviseringer og teknologiske forbedringer. Derfor er præmissen for en korrekt allokering af havdage og dermed hele systemets legitimitet bragt i tvivl. Grunden til at man stadigvæk ikke har en effektiv metode, som kan måle flådens reelle kapacitet bundet i, at der ikke har været vilje, både fra politisk og fra erhvervets side, til at finde frem til en sådan metode. De tilbagevendende stridigheder om havdagene, som i bund og grund handler om uenigheder om flådens effektivitet, vil derfor efter alt at dømme fortsætte, så længe dette problem ikke er løst. Kapacitetsspørgsmålet udgør en væsentlig og meget central kritik af det færøske reguleringsregime, og vi vil behandle spørgsmålet mere udførligt sidst i analysen.

Erfaringerne fra Færøerne er et tydeligt eksempel på, at når realpolitiken vinder frem, ryger videnskaben ud. Med henvisning til hvor besværlig en effektiv fiskeriregulering har vist sig at være rundt omkring i verden, er det derfor nørliggende at stille det principielle spørgsmål, om regulering af fiskeriet overhovedet egner sig til politiske flertalsafgørelser, hvori der meget vel kan indgå helt andre overvejelser end selve bestandenes ve og vel. Man kan stille det retoriske spørgsmål om politikere ikke i højere grad bør lade sig rådgive af eksperter, som ikke har

154 Holm og Mortensen, 2008: 76
155 Gezelius, 2008: 112
økonomisk interesse i fiskerierhvervet, end af fiskerierhvervets interesseorganisationer? Dette er en af de helt centrale diskussioner, der knytter sig til den færøske fiskeriregulering, og emnet diskuteres derfor mere udførligt nedenfor.

5.3.1 Forholdet mellem fiskerierhvervet og det politiske system

Den klassiske pluralistiske opfattelse af interesseorganisationer som pressionsgrupper, der udefra forsøger at påvirke den politiske dagsorden til egen fordel, kan ikke siges at være gældende, når det kommer til færøsk fiskeripolitik. Som vi lige har set, er erhvervets organisationer faktisk inkorporeret i selve systemet og har derfor ikke alene indflydelse på fiskeripolitikkens inputside, men som vi lige har set i høj grad også på outputsiden. Konsekvensen af at samspillet mellem erhvervets organisationer og staten op igennem årene er intensiveret, og af at fiskeriorganisationerne inkorporeres i de statslige beslutningsstrukturer er, at statens grænser til en vis grad udviskes.

Den historiske fremstilling viste, at der op igennem tiden er udviklet et tæt og stabilt samarbejde mellem fiskerierhvervets organisationer og det politiske system, således at organisationerne i dag er en institutionaliseret del af selve systemet. Parterne har accepteret et fælles normssæt, forskellige principper og praksisser, som er blevet udfuklede op igennem tiden, og som i dag har stor praktisk betydning. Der er alt i alt tale om en markant korporativ struktur, hvor erhvervets interesser har direkte indflydelse på beslutningsprocessen på det fiskeripolitiske område. Udover havdageudvalget, som blev belyst ovenfor, er erhvervets direkte indflydelse på fiskeripolitikken institutionaliseret i endnu et betydningsfuldt råd, navnlig 'fiskerierhvervsrådet' (fiskivinnuráðið), der er en høringsinstans under fiskeriministeriet, som skal konsulteres i forbindelse med alle fiskeripolitiske ændringer. Dette råd består udelukkende af repræsentanter fra fiskerierhvervet. Vi kan altså konstatere, at fiskerierhvervet er en institutionaliseret del af alle aspekter i fiskeripolitikken, hvilket er udtryk for, at myndighederne lægger stor vægt på at have et godt og tæt samspill med erhvervet.

Årsagen til at erhvervets indflydelse er blevet institutionaliseret på denne måde er, at den fiskeripolitiske magtfordeling, der var gældende ved institutionens etablering, ikke blev udfordret. I stedet blev det besluttet at stadfæste erhvervets magtposition i fiskeripolitikken ved at internalisere deres indflydelse i selve fiskeriforvaltningen. Dette institutionelle valg har været med til at strukturere de magtkampe, som altid findes indenfor fiskeripolitik, især mellem den biologiske rådgivning og erhvervets interesser. Som oftest til sidstnævntes fordel.

Ikke kun på Færøerne, men også i andre landes fiskeriforvaltning (herunder Norge og Island), er der lange traditioner for at involvere brugerne af ressourcen i beslutningsprocessen. Begrebet ”co-management”, som i den sidste tid har præget den akademiske litteratur indenfor

---

156 Matthiasson, 2001: 306
157 F.eks. teorier som gruppeteorien og pressionsgruppe-traditionen
fiskeriforvaltning, er mere eller mindre blevet synonymt med forskellige former for brugergruppedeltagelse, som normalt introducerer for at øge legitimiten i reguleringspolitikken blandt dem, der er direkte påvirkede af beslutningerne. Der er blevet argumenteret for, at brugergruppedeltagelse giver bedre styring, eftersom man på denne måde kan trække på fiskerierhervetets erfaringer og ekspertise, og at co-management også fører til en mere effektiv regelhåndhævelse. FN organisationen FAO (Food and Agricultural Organisation) har også advokert for en mere inklusiv tilgang til fiskeriregulering. I rapporten ”The state of world fisheries and aquaculture”, udtaler organisationen, at fiskeriforvaltning er et fælles anliggende, der involverer både regering, erhvervet og ”…others who consider they have a right to participate in decisions concerning humanity’s natural heritage.” I FAO’s ”code of conduct for responsible fisheries” bliver behovet for at involvere andre ’stakeholders’ og at øge gennemsigtigheden i beslutningsprocesser, der relaterer sig til fiskerireguleringen, fremhævet gentagne gange. Følgende citat er meget typisk i denne henseende: ”...states should seek to identify relevant domestic parties having a legitimate interest in the use and management of fisheries resources and establish arrangements for consulting them to gain collaboration in responsible fisheries.” Der er altså bred enighed om, at co-management bør være en vigtig faktor i enhver fiskeriforvaltning. Problemet i praksis har imidlertid været, at der generelt har vist sig at være en meget lille interesse for fiskeriet udenfor selve sektoren. Det har således, udover den biologiske rådgivning, stort set udelukkende været fiskerierhvervet, der direkte har været repræsenteret i selve fiskeriforvaltningen. Det skal dog siges, at i de sidste 10-15 år har bl.a. ressourceknapheden medført en øget interesse og lobbyvirksomhed fra bl.a. NGO’er og andre udenforstående organisationer, der med stigende intensitet påpeger behovet for en mere ansvarlig ressourceforvaltning. Denne tendens har været tydelig både i FN og i EU, men den kan ikke siges at have slået rod på Færøerne. På Færøerne findes f.eks. ingen miljøorganisation, der aktivt advokerer for en mere ansvarlig ressourcestyring. Dette kan undre, eftersom der i de sidste par årtier har været udbredte diskussioner i bl.a. medierne, hvor bekymringerne for fiskeriets udvikling tydeligt er kommet frem.

En del af forklaringen kan findes i det kollektive handleproblem i forbindelse med etableringen af interesseorganisationer. På samme måde som etableringen af en virksomhed kræver en entreprenør, kan en interesseorganisation også kun etableres, hvis der findes en aktør, der tør investere kapital i at tilvejebringe private og offentlige goder og udbyde gooderne til et marked af potentielle medlemmer for en pris (foreningskontingent), der giver et positivt afkast på investeringen. I forlængelse heraf vil rational choice institutionalismen sætte spørgsmålstegn ved, om alle interesser i samfundet overhovedet bliver organiseret. Incitamentet at investere denne kapital begrænses også ved det faktum, at en relativt stor del af befolkningen er beskæftiget i fiskerisektoren, eller på anden vis er indirekte tilknyttet erhvervet. Dette, sammenholdt med de

159 FAO, 1995
160 FAO, 1995: Section 7.1.2
161 Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999: 16-17
tætte sociale relationer i samfundet generelt, virker hæmmede for mobiliseringen af de interesser, der kan virke som modpol til den asymmetriske interessefordeling i færøsk fiskeripolitik.


“Co-management” begrebet er også i litteraturen blevet baseret på en ret smal opfattelse af “interesser”, idet inklusionen i beslutningsprocesserne oftest begrænses til selve brugergruppen, dvs. fiskerne. Dette er ikke nogen selvfølge, når vi tænker på, at co-management i dette tilfælde indebærer en form for semi-privat kontrol over en offentlig eller fælles ressource. På grund af tilbagevendende problemer med bl.a. overfiskeri er der grund til at stille spørgsmålsteegn ved denne institutionelle indretning. Hvordan kan co-management retfærdiggøres, når det haves i tankerne, at der er bredere (offentlige) interesser i spil? Det mest oplagte svar er selvfølægt, at staten (og muligvis videnskaben) vil fungere som repræsentanter for den offentlige interesse og at erhvervets organisationer bidrager til at kvalificere de politiske processer og sikre, at de, der i særlig grad berøres af politikken, kan give deres besv med. Dette er muligvis tilfældet, men det retfærdiggørl ikke i sig selv visse brugergruppers privilegerede position i forvaltningen. Når vi tænker på det faktum, at fiskeriet flere gange er stødt på vanskeligheder, både når det kommer til overfiskeri, og når det gælder økonomiske vanskeligheder på grund af utilstrækkelig (co-) management, er der endnu større grund til at sætte spørgsmålsteegn ved fiskernes privilegerede position i institutionen.

Den årlige fastsættelse af havdage er det mest konkrete eksempel på erhvervets direkte indflydelse på fiskeripolitikken. Et andet godt eksempel er de indirekte subsidier til flåden, som på trods af krisen i 1990’erne, stadigvæk er en del af fiskeripolitikken. Nedenfor vil vi se nærmere på, hvordan det kan være, at støtteordninger stadigvæk er del af fiskeripolitikken og undersøge, hvilke konsekvenser disse ordninger kan have for et bæredygtigt fiskeri.
5.3.2 Støtteordninger og bæredygtighed

Det tætte samspil mellem erhverv og politik ville ikke kunne lade sig gøre, hvis fiskerierhvervet ikke var velorganiseret i foreninger, som tilfældet er. Den udbredte organisering i fagforeninger er umiddelbart i modstrid med de antagelser klassiske rational-choice teorier har vedrørende interesseorganisationer, der arbejder for at opnå kollektive goeder. Rationelle aktører har i sådanne situationer en tilskyndelse til at opføre sig som free-riders, dvs. til ikke at bidrage til opnåelsen af godet. Når interesseorganisationer indenfor fiskerierhvervet alligevel er et udbredt fænomen på Færøerne, skal forklaringen søges i, at organisationerne via deres deltagelse i forvaltningen samtidig tilbyder medlemmerne en række individuelle fordele\textsuperscript{162} så som tilbud om service og rådgivning, social anerkendelse hos kollegaer, men mest af alt for at sikre en mere slagkraftig forhandlingsposition vis-a-vis det offentlige system, hvor de overordnede rammer om hele erhvervet bliver lagt.

I en klassisk argumentation hævder Stigler\textsuperscript{163}, at ’offentlig regulering som regel forlanges af industrien selv og udformes og administreres først og fremmest til fordel for industrien’. Stigler opstillede fire typer af offentlig regulering, som industrien især efterspørger: subsidier, beskyttelse af eksisterende virksomheder, undertrykelse af substituerende produkter/fremme af komplementære produkter og endelig prisregulering. Denne form for rent seeking har i allehøjeste grad præget den færøske fiskeriforvaltning, og erhvervet har haft betydelig succes med at rette deres opmærksomhed imod det offentlige system, når der har været behov for hjælp. Som det fremgik af det historiske afsnit, indeholdt 1980’ernes planøkonomiske tilstande alle fire typer regulering, og i ekstrem grad endda. I dag er situationen en helt anden. De fleste af de støtteordninger, der var gældende før bankkrisen, blev afskaffet i kølvandet af restruktureringen af det færøske fiskeri. Men alle støtteordninger blev ikke afskaffede, og der er endda blevet etableret nye støtteordninger til fordel for fiskerisektoren siden etableringen af havdageordningen. Nedenfor vil vi se nærmere på to af de støtteforanstaltninger til fiskerierhvervet, der er gældende i dag, navnlig ordningen med mindsteløn og skattefradraget til fiskere. Grunden til at vi fremhæver disse ordninger er, at de både kan have indflydelse på den biologiske og den økonomiske bæredygtighed i fiskeriet.

Først vender vi blikket imod mindstelønnen, som blev etableret i 1950’erne. Denne ordning går overordnet ud på, at det offentlige garanterer alle fiskere en minimumsløn, når et fartøj ikke formår at fiske tilstrækkeligt til at dække lønudbetalingerne til besætningen. Mindstelønnen for en fisker er på nuværende tidspunkt 60 procent af en almindelig arbejderløn.\textsuperscript{164}

Ordningen med mindsteløn kan have indflydelse på den økonomiske og biologiske bæredygtighed ved, at nogle fartøjer, på trods af udsigten til ringe fiskeri, muligvis fisker videre alligevel med den garanti, at besætningen får udbetalt en mindsteløn. Hvis og/eller når dette er tilfældet, er

\textsuperscript{162} Olson, 1965
\textsuperscript{163} Stigler, 1975 [1971]: 114
\textsuperscript{164} Búskaparráðið, 2009
ordningen således med til at øge trykket på bestandene. Det er meget svært at vurdere, hvilken reel betydning ordningen har for trykket på bestandene. Mindstelønnen garanterer kun besætningen en minimumsløn, men den bringer ingen sikkerhed for, at fiskeriet er lønsomt for rederiet. Man kan formode, at de allerfleste rederier ikke vælger at sende deres fartøjer ud i feltet med udsigten til røde tal på bundlinjen.


Det Økonomiske Råd har flere gange kritiseret ordningen og karakteriseret den som en subsidieordning med negative konsekvenser for et frit arbejdsmarked. Færøerne har dog, som det er fremgået i forrige kapitler, en lang tradition for støtteordninger til fiskeriet, og skattefradraget kan ses som en afløser for de støtteordninger, der var gældende i halvfjerdserne og firserne – omend i en noget mere moderat udgave. Skattefradraget til søfolk blev vedtaget i 1997, relativt kort tid efter at de andre støtteordninger med Råfiskefonden var blevet afskaffet. Det er nærliggende at tro, at krav fra erhvervet om alternative støtteordninger har rejst sig efter

---

165 Búskaparráðið, 2009: 27-28
166 Búskaparráðið, 2003: 7
nogle år uden nævneværdige offentlige subsidier. En oversigt fra TAKS (den færøske pendant til SKAT) viser, at skattefradraget til søfolk fra 1998 til 2007 i alt kostede landskassen 1 milliard og 256.000 kroner.167

Hvis disse to støtteordninger skal sættes i forhold til trykket på bestandene er det muligt at konkludere, at begge ordninger er med til at fastholde arbejdskraft i fiskerisektoren, som ellers ville blive frigivet til andre sektorer på arbejdsmarkedet (nu skal vi tænke på en situation med lav arbejdsløshed, som Færøerne har haft de seneste 10-15 år). Skatteordningen fjerner presset på rederne til at tænke kreativt med hensyn til effektiviseringer, der både kunne spare arbejdskraft og optimere fangstefektiviteten. Skatteordningen er således med til at bevare et kunstigt højt antal arbejdspladser på havet og dermed muligvis en højere fangstkapacitet end nødvendigt.

Disse to ordninger er vigtige i en helhedsanalyse af færøsk fiskeripolitik som institution, idet de viser, hvordan fiskerierhvervet stadigvæk efterspørger offentlig regulering i form af subsidier. Politiske udmeldinger om afskaffelse af f.eks. skattefradraget er hver gang blevet mødt med hårde protester fra både rederforeningen og fagforeningerne, som repræsenterer besætningen. Støtteordningerne er både med til at forvrænde markedsvilkårene for fiskerisektoren og til at fastholde et fangsttryk på bestandene, som kunne have været noget mindre uden subsidiarier af flåden. Begge ordninger er derfor med til at underbygge de forudsætninger, som skal til for at skabe fælledens tragedie i færøsk fiskeri. Det er ikke muligt for os at vurdere den konkrete betydning af støtteordningerne for bestandene, men vi vil nøjes med at sige, at offentlig støtte fastholder et unødvendigt tryk på fiskebestandene, idet de sikrer, at fangstkapacitet endnu højere fangstkapacitet end nødvendigt.

Disse to ordninger er vigtige i en helhedsanalyse af færøsk fiskeripolitik som institution, idet de viser, hvordan fiskerierhvervet stadigvæk efterspørger offentlig regulering i form af subsidier. Politiske udmeldinger om afskaffelse af f.eks. skattefradraget er hver gang blevet mødt med hårde protester fra både rederforeningen og fagforeningerne, som repræsenterer besætningen. Støtteordningerne er både med til at forvrænde markedsvilkårene for fiskerisektoren og til at fastholde et fangsttryk på bestandene, som kunne have været noget mindre uden subsidiarier af flåden. Begge ordninger er derfor med til at underbygge de forudsætninger, som skal til for at skabe fælledens tragedie i færøsk fiskeri. Det er ikke muligt for os at vurdere den konkrete betydning af støtteordningerne for bestandene, men vi vil nøjes med at sige, at offentlig støtte fastholder et unødvendigt tryk på fiskebestandene, idet de sikrer, at fangstkapacitet endnu højere fangstkapacitet end nødvendigt.

Fiskerierhvervet har op igennem historien haft stort held med at rette sin opmærksomhed mod det offentlige, hver gang det har problemer, og det vil sandsynligvis fortsætte med denne strategi fremover. I den sidste tid er der for eksempel blevet lagt et stort pres på de politiske myndigheder fra linefiskernes side, der i øjeblikket står i en kritisk periode, hvor mange skibe risikerer at gå konkurs pga. dårligt torskefiskeri. De har gang på gang fremsat krav om, at landstyret er nødt til at redde skibene med driftsstøtte indtil krisen er over. Et krav, som landstyret dog har afvist. Når oliepriserne var i top i 2008, var der også et massivt pres fra fiskerierhvervet, især fra de store driftstunge trawlere, for at opnå subsidier til olieudgifterne. Stiglers udtalelse om at offentlig

regulering som regel forlanges af industrien selv og først og fremmest administreres til fordel for industrien har i høj grad været tilfældet op til i dag. Nu, hvor det politiske system igen står overfor massive krav fra fiskerierhvervets side, vil det vise sig, om de formår at stå imod presset. Fiskeriforvaltningens åbenhed og stærke korporatisme gør, at politikerne konstant står overfor fristelsen til at give efter. Årsagerne til 1990’ernes krise og ydmygende tilstande er dog stadig friske i den færøske befolknings og politikernes bevidsthed, hvorfor subsidier i samme omfang som i 1980’erne ikke er plausible løsninger på fiskerierhvervets krise.

5.4 Fremtidige perspektiver

Et bæredygtigt fiskeri kræver, at betragtninger om biologisk produktivitet, økonomisk effektivitet og socio-økonomiske og institutionelle faktorer balanceres, når et managementsystem bliver designet. Til dags dato er denne underliggende målsætning dog blevet kuldcastet af mangelen på en klart formuleret universel basis for reguleringen. Udviklingen indenfor færøsk fiskeriforvaltning er snarere blevet baseret på politisk formålstjenlighed og erhvervsinteresser end på veldefinierede målsætninger eller principper. Der er behov for en mere omfattende udkrystallisering af de politiske målsætninger for forvaltningen af havets ressourcer. Uden præcist definerede, velintegrerede og universelt accepterede målsætninger har det vist sig at være svært at tackle de hurtigt skiftende omstændigheder uden at forlade den overordnede målsætning om bæredygtig udvikling. Fiskerireguleringen vil fortsat blive slæbt ind i en søgning efter politiske kompromisser, som kan
bevare reguleringssystemet intakt uden at sikre ressourcens bæredygtighed. På denne måde bliver de langsigtede mål om bæredygtig udvikling degraderede til en tolerance overfor ‘bæredygtigt overfiskeri’ på kort sigt. Herudover må reguleringssmålsætningerne være mere end fra retorik; de må defineres på en sådan måde, at de meget præcist styrer alle afgørelser, der relaterer til formuleringen og implementeringen af reguleringsstrategien.


5.5 Rettighederne til fællesressourcen

Den mest grundlæggende institution indenfor færøsk fiskeriregulering er licenssystemet, som styrer selve adgangen til fiskeriresourcerne i færøsk farvand. I dette afsnit redegøres for, hvordan rettighederne til ressourcerne bliver administreret, og hvordan potentielle brugere bliver ekskluderet fra retten til at udnytte fællespuljen. Formålet er at redegøre for licensystemets sammensætning og udvikling samt at redegøre for dets konsekvenser, når det indgår i en indsatsregulering som havdagesystemet.

Licenssystemets institutionelle begyndelse og dens inkrementelle udvikling har haft stor betydning for, hvordan det er konstrueret og virker i dag. Før vi redegør for institutionens løbende udvikling og drager konklusioner angående, hvilke konsekvenser den har for den nuværende regulering for udnyttelsen af bestandene, vil vi begynde med nogle overordnede betragtninger omkring ejendomsretten til havets ressourcer.

Marine ressourcer har historisk været frit tilgængelige ressource, hvor de ikke er nogens ejendom, så længe de er i havet, og kun kan blive personlig ejendom ved fangst af ressourcen. Denne form for erhvervelse af ejendom bliver almindeligtvis reguleret via regler, som styrer fiskeriaktiviteten og definerer f.eks. fangstsesoner, arterne, som kan fanges, og lovligt redskab. Idet der traditionelt har været tale om fri adgang til ressourcen, har det givet et stort antal brugere lov til at deltage i

Tilstanden, hvor havressourcer var frit tilgængelige, tilhører en forgang tid. Fiskeri i dag bliver praksiseret under meget anderledes kontrollerede omstændigheder. Nødvendigheden af at reducere fiskeriindsatsen og at forhindre overfiskeri har medført, at kystnationer har indført en bred variation af regler, som kontrollerer adgangen til fiskeriet. Regulering igennem licenser, som i grunden er en eksklusion af brugere, styrer i virkeligheden adgangen til erhvervelse af potentiel ejendom i form af fiskeriressourcer. På trods af dette kan fiskeriressourcer ikke blive “ejendom” i termens almindelige betydning med fulde rettigheder til besiddelse, til at bruge efter forgodtbevindende og specielt til at tjene penge til egen fordel, fordi fiskeriressourcer i sagens natur altid kan undslippe.

Spørgsmålet om, hvem der besidder fiskerirettighederne, er en af de mest grundlæggende diskussioner i fiskeripolitik. Spørgsmålet om ejendomsret er derfor også årsag til de mest fundamentale konflikter om ejerskab og eksklusive rettigheder til at udnytte en ressource. Konflikterne drejer sig bl.a. om, hvad den mest optimale form for tildeling af rettigheder er, og hvilken rolle myndighederne skal spille i fiskeriet. Problemstillingen omkring rettigheder bliver ofte taget for givet, fordi der ofte er tale om en institution, som er dybt indlejret i den øvrige regulering, og der ændres sjældent på licenssystemer. Derfor får den ikke altid den forjente opevækkelse. De centrale spørgsmål om, hvem har ret til at udnytte fiskeriressourcerne, og hvem kontrollerer adgangen til dem, er kernen i debatten om ejendomsretten til fiskeriet. Et licenssystem i fiskerierhvervet kontrollerer, hvem der besidder retten til at drive fiskeri på et bestemt havområde.

Der kan hovedsageligt skelnes mellem tre former for ejendomsret, som bliver brugt til allokering af rettigheder indenfor fiskeri.

- En form for solo ejerskab, ofte med et regeringsagentur som en indehaver af alle rettigheder.
- Ejendomsrettigheder bliver allokert til individuelle fiskerienheder enten gennem et marked eller direkte fra myndighederne.
- Anerkendelse og formalisering af uformelle ejendomsrettigheder som fiskersamfund og/eller andre grupper allerede besiddere (patrimonialisering).

168 Morin, 1999: 173
169 Morin, 1999: 174
170 Charles, 1992: 386

Det er denne sidstnævnte konflikt, som har præget debatten om færøsk fiskeri det seneste årti. På den ene side anbefaler f.eks. det Økonomiske Råd, at rettighederne til fiskeriet bliver delt ud igennem et marked med køb og salg af rettigheder, hvor en offentlig instans sælger kortsigtede rettigheder til erhvervsdrivende i fiskeriet. På den anden side står erhvervets interesser, som med god grund hellere vil bevare det nuværende system, som bygger på en patrimonialisering af rettighederne. De aktører, der var aktive i fiskeriet i 1994, da loven om erhvervsmæssigt fiskeri blev vedtaget, fik tildelt rettighederne vederlagsfrit af landstyret. Rettighederne er i dag blevet omsættelige på et uformelt marked. På den politiske scene har de venstreorienterede partier erklæret sig enige med det Økonomiske Råds anbefalinger om uddeling af rettigheder igennem et marked, mens de traditionelt borgerlige partier er mere tilbøjelige til at bevare det nuværende system.

I 1994 valgte de færøske myndigheder således ikke at dele ejendomsrettighederne ud efter en markedsbaseret tilgang. Efterfølgende har det politiske system herudover ændret reglerne således, at de uddelte rettigheder nu kan sælges af indehaverne til interesserede købere, hvorved rettighederne er blevet en salgsvare på et rettighedsmarked med fiskerilicenser. I det kommende afsnit vil vi belyse denne institution i færøsk fiskeriregulering nærmere.

5.5.1 Licensystemets indretning
Licensystemet er den institution, som styrer adgangen til færøsk fiskeri – både i nationale og i internationale farvande. Færøsk fiseriforvaltning er således baseret på rettighedsbaseret management (ofte forkortet RBM), og uden licens er det ikke muligt at få adgang til ressourcen. Antallet af rettighedshavere, som har adgang til ressourcen, er derfor reguleret igennem licensystemet. Da muligheden for fælledens tragedie bl.a. er bestemt af antallet af licenser i systemet, er denne institution afgørende for, om systemet forhindrer eller lægger op til en potentiel tragedie. Licensesystems indretning er også afgørende for, hvilke instrumenter det politiske system har til rådighed i reguleringen.

For at danne et overblik over sekvenseringen i den institutionelle udvikling i licensystemet vil vi foretage en gennemgang af de vigtigste ændringer i systemet. Først rettes blikket imod selve udskrivelsen af licenserne, og hvordan rettighederne til fiskeriet bliver fordelt. Siden vil vi behandle omsætteligheden af licenserne, og hvilken betydning den har for den videre
institutionelle udvikling. Til sidst vil vi konkludere, hvilken betydning denne institution har for problematikken omkring den potentielle overudnyttelse af bestandene.

Fiskerirettigheder bliver i princippet delt ud i henhold til et to strenget licenssystem:

- **Fangsttilladelser**, som anvendes til at styre flådens kapacitet, det vil sige antallet af fartøjer og deres tonnage.
- **Fiskeritilladelser**, som anvendes til at styre flådens fiskerimønster (defineret ud fra redskaber og fangstområder) og flådens aktivitet (antallet af havdage).

Fangsttilladelsen er en tilladelse, en godkendelse, som alle fartøjer skal have for at fiske i færøsk havområde eller af Færøernes andel i internationale kvoter. Fangsttilladelser er med andre ord en officiel godkendelse af et skib til at drive fiskeri. Fangsttilladelserne angiver, hvor skibet har lov til at fiske og i nogle tilfælde også, hvilket redskab de har tilladelse til at anvende. Derudover er fangsttilladelsen betinget af en autorisation i fødevarelovgivningen. Alle fiskefartøjer skal altså have en fangsttilladelse for overhovedet at drive fiskeri.¹⁷¹

Ejere af fartøjer med fangsttilladelse kan søge om fiskeritilladelse. Denne tilladelse, som skal fornyes hvert år, giver en nærmere specificeret ret til at deltage i et specifikt fiskeri det indeværende år. Fiskeritilladelsens format afhænger af, hvordan de enkelte fiskerier reguleres. Det vil sige som et antal havdage for fiskerier under havdageordningen eller som fangstmængder i tons under bifangst- og kvoteordningerne.¹⁷² Nærmere regler for fiskeritilladelser er fastlagt gennem bekendtgørelser, hvor de forskellige typer fiskeritilladelser er anført. Der skelnes overordnet mellem fiskeritilladelser til det færøske fiskeriterritorium og til andre farvande. Et skib kan kun have én fangsttilladelse, men det samme skib kan have flere fiskeritilladelser (således at det samme skib med to specifikke fiskeritilladelser f.eks. har mulighed for at omlægge fiskeriet fra de traditionelle demersale arter til visse pelagiske arter).

Oprindeligt blev fangsttilladelserne som sagt patrimonialiserede i 1994, dvs. at de rederier, som var aktive i erhvervet på det tidspunkt, fik tildelt licenser, som giver dem ret til at drive fiskeri på færøsk havområde de næste ti år. Denne form for tildeling af rettigheder bliver ofte baseret på et argument om historiske rettigheder til dem, der har været i fiskerierhvervet i mange år, eller en anerkendelse eller formalisering af uformelle ejendomsrettigheder, som visse grupper har gjort sig fortræffeligt til via aktivt fiskeri i flere år. Derudover var flåden i 1994 hårdt ramt af den økonomiske krise, hvorfor der ikke var på tale om at indkræve penge for licenserne. Dette er en form for **grandfathering** i fiskerierhvervet, som vi også kender fra bl.a. Island, hvor fiskeritilladelserne, i modsætning til den færøske ordning, er uddelt permanent og ikke kan inddrages igen.

¹⁷¹ Holm og Mortensen, 2008: 71
¹⁷² Løkkegaard et. al., 2004: 66
5.5.2 Licensystemets udvikling

Vi vil nu redegøre for sekvenseringen i udskrivelsen af tilladelserne, fordi den har haft betydning for, hvilke valgmuligheder lagtinget har haft til at regulere fiskeriet via tilladelserne.

På Færøerne blev fangsttilladelserne i 1994 udskrevet for en tiårig periode\(^\text{173}\) i forbindelse med den nye lov om erhvervsmæssigt fiskeri. I 1998 blev loven ændret således, at rettighederne til fiskeri bliver udskrevet for ti år ad gangen.\(^\text{174}\) Formuleringen ”ad gangen” blev således tilføjet, og den er siden blevet fortolket således, at licensystemet er blevet et såkaldt ”rullende system”, hvor fiskerirettighederne hvert år bliver udskrevet til at være gældende ti år frem i tiden. Hvis en fiskeritilladelse skal opsiges af landsstyret, kan det derfor kun ske ved en 10-årig frist. Indehaveren kan derfor beholde tilladelsen i ti år, inden den falder tilbage til landsstyret. I de specifikke bemærkninger til den nye bestemmelse i LEF § 13 angående udskrivelse af fiskerirettigheder står:

“For fiskefartøjer 15 tons og større skal bestemmelsen forstås således, at tilsagn om fiskerirettigheder bliver udstedt for 10 år ad gangen fra fiskeriårets start. I fiskeritilladelsen bliver rettigheder for indeværende fiskeriår specificeret. Året efter bliver rettighederne igen udstedt for de næste 10 år, og fiskerirettighederne for det år specificeret osv.”\(^{\text{175}}\) (egen oversættelse)

I bemærkningerne til denne lovændring fremgår det således, at det har været landsstyrets hensigt at sikre rettighedshaverne en lang tidshorisont med hensyn til deres fiskerirettigheder. Den eksplicitte hensigt var at give rederierne en sikkerhed for, at rettighederne ikke bliver inddraget med kort varsel og dermed give rederierne mulighed for at planlægge langsigtet.\(^\text{176}\)


I sommeren 2007 vedtog lagtinget igen en ændring i loven om erhvervsmæssigt fiskeri\(^\text{177}\), hvor det rullende system i virkeligheden blev sat ud af kraft. Lagtinget vedtog, at fangsttilladelserne bliver

---

\(^{174}\) Den nye formulering: ”For ejere af fiskefartøjer med fangsttilladelse i henhold til § 5, stk. 3, 1. punktum er retten til havdage, egen kvoteandel og egen bifangstkvote gældende i ti år ad gangen…”. Lagtingslov om erhvervsmæssigt fiskeri § 13, lagtingslov nr. 69 fra 18. August 1998
\(^{175}\) Løgtingið, 1998: Bemærkningerne til lagtingslov nr. 69 fra 18. August 1998, ad. 16
\(^{177}\) Løgtingið, 2007: Lagtingslov nr. 68 fra 7. juni 2007 (ændringsforslag til LEF)
udskrevet frem til 2018, hvor fangsttilladelserne løber ud, og alle fiskerirettigheder falder bort, herunder havdage, egne kvoteandele, egne bifangstkvoteandele og andre fiskerirettigheder, som er udstedt i henhold til loven.178 Denne lovændring medfører, at fangsttilladelserne nu er gældende frem til 1. januar 2018, hvor de igen falder tilbage til landsstyret. På trods af at fangsttilladelserne er gældende til 2018, kan fiskeriministeren til den tid forny fangsttilladelserne til at være gældende i yderligere fem år.179 Dette er en såkaldt ”sunset-klausul”, som bringer en ordning som denne til ophør på et nærmere defineret tidspunkt ude i fremtiden.

Hensigten med lovændringen i 2007 var, at stadfæste det offentliges ejendomsret over naturressourcerne i havet, men det blev også nævnt i bemærkningerne, at planen er at forny tilladelserne i yderligere fem år i 2018 efter samme opskrift som tidligere.180 Der hersker derfor en vis usikkerhed omkring de politiske planer med licenssystemet efter 2018, fordi det bliver op til den politiske vilje i 2018 at bestemme, hvordan tilladelserne bliver udskrevet på det tidspunkt.

Det interessante ved ændringen i 2007 er, at erhvervets repræsentanter, mere specifikt Rederforeningen, protesterede mod, at fangsttilladelserne i det hele taget skulle løbe ud, og foreningen anbefalede, at lagtinget forkastede forslaget. Efter Rederforeningens opfattelse er det forkert, at fangsttilladelserne overhovedet skal løbe ud. I stedet skulle fartøjer, der har fået tilladelse, ifølge Rederforeningen have lov til at beholde dem, så længe fartøjet eksisterer.181


Implikationerne af lagtingets beslutning fra 1998 om at indføre et rullende licenssystem medførte en institutionel stivhed i systemet, og enhver ændring i systemet vil derefter ske med en tiårig tidshorisont. Dette valg medførte derfor en forstærket stiafhængighed, idet dette valg udelukker andre alternativer med hensyn til at bruge licenssystemet som et aktivt reguleringssinstrument i forhold til at nedsætte intensiteten af fiskeriet. Dette er ikke en fuldstændig irreversibel proces, men den forstærker stiafhængigheden, og har efterfølgende medført, at det nuværende licenssystem i hvert fald vil være i kraft indtil 2018.

Rational choice institutionalisme lægger bl.a. vægt på at forklare institutioners tilblivelse og udvikling ud fra brugerens ønsker. I denne forbindelse er det vigtigt at påpege, at lagtinget i forbindelse med det rullende system imødekommer erhvervets interesser ved at gøre de eksklusive rettigheder gældende i længere tid og at indføre omsættelighed. På den anden side ser vi, at denne proces ikke ender med fuldkommen privatisering af rettighederne, og at lagtinget

179 Holm og Mortensen, 2008: 71
180 Løgtingið, 2007: Bemærkningerne til lagtingslov nr. 68 fra 07.06.2007
181 Løgtingið, 2007: Bemærkningerne til lagtingslov nr. 68 fra 07.06.2007
også kan gå imod erhvervets ønsker, hvis presset fra den øvrige befolkning eller politikere er stort nok. Ændringerne i 1998 om det rullende system skal dog i høj grad forklares ud fra erhvervets ønsker om at forlænge deres rettigheder, som bliver imødekommet af det politiske system.

5.5.3 Omsættelighed
Den tredje vigtige institutionelle ændring, som lagtinget har foretaget, siden indførelsen af det nuværende licenssystem fra 1994, angår omsætteligheden af fiskerirettigheder.

Som før skrevet virker fangsttilladelserne som en adgangsbillet til fiskeriet, og derfor er denne tilladelse påkrævet, hvis man har planer om at være en del af fiskerihervervet. Tilladelserne findes kun i begrensset antal, og derfor har de vist sig at være særdeles attraktive og har fået stor værdi. På trods af at fiskeritilladelserne bliver tildelt fartøjerne gratis, kan indehaveren af tilladelsen sælge sin tilladelse uden at overføre en del af profitten til landsstyret. Salg af fiskeritilladelser skal godkendes af fiskeriministeren, som dog ikke har mulighed for at kræve en del af profitten fra salget af et skib med fiskeritilladelse.\textsuperscript{182} Det vil sige, at det færøske licenssystem er omsætteligt; indehavere af en licens kan sælge den videre, hvis vedkommende finder det fordelagtigt.

Loven om overførsel af fangsttilladelser blev ændret i 1998 for at gøre det lettere at afhænde tilladelserne. Ved en ændring i paragraf 8 i loven om erhvervsmæssigt fiskeri blev proceduren ved overførsel af fangsttilladelserne forenklede.\textsuperscript{183}

Den nye ordlyd i bestemmelsen er sålydende:

"Oplægges et fartøj med fangsttilladelse permanent, er en rådighedsbegrænsning registreret i skibsregisteret, eller hvis fartøjet er slettet i skibsregisteret, kan landsstyremanden efter ansøgning give ejerne til sagen om, at fangsttilladelsen kan overføres til et andet fiskefartøj uden fangsttilladelse. Landsstyremanden har hjemmel til at tildele ejeren af fiskefartøjet, som fangsttilladelserne overføres til, rettigheder som svarer til, at fangstkapaciteten ikke bliver større end sammenlagt hos fartøjet inden og fiskefartøjet, som fangsttilladelsen overføres fra."\textsuperscript{184}


\textsuperscript{182} Holm og Mortensen, 2008: 72
\textsuperscript{183} Jacobsen og Petersen, 2007: 43
\textsuperscript{184} Løgtingiløg, 1998: lagtingslov nr. 69 fra 18. august 1998, § 8
Salget af fangsttiladelserne har været med til at skabe øget opmærksomhed omkring ejendomsretten til fiskeressourcerne i færsk farvand. Flere politikere har påvist urimeligheden i, at det er muligt for rederierne at sælge en tilladelse til en fællesressource, som de har fået tildelt uden betaling, og som i loven bliver nævnt “det færøske folks ejendom”.\(^{185}\) Som paragraf 8 i LEF er formuleret, fremgår det tydeligt, at lagtinget har været bevidst om og ønsket, at salg af fangsttiladelser skal være mulig.\(^{186}\) Den overordnede argumentation for at indføre denne mulighed er, at erhvervet og politikere har haft et ønske om at få mere dynamik i fiskerierhvervet, og at give rederierne mulighed for at effektivisere driften ved at lægge fangsttiladelser sammen og at købe fra hverandre, samt at skabe forudsætninger for fornyelse af den færøske fiskeflåde.

Rederiernes mulighed for at sælge fangsttiladelser viser, at rettighedshaverne har ret vide beføjelser over fiskerirettighederne, selv om det også står i loven om erhvervsmæssigt fiskeri, at “fiskerirettigheder i henhold til denne lov tildeler ikke enkelte grupper eller enkelte personer ejendomsret. Ligeledes kan rettigheder til fiskeri inddrages uden erstatningspligt.”\(^{187}\)

Forhenværende bankdirektør i Føroya Banki, Jørn Astrup Hansen, har i Samfundsøkonomisk Tidsskrift analyseret udviklingen og betydningen af det færøske licenssystem. Han påpeger bl.a., at fiskerirettighederne ikke kun er blevet privatiseret, men de er også blevet kapitaliseret, og at ressourcerenten delvist er blevet hevet ud af erhvervet.

Det hedder i loven om erhvervsmæssigt fiskeri, at fiskeressourcerne tilhører det færøske folk, og at fiskerirettighederne tildelt efter loven ikke giver enkelte grupper eller enkeltindivider nogen ejendomsret til ressourcerne. Paradoksalts nok har praksis på området netop ført til, at fiskerirettighederne er blevet behandlet som om de var privat ejendom der frit kan købes og sælges mellem privatpersoner. Fiskerirettighederne blev i 1994 tildelt de reder, der var i erhvervet den 1. marts 1994. Der blev dengang ikke betalt for rettighederne, der efter loven kan trækkes tilbage efter 10 år uden erstatningspligt for det offentlige. Den positive ressourcerente, der var en konsekvens af den regulering, der var indeholdt i lov om erhvervsmæssigt fiskeri, tilfaldt således vederlagsfrit de reder, der havde stået krisen igennem.\(^{188}\)

Ved salg af fiskefartøjer har det været muligt for rederne at trække værdien af fiskerirettighederne ud af erhvervet. Ved salg af fiskefartøjer indgår værdien af de kapitaliserede fiskerirettigheder i prisen på skibet, der sælges med tilhørende rettigheder. Der er således eksempler på, at fiskefartøjer er steget til den fire- eller femdobbelt værdi på grund af tilladelsen. Kapitaliseringen af fiskerirettighederne, der må formodes at være af engangskarakter, har på ny markant forøget

\(^{185}\) Løgtingið, 1994: lov nr. 28 fra 10. marts 1994. Lagtingslov om erhvervsmæssigt fiskeri, § 2  
\(^{186}\) Jacobsen og Petersen, 2007: 43  
\(^{187}\) Løgtingið, 1994: lov nr. 28 fra 10. marts 1994. Lagtingslov om erhvervsmæssigt fiskeri, § 3, stk. 2  
\(^{188}\) Astrup Hansen, 2007: 7
gældsbelastningen af flåden. Til den næste generation af fiskere vil der ikke være nogen ressourcerente.¹⁸⁹

Under et system med licenser vil nogle fiskere blive tilgodeset og kan blive i erhvervet, mens andre bliver nægtet adgang. Det at udstede licenser til en eller flere individer er i økonomiske termer det samme som at udstede ejendomsret til fiskeriet. Den eneste mulighed for dem, der ønsker at træde ind i fiskerierhvervet, er at købe rettigheder fra dem, der har fået disse rettigheder vederlagsfrit fra landstyret. Denne form for ekskludering betyder, at nye aktører bliver nødt til at betale for sine rettigheder, mens de, som var i erhvervet i 1994 ikke har skullet betale for sine rettigheder.


5.5.4 Rettighedsbaseret management som stiafhængigt system
Anne-Sofie Christensen konkluderer i en artikel om færøsk fiskeri, at rettighedsbaserede managementsystemer som oftest begrænser eller indskrænker mulighederne for senere institutionelle ændringer.¹⁹⁰ Rationalet bag dette udsagn er, at skabelsen af ejendomsrettigheder i fiskerierhvervet skaber nye forventninger og efterspørgsel efter sikre investeringer og derfor foderer modstand imod ændringer, som kan påvirke værdien af investeringerne. Dette kan f.eks. ske igennem udvandning eller afskaffelse af ejendomsrettighederne, åbning af systemet til nye aktører, eller svækelse af rettighedernes juridiske status. Disse lock-in effekter kan være specielt stærke, når ingen “sunset-klausul” er indbygget i allokeringen af rettigheder, og hvor loven antager at være gældende i en udefineret tidshorisont. Men på trods af at sunset-klausuler er gældende, vil rettighedsholdernes modstand ofte alligevel forhindre ændringer i management systemet.

¹⁸⁹ Astrup Hansen, 2007: 7
¹⁹⁰ Christensen, 2008: 67
Christensen forudsiger videre, at når institutionelle ændringer finder sted i RBM-systemer, vil det som oftest betyde, at rettighederne bliver mere eksklusive og mere omsættelige. Dette er præcis det, som vi har set et eksempel på i færøsk fiskeripolitik. Grunden til dette skal ofte findes i, at rettighedshaverne formår at påvirke den lovgivende myndighed til at foretage ændringer, som er gunstige for dem, der er i besiddelse af disse rettigheder. Derved får de ændringer, som denne interessegruppe kræver, en selvforstærkende effekt, som igen konsoliderer det licenssystem, som de selv har været med til at skabe og udvikle. Den magt, som fiskerierhvervet har over fiskeripolitikken, manifesterer sig tydeligt i udviklingen i licenssystemet, hvor de to inkrementelle ændringer fra 1998 har været med til at forstærke de eksklusive rettigheder, som landsstyret har delt ud til aktørerne i fiskeriet.

Det vil sige, at implementerede RBM-systemer medfører stærk tilslutning fra specielt rettighedshaverne om at bevare systemet. Hvis ændringer introduceres, vil erhvervet kun acceptere ændringer, som forstærker deres rettigheder eller giver dem bedre mulighed for at sælge dem videre. Dette er også tilfældet med den færøske fiskerilovgivning, hvor den oprindelige intention i loven om erhvervsmæssigt fiskeri var, at fiskerirettigheder ikke tildeler en tildeling til fiskerierhvervet, som på nogen måde kan bringe deres vundne rettigheder i fare. Når vi derudover husker på, at erhvervet traditionelt har en stor rolle i formuleringen og implementeringen af fiskeripolitik, vil det have en yderligere forstærkende effekt på afhængigheden af den sti, som myndighederne har valgt at tage. Det har også været åbenlyst, at erhvervet med klare vendinger har vendt sig fra alle forslag om ændringer i det rettighedsbaserede system, og de har også fået nærmest betingelsesløs støtte fra bestemte kredse i lagtingen for bevarelse af rettighedssystemet. Sunset-klausulen trækker derimod i den anden retning og åbner op for institutionelle ændringer i fremtiden, hvor lagtingen har tilkendegivet, at det nuværende system ikke vil være gældende i ubestemt tid. Dette kan tvinge rettighedshaverne til at acceptere eventuelle ændringer, som de også vil prøve at få indflydelse på.

Derfor vil indehavere af licenser kæmpe imod enhver form for inddragelse, og som et minimum vil de kræve kompensation for deres tab.

Direktøren for Norðoya Sparikassi, Eyðfinn Reyðberg, opsummerer situationen således:

"Vi må huske på, at de fleste, som er i erhvervet i dag, har købt deres rettigheder. De fleste, som fik deres rettigheder gratis dengang, har solgt dem videre. Jeg tror, at stort set alle licenser er handlede i denne periode. Hvis licenserne bliver inddraget, vil flere rederier gå fallit, hvis de ikke får refunderet det, som de har købt licenserne for."191 (egen oversættelse)

Rederierne har således handlet ud fra de institutionelle rammer, som myndighederne har stillet op, og har investeret i skibe med tilhørende licenser. Disse investeringer skal tilbagebetales til finansieringsinstitutterne, som har medregnet værdien af licenser i deres risikokalkulation. Det er bl.a. disse feed-back mekanismer, som skaber stiafhængigheden i systemet, hvor erhvervet har foretaget dispositioner på baggrund af myndighedernes institutionelle indretning. På trods af denne problematik, har landsstyret dog retlig hjemmel til at inddrage tilladelserne ved at henvise til LEF § 3, som eksplicit siger, at landsstyret til enhver tid kan inddrage rettighederne uden nogen form for kompensation. Det vil derfor medføre betydelige politiske vanskeligheder at ændre denne kurs. De politiske alternativer, som var mulige, før licenssystemet blev omsætteligt, er nu ikke mulige at gennemføre uden betydelige problemer for rederier og det politiske system. Disse selvforsørgende dynamikker bliver først åbenlyse, når systemet har virket i en tid, og hvor aktørerne har indrettet deres virksomhed efter de opstillede institutionelle rammer.

Det Økonomiske Råd har flere gange påvist det kritisable i, at rettighederne til fiskeriyssourcerne på Færøerne, som i henhold til loven tilhører det færøske folk, er blevet overført til erhvervet uden godtgørelse, og at de tilgodesete rederier derfor har mulighed for at sælge ressourceren. Denne rente kunne have tilfaldet landskassen og kommet befolkningen til gode. Dette sociale udfald af interesser bliver ikke åbenlyst og tilkalder sig ikke offentlighedens interesse, før handler med licenser begynder at tage til, og licenserne får større værdi. På det tidspunkt er licenssystemet som institution ikke nemt at ændre, fordi den er blevet indlejret i træge politiske strukturer. Man står nu overfor problemstillingen om, hvorvidt dem, der har betalt for en licens, skal kompenseres, eller om de skal miste deres licenser uden tilbagebetaling. Den institutionelle udvikling har dermed forstærket institutionen snarere end svækket den. Modsat er det muligt at sige, at indignationen over allokeringen af fiskerirettigheder, som er opstået i befolkningen og det politiske system, har været med til at sætte institutionen under et vist pres, og har også medført, at lagtingen har taget beslutning om at reversere udviklingen, så den ikke fører til total privatisering af fiskerirettighederne.

191 Petersen (2005): Dimmalætting, nr. 186, 29. september
5.6 Kapacitetsproblematikken

I dette afsnit vil vi forsøge at evaluere havdage- og licenssystemet med hensyn til reguleringens betydning for kapacitetskontrollen. Spørgsmålet er, hvordan styringen af havdagesystemet og forvaltningen af fangsttildelser påvirker den samlede kapacitet i flåden og dermed fiskeridødeligheden, dvs. intensiteten i fiskeriet af bestandene. Hvis myndighederne ikke formår at kontrollere fangstkapaciteten, kan det underminere den øvrige regulering og skabe forudsætninger for fælledens tragedie.

Det fremgår af LEF § 8, at kapaciteten i flåden ikke må forøges, og at den samlede fangstkapacitet ikke må blive større som følge af sammenlægninger eller overførsler af fangsttildelser. Herudover er det også meningen, at antallet af havdage skal formindskes, hvis vurderingen er, at flåden er blevet mere effektiv.

Der er fra flere sider blevet bemærket, at effektiviteten i flåden forbedres hvert år som følge af teknologiske fremskridt og ikke mindst nye skibe, som har større kapacitet end de gamle, som de erstatter. Ikke desto mindre har havdageudvalget år efter år advokeret for meget begrænsede nedskæringer i havdagene. En anbefaling, som det politiske system som oftest vælger at følge. Jørn Astrup Hansen, forhenværende formand for det Økonomiske Råd, skriver:


Problemet, som Jørn Astrup Hansen prøver at påvise i dette tilfælde er, at teknologisk modernisering og fiskernes viden og evner forbedres år efter år og medfører, at flåden bliver mere effektiv. Bestandene kan derfor blive udsat for et større fangsttryk, som ikke bliver mødt med en tilsvarende reduktion i den samlede indsats i form af havdage.

Faroe Marine Research Institute har i flere rapporter påpeget problemet med den øgede effektivitet i flåden. Jákup Reinert skriver således:

"Vi vil også minde om, at i et såkaldt effort system som havdagesystemet, vil der altid være en forbedring af effektivitet i redskab og fangstmetoder generelt, og dette [effektiviteten] skal der holdes godt øje med, således at antallet af havdage kan fastsættes tilsvarende."193 (egen oversættelse)

192 Astrup Hansen, 2008: 1
193 Reinert, 2009: 7
De instrumenter, som de færøske myndigheder bruger til at kontrollere fiskerikapaciteten, har to formål, dels at forhindre vækst i fiskerikapaciteten og dels at bevare en diversificeret flådestruktur. At forhindre vækst i fiskerikapaciteten er den største udfordring i et indsatsreguleret system som havdagesystemet, fordi det er et grundlæggende kendetegn ved effordsystemer, at de skaber incitamenter hos rederierne til at investere i fartøjer og teknologi for at få mere ud af de tildelte havdage.\footnote{Gezelius, 2008: 114} At kontrollere fiskerikapaciteten er således essentielt, når et indsatsreguleret system skal evalueres, fordi det er hele forudsætningen for systemets funktionsdygtighed med henblik på at sikre bæredygtigheden i fiskeriet.

De færøske myndigheder valgte i 1997 at fastfryse antallet af fangsttilladelser for at modvirke en voksende kapacitet. På den måde afværgede myndighederne potentielle problemer, som et stort antal nye aktører i fiskeriet ville medføre. Men det at fastfryse antallet af fangsttilladelser er ikke nok til at kontrollere fiskeriindsatsen, fordi indsatsen for én havdag afhænger fuldstændig af fartøjet, som gør brug af den. Ved at bygge mere teknologisk avancerede fartøjer kan det nemt komme til at underminere hensynet til beskyttelse af bestanden. Myndighederne prøver derfor at regulere fartøjernes kapacitet ved først at fastfryse antallet af tilladelser og derefter at forhindre, at sammenlægninger og overførsler af tilladelser fører til øget kapacitet. Fangsttilladelser bliver derfor lagt sammen med det forbipæl, at en øgning i kapaciteten bliver kompenseret igennem en reduktion i havdage.\footnote{Gezelius, 2008: 114}

Udover disse restriktioner, hvis formål er at kontrollere fiskerikapaciteten, tager systemet ikke teknologiske forbedringer med i betragtning. Det medfører en skjult vækst i fiskerikapaciteten igennem tekniske forbedringer og fiskernes forbedrede viden om, hvordan de kan udnytte deres redskaber mest effektivt. I 2008 konkluderede en undersøgelseskomite under Fiskeriministeriet, at den totale fiskerikapacitet i flåden var vokset, men at der var store variationer mellem de forskellige grupper i flåden. En af årsagerne er, at nuværende definition af fiskerikapacitet ikke formår at medregne forbedringer i effektiviteten generelt. Det vil vi nu forsøge at vise.

Fiskerikapaciteten bliver defineret således\footnote{Løgtingið, 2006: Bekendtgørelse nr. 75 fra 13. juni 2006}:

1) Fartøjer, som fisker med krog: Længde x bredde x dybde
2) Fartøjer, som fisker med trawl: længde x bredde x dybde x maskinkraft (HK eller kW)

Problemet med denne definition af fiskerikapacitet er, at den ikke medregner andre faktorer, som har betydning for fiskerikapaciteten. Vi vil nu vise, hvordan teknologiske forbedringer finder sted i systemet.

Reglerne omkring sammenlægninger af fiskeritilladelser og fornyelse af skibe, som er knyttet til en tilladelse, siger, at kapaciteten i flåden ikke må vokse ud fra den ovennævnte definition af

\footnote{Gezelius, 2008: 114}  
\footnote{Gezelius, 2008: 114}  
\footnote{Løgtingið, 2006: Bekendtgørelse nr. 75 fra 13. juni 2006}

I 2008 nedsatte daværende fiskeriminister et udvalg, som bl.a. skulle vurdere flådens fangst evne (fiskeri kapacitet) og evaluere systemets administration siden 1996, herunder om administrationen af overførslser og sammenlægninger af tilladelser, udskiftning af skibe og omregning af havdage mellem grupperne, har medført, at fiskeriintensiteten er vokset, på trods af at havdagene tilsammen er reducerede med over tyve procent. En af udvalgets konklusioner med hensyn til fiskeri kapacitet er, at ”systemet kan være gået ud af kurs, og dette må rettes op.” Her hentydes til ovennævnte metode, som bruges til at udregne fiskeri kapacitet.

Udvalget anbefaler derudover, at myndighederne skifter udregningsmåde, når det gælder fiskeri kapaciteten for trawlere. I stedet for at bruge fartøjets fysiske størrelse og motorkraft, bør kapaciteten hellere regnes ud fra den før nævnte trækraft, når nye trawlere kommer ind i flåden, fordi denne definition af fangst kapacitet passer bedre overens med virkelighedens kapacitetsforbedringer end den nuværende definition.

På nuværende tidspunkt har det færøske system således ikke tilstrækkelige institutionelle værktyger til at monitorere ændringer i fiskeri kapaciteten, som stammer fra teknologisk modernisering, specielt i forbindelse med udskiftning af skibe. Færøske videnskabsmænd på FMRI vurderer, at den årlige vækst i fiskeri kapaciteten er 2-5 procent. Fraværet af tilstrækkelige, videnskabelige data om virkningen af de teknologiske forbedringer på fiskeri kapaciteten, har tilsyneladende besværliggjort biologernes argumentation for nødvendigheden af store reduktioner i insatsen. På trods af disse besværligheder er antallet af havdage reduceret mere end tyve procent, siden systemet blev implementeret. Anbefalingerne fra ICES er derfor, at systemet

197 Trækraften (også kaldt pæletræk) bliver rent praktisk regnet ud ved, at skibet med fuld kraft trækker i en vægt på kajkanten. Det er således det antal tons, som skibet formår at trække, der angiver skibets trækraft

198 Fiskiorkunevndin (fiskeri kapacitetsudvalget), 2008: 6

199 Fiskiorkunevndin (fiskeri kapacitetsudvalget), 2008: 7

200 Gezelius, 2008: 114
forbedres igennem monitorering og kontrollering af flådens effektivitet for at sikre bæredygtighed uden den kontinuerlige reduktion i antallet af havdage.\textsuperscript{201}

En effektiv implementering af havdagesystemet forudsætter derfor en monitorering af fiskerikapaciteten, som kan være en besværlig opgave. I princippet kan øgningen i kapaciteten tages i betragtning igennem den årlige videnskabelige rådgivning om antallet af havdage, og kan derved kompenseres igennem en reduktion af havdage. Det færøske havdagesystem er derfor ikke indstillet til at føre kontrol med fiskerikapaciteten og effektiviseringer i flåden. Dette respræsenterer den største forhindring for en vellykket implementering af havdagesystemet.\textsuperscript{202}

5.7 Delkonklusion

Vores analyse af den færøske havdageordning og licenssystemet har vist, at institutionen ikke formår at forhindre effektivitetsforbedringer i flåden, hverken via havdagene, eller via licenssystemet. Systemet har derfor heller ikke formået at formindske fiskeridødeligheden i de vigtigste færøske bestande. Reducering i fiskeridødeligheden er ellers essentielt, hvis formålet med havdagesystemet er blevet administreret på, ikke formår at reducere fiskerikapaciteten igennem de reduceringer af havdage, som lagtinget har foretaget. Derudover har lagtinget frasagt sig retten at regulere i antallet af licenser i en tiårig periode. Det efterlader myndighederne med kun et reguleringsinstrument, nemlig havdage. Den regulering viser sig at blive overhalet af løbende forbedringer i effektiviteten.

6. Udviklingen i bestandene

For at evaluere færøsk fiskeripolitik som regulerende institution i forhold til problematikken om Tragedy of the Commons, er det nødvendigt først at undersøge bestandenes tilstand. Det overordnede spørgsmål er, hvorvidt færøsk fiskeripolitik som reguleringsinstrument formår at leve op til sit formål om at forhindre fælledens tragedie i bestandene.


Ved at undersøge udviklingen i fangstmængderne er det muligt at identificere tendenser, som enten kan tyde på tilstedeværelsen eller udeblivelsen af fælledens tragedie. Vores

\textsuperscript{201} Gezelius, 2008: 115
\textsuperscript{202} Gezelius, 2008: 117
forhåndsförståelse var, at torskebestanden er blevet udsat for overudnyttelse, hvorfor fangstmængderne har været særlig lave de seneste fire år. Dette har også været havbiologernes budskab i flere følgende år. Kuller følger ofte udviklingen i torskebestanden, fordi der er tale om bundfisk, der lever samme sted og fiskes på samme vis. Derfor har vi undladt at behandle mønstret i kullerbestanden i denne sammenhæng. Derimod har udviklingen i sejfiskeriet ikke været præget af overfiskeri og efterfølgende lave fangstmængder. Sej udgør i øjeblikket omkring halvdelen af de samlede fangstmængder i færøsk farvand. Den er derfor en særlig vigtig del af sejfiskeriet. Torsk har de seneste år udgjort en mindre del af de samlede fangstmængder i forhold til sej, men den er en langt dyrere art, hvorfor den ofte alligevel har udgjort en større del af den samlede fangstværdi. Vi vil nu kort gennemgå udviklingen indenfor disse to arter for at stadfæste, hvilket det er for alt at undgå, at sej er en bestand, der er blevet præget af overfiskeri og derfor har udgjort en mindre del af den samlede fangstværdi. 

Analysen vil blive baseret på den biologiske definition af bæredygtigt fiskeri, sådan som den er formuleret af FMRI. Svagheden i denne fremgangsmåde er, at vi dermed ikke inkluderer fiskernes indvendinger imod biologernes vurderinger af bæredygtigheden. Debatten imellem fiskere og biologer har i høj grad præget diskursen omkring færøsk fiskeripolitik i lang tid, og kunne være værd at undersøge i sig selv. Vi har dog valgt at undlade at behandle debatten i dybden, men vil derimod forholde os til de konkrene videnskabelige data, eftersom de er den eneste tilgængelige dokumentation for bestandenes tilstand.

6.1 Sammensætningen af de samlede fangstmængder
Først vil vi vise, hvordan sammensætningen af fangstmængderne i færøsk farvand ser ud, specielt med hensyn til arterne torsk og sej.

I tabel 1 (bilag 1) er fangstmængderne for torsk, kuller og sej, samt den samlede mængde anført. Tabellen viser først, at fangstmængderne for torsk (øverste kolonne) har været stærkt faldende de seneste år. Dette fald sker efter flere år med høje fangstmængder i torskefiskeriet. Tabel 1 viser, at torskefiskeriet kun var 11.000 tons i 2008, som er mindre end en tiendedel af de samlede fangstmængder. Ved at kigge i tabel 2 (bilag 1) ser vi derimod, at værdien af torskefangsten var omkring 240 millioner kroner, som er omkring en fjerdedel af den samlede værdi af fangsterne. Som den mest værdifulde art er torsk også den mest udsatte i et indsatsreguleret system, fordi fartøjerne altid vil prøve at maksimere deres samlede profit via fangst af de dyrere arter. Ved at kigge længere tilbage i tiden tabel 2 (bilag 1) ser vi, at torsk næsten udgjorde halvdelen af den samlede værdi i 2001-03, dengang fangstmængderne af torsk var på sit højeste.

Angående fangstmængderne af sej viser tabel 1 (bilag 1), at disse har været på et forholdsvis højt niveau de seneste fire år. Mængderne har hvert år været mellem 50 og 62 tusinde tons. Sej
udgjorde i 2008 omkring en fjerdedel af den samlede værdi, på trods af at der blev fisket omkring fem gange så meget sej som torsk. Sejbestanden har derudover en væsentligt større biomasse\textsuperscript{203} end torskbebestanden.

Sammenfattende kan siges om disse to arter, at torskbebestanden har været i stor tilbagegang de seneste år, mens fangstmængderne af sej har været stabilt høje i flere år. Vi vil nu kigge nærmere på torsk- og sejbestanden hver især for at undersøge, om fiskeridødeligheden svarer til det biologisk bæredygtige. Spørgsmålet er, hvorvidt fællesressourcen bliver overudnyttet. Først er det nødvendigt kort at redegøre for nogle anvendte begreber i fiskeriologisk rådgivning, eftersom det er med udgangspunkt i de tekniske biologiske bestandsvurderinger, at vi vil undersøge fiskeriets biologiske bæredygtighed.

6.2 Anvendte begreber i rådgivningen

Størrelsen af en fiskebestand måles som gydebestanden, ofte nævnt SSB (Spawning Stock Biomass) og angiver vægten af den gydemodne del af bestanden. Fiskebestandenes reproduktion varierer fra naturens hånd betydeligt som følge af variationer i overlevelsesmulighederne i fiskens yngste livsstadier. Denne variation vil vise sig som store fluktuationer i mængden af ungfisk, der årligt tilføres bestanden (rekrutteringen R). Rekrutteringen angiver den årlige tilgang af nye individer til en fiskebestand som følge af gydebestandens reproduktion. Når gydebestanden er over en vis størrelse, vil rekrutteringens størrelse hovedsagelig være bestemt af miljøet. Under et vist niveau kan gydebestandens størrelse dog i sig selv blive en begrænsende faktor for rekrutteringen, og det må derfor forventes, at der i gennemsnit produceres færre rekrutter fra en lav gydebestand.\textsuperscript{204}

Ud fra de historiske fangstmængder forsøger man at finde det niveau for gydebestanden under hvilket rekrutteringen er forringet. Denne kritiske grænseværdi for rekrutteringen betegnes Blim, hvor B står for biomasse og ”lim” for limit eller grænse. Tilsvarende forsøger man ud fra de historiske data at finde det niveau for fiskeridødeligheden, som på sitg lige netop vil holde bestanden over Blim. Denne fiskeridødelighed betegnes Flim (F står for fiskeridødelighed).\textsuperscript{205}

Fiskeridødeligheden er et mål for fiskeriets intensitet. For fiskearter i Nordatlanten benyttes ofte årlige fiskeridødeligheder som målegenstand. Fiskeridødeligheden, F, er så den del af bestanden, som fiskeriet årligt fjerner fra bestanden og udtrykkes som forholdet mellem antallet af fisk, der fanges, og gennemsnitsantallet i bestanden i årets løb. Estimaterne på gydebiomasse og fiskeridødelighed er ikke eksakte, da de er behæftet med en vis usikkerhed. Denne usikkerhed tages der højde for ved at beregne en bufferzone for hvert af referencepunkterne, Blim og Flim, som sikrer, at den kritiske grænseværdi ikke overskrides. De nye referencepunkter med bufferzone

\textsuperscript{203} Biomassen angiver bestanden af sej, målt i tons
\textsuperscript{204} Løkkegaard et al., 2004: 84
\textsuperscript{205} Løkkegaard et al., 2004: 84
betegnes forsigtighedsreferencepunkter, Bpa og Fpa, hvor pa står for ”precautionary approach” eller forsigtighedsstilgangen. Således vil der for en bestand af en størrelse på mindst Bpa med en fiskeridødelighed på højst Fpa, være en stor sandsynlighed for, at bestanden holder sig over den kritiske tærskelværdi Blim. Afstanden mellem ”lim” og ”pa” punkterne er specifik for den enkelte bestand, og er således afhængig af usikkerheden i bestandsvurderingen eller de data, der indgår i denne. Den biologiske rådgivning fra ICES er i meget stor udstrækning baseret på ”sikre biologiske grænser” for den enkelte bestand.\textsuperscript{206}

Vi vil i denne opgave ikke beskæftige os yderligere med de statistiske og videnskabelige metoder angående vurderinger af gydebiomasse og værdierne, som ligger til grund for forsigtighedsprincippet og grænseværdien. Det ligger udenfor undersøgelsesfeltet for denne opgave. Vi vil blot konstatere, at vurderingerne er foretaget af forskere på FMRI i samarbejde med ICES.

6.3 Torskebestanden
Ved Færøerne er der to afgrænsede og selvreproducerende torskebestande: Færøbanketorsk og Færøplateautorsk. Mærkningsforsøg har vist, at de to bestande er meget residente og sjældent mikser (kun 0,1 procent udveksling mellem bestandene). Færøplateau bestanden er langt den største og vigtigste af de to, og derfor vil følgende afsnit kun beskæftige sig med torskebestanden på Færøplateauet.


Fordelingen af torskefangsten blandt fartøjsgrupperne viser i tabel 3 (bilag 1), at det er krogfartøjerne og primært lineflåden, som fisker størstedelen af torskefangsten. Dernæst fisker de almindelige trawlere og partrawlerne en del torsk. Linefartøjerne tegner sig som oftest for mere end halvdelen af torskefangsten. Omkring 45 procent af Færøplateauet udenfor 12 sømil er lukket for trawlfiskeri, hvorfor trawlere ikke har gode muligheder for at fiske torsk.208 På denne måde er den stor del af torskefiskeriet forbeholdt lineflåden. Dette er, som vi har været inde på, en politisk beslutning, hvis formål har været at sikre krogfiskerne en del af torskebestanden og for at adskille to forskellige redskaber for at forhindre konflikt mellem grupperne.

Intensiteten i udnyttelsen af torskebestanden er det afgørende for, om bestanden er udsat for overfiskeri og dermed en potentielt fællestragedie. FMRI foretager hvert år målinger af torskebestanden og regner derefter ud, hvor stor fiskeridødeligheden højst må være for at sikre, at bestanden er i stand til at producere en god rekruttering og dermed sikre bestandens størrelse fremover. Tabellerne og graferne, som vi vil gennemgå nedenfor, viser, hvordan anbefalingerne fra havbiologerne stemmer overens med den faktiske fiskeridødelighed. Fiskeridødeligheden har i flere år været væsentligt højere, end havbiologerne på FMRI og ICES har anbefalet. Bestanden er

nu på et historisk lavt niveau, og ifølge havbiologerne er dette en direkte konsekvens af fiskeriindsatsen og den store fiskeriidødelighed.

![Graph showing Torsk catch on the Færø Plateau from 1961-2008 and estimated catch in 2009. The graph shows that since 2004 the catch has been far below the average for the past 15 years. The average catch has been just below 25,000 tons per year, but in several cases in recent years the catch has been much higher than average. We observe two distinct falls in the torsk population, and that these become reality after a period of relatively high catch levels. The biologists' explanation is that these falls in the population are due to too high fishing mortality caused by overfishing. This is in their opinion a classic example of the tragedy of the commons, where the users optimize their catch and discard on short term, so that they experience drastic falls in catch volumes.

Biologists claim, however, that it would be optimal instead to secure a more even and sometimes lower average catch of torsk through a stable catch pressure.

Fishermen, on the other hand, are not convinced that it can be done. Their claim is that they have observed, via their daily voyages on the sea, that the Faroese torsk population migrates to other areas outside the Faroe Islands. Therefore, it is reasonable for them to fish as much as possible, before others do the same. Biologists, however, via marking of torsk, have presented data that indicates that torsk is resident and the biologists' recommendation of a more even catch could in fact be possible.

Another interesting aspect of the torsk population's decline in the beginning of the nineties is how quickly it recovered its size, and that the catch volumes just a few years later again reached just under 40,000 tons. This was not foreseen by the biologists and was one of the reasons why the industry had to press for the introduction of a quota system, which restricted the opportunities for fishermen to increase catch volumes. This, as already mentioned, has also been a recurring...
kritik af havbiologernes rådgivning og har været brugt som argumentation imod deres rådgivning om fiskeridødelighed og bestandenes tilstand.

Statistikken viser, at den færøske fiskeflåde i sin nuværende størrelse og med de lovbestemte restriktioner, til enhver tid formår at fiske omkring 40.000 tons torsk (eller derover), hvis disse mængder eksisterer i havet. Det vil sige, at kapaciteten eksisterer til at fiske langt mere end det, som biologerne anbefaler. Derfor forsøger havbiologerne at få de politiske myndigheder til at skære ned på indsatsen i form af havdage. Men som bekendt, har det politiske system ikke været tilbøjeligt til at lytte til biologernes råd.

Figur 6.3. Torsk på det færøske plateau. Gydningsbestanden (tus. tons) siden 1961

Figur 6.3 viser, at gydebestanden de seneste tre år har været historisk lav, og vurderingen fra FMRI siger, at den kun er på omkring 16.000 tons den 1. januar 2009. Hvis gydebestanden er lavere end 21.000 tons vurderes det, at bestanden vil have svært ved at producere en god rekruttering på trods af gode omstændigheder ellers. Det vil sige, at bestanden er kommet under Blim, som er den grænseværdi, hvor man biologisk vurderer, at bestanden er i fare. Biologernes anbefaling efter forsigtighedsprincippet (Bpa) er, at bestanden helst ikke må komme under 40.000 tons.209

For den periode, hvor man har estimater på gydebiomasse og rekruttering, det vil sige tilbage til 1961, er der ikke nogen klar sammenhæng mellem de to faktorer. Det betyder, at selv når

---

209 Reinert, 2009: 2
gydebestanden er på et lavt niveau, kan den producere gode årgange.\textsuperscript{210} Denne kendsgerning besværliggør biologernes argumentation om at sikre en stor gydebestand yderligere.

Den vigtigste årsag til torskbe standens dårlige forfatning er, ifølge biologer, den alt for høje fiskeridødelighed. Det er også den eneste faktor, som er åben for menneskelig påvirkning.

Havbiolog Jákup Reinert fra FMRI skriver:

"ICES anbefaler, at der ikke fiskes mere end 27 procent af bestanden (fiskeridødelighed på $F_{pa}=0.35$); og til sammenligning er formålet med vores lov om erhvervsmæssigt fiskeri, at der i gennemsnit ikke må fiskes mere end 33 procent ($F_{pa}=0.45$). Men siden denne lov blev vedtaget, har fiskeridødeligheden i gennemsnit været 41 procent ($F_{pa}=0.60$) og i 2008 blev den vurderet til at være 49 procent ($F_{pa}=0.76$). Dette er alt for højt og er ikke bæredygtigt."\textsuperscript{211}(egen oversættelse)

Dette citat giver et godt billede af, hvor stor forskel der er på havbiologernes anbefalinger og den reelle fiskeridødelighed. Politikerne vælger således ikke at følge anbefalingerne om at sænke indsatsen og dermed fiskeridødeligheden.

\begin{figure}[h]
\centering
\includegraphics[width=\textwidth]{fiskeridodelighed.png}
\caption{Fiskeridødeligheden for torsk på plateauet siden 1961; 2009 er vurderet værdi (med gul farve)}
\end{figure}

Figur 6.4 viser, at fiskeridødeligheden for torsk på det færøske plateau de seneste ti år hele tiden har været højere end den anbefalede dødelighed for torsk, jf. forsigtighedsprincippet, som er den stipede linje. Fiskeridødeligheden har også næsten hele tiden været højere end målet for en

\begin{itemize}
\item \textsuperscript{210} Løkkegaard et al., 2004: 87
\item \textsuperscript{211} Reinert, 2009: 2
\end{itemize}
fiskeridødelighed på 33 procent, som er FMRIs mål. Dødeligheden har kun været lavere ved et enkelt tilfælde, nemlig i 2000/01. Derudover har fiskeridødeligheden i flere tilfælde været højere end den grænse, hvor man biologisk vurderer, at bestanden kan komme i fare. Fiskeridødeligheden hænger tæt sammen med gydebestandens tilstand, som nu vurderes til at være under den nedre grænse, hvor den vil have svært ved at producere en god rekruttering til bestanden.

FMRI siger i sin anbefaling for torskbestanden på plateauet for året 2009/10:

“Styrken i et havdagesystem er bl.a. at hvis antallet af dage og andre reguleringer er korrekt tilpasseet, slipper man for at lave ændringer hvert år. FMRI har dog, siden havdagesystemet blev implementeret, påvist, at antallet af dage (og flåden) hele tiden har været for højt. I et havdagesystem er det vigtigt, at antallet af dage er fastsat således, at store svingninger i fangstindsatsen ikke forekommer året efter år. Denne 11 års periode har vist, at fiskeridødeligheden nogle år har været næsten dobbelt så stor som anbefalet. […] Udviklingen i teknologi medfører, at fartøjerne bliver mere effektive med tiden. Det er vigtigt at følge med i dette og lægge op for denne udvikling på en eller anden måde.”

Idéen med havdagesystemet var, at når en bestand var i dårlig forfatning, vil flåden forsøge at fiske andre arter, hvor bestanden er i en bedre tilstand, således at systemet er selvregerende. På grund af stor prisforskell vil flåden alligevel blive ved med at fiske torsk på trods af stadigt lave fangstmængder; derfor virker denne selvregering ikke. Teoretisk er dette et eksempel på det non-kooperative aspekt indenfor fiskeriet. Rederierne samarbejder ikke om, hvor store fangstmængderne skal være, men prøver til enhver tid at optimere sin fangst indenfor de givne institutionelle rammer. Rivaliseringen mellem rederierne om ressourcen betyder, at de ikke har råd eller mulighed for at vælge en anden strategi. Incitamentstrukturen i denne spilteoretiske situation tilsiger, at de må optimere ved at indfange en så stor del som muligt. Det er også svært for myndighederne at ekskludere indehaverne af licenser fra ressourcen, fordi rettighederne er udskrevet for en tiårig periode.

Ud fra disse vurderinger og udregninger kan vi konkludere, at fiskeridødeligheden i torskbestanden i færøsk farvand er langt større end det anbefalede fra havbiologerne. Mængderne, som hvert år bliver fanget af den samlede torskbestand, er større end det biologisk bæredygtige. Det vil også sige, at der eksisterer en kapacitet i flåden, som formår at fiske mere end det anbefalede, og det vil også ske, så længe denne kapacitet eksisterer, og der stadig findes en vis mængde torsk at fange. Ud fra teorien om fællestragedien, vil denne tragedie givetvis indtræffe, hvis kapaciteten eksisterer, og hvis de tekniske reguleringer ikke formår at forhindre overfiskeri.

---

212 Havstovan, 2009: 2
213 Reinert, 2009: 2
6.4 Sejbestanden

Den anden bestand, som vi kort vil belyse i denne opgave, er sejbestanden. Som før nævnt, udgør fangsterne af sej i øjeblikket næsten halvdelen af de samlede fangstmængder. Derfor er denne bestand vigtig for det færøske fiskerierhverv. Tabel 4 (bilag 1) viser, at det er partrawlere, som fisker langt den største del af sej, hvor de tegner sig for omkring 80 procent af fangsten.

På grund af visse biologiske omstændigheder, specielt den meget lave vækst, som biologerne har observeret i sejbestanden de seneste år, er de almindelige bestandsvurderinger af sej mere usikre. Vurderingen af bestanden bygger dog på den historiske udvikling. Gydningsbestanden har været i en god forfatning, men er nu tilbagegående, og fangstmængderne har været usædvanligt høje de seneste fire år. Der er tydelige indikatorer for, at fiskeridødeligheden er forholdsvis høj og opadgående.

Gydningsbestanden er ifølge de biologiske vurderinger i en negativ udvikling, og årsagen til dette er højst sandsynligt, at fiskeridødeligheden de sidste år har været for høj, og at fiskens vækst har været lav. ICES anbefaler, at fiskeridødeligheden i sejbestanden bliver reduceret med omkring tyve procent. Det nuværende system på Færøerne med lukkede områder og et bestemt antal havdage i flåden, skal efter planen virke således, at fiskeridødeligheden i sejbestanden ligger på omkring 33 procent (F=0,45). ICES anbefaler, at fiskeridødeligheden ikke overstiger 27 procent i henhold til forsigtighedsprincippet. På grund af uvishederne i nuværende vurdering af bestanden af sej er det dog ikke muligt at sammenligne disse to referenceværdier.214

214 Reinert, 2009: 10
Figur 6.5. Samlet fangst af sej ved Færøerne siden 1961 (tus. tons).

Figur 6.5 viser, at fangstmængderne de seneste fire år har været historisk høje. ICES vurderer ikke, grundet det høje fangsttryk, at den nuværende udnyttelse af sejbestanden er i tråd med bæredygtighedsprincipperne på langt sigt. Derfor anbefaler ICES, at fiskeriindsatsen bør reduceres. ICES noterer videre, at rekrutteringen til bestanden har været høj de seneste ti år og har ligget over det langsigtede gennemsnit. Den forventede vækst i gydebestanden er dog udeblevet på grund af høj fiskeridødelighed og reduceret vækst. På trods af reduceringen i havdage på ti procent i 2008, anbefaler ICES, at indsatser bliver reduceret yderligere. Denne rådgivning er gældende for alle dele af flåden, som fisker sej. Dette inkluderer de trawlere, som p.t. ikke bliver reguleret igennem havdagesystemet (fartøjsgruppe 1), men som står for omkring 20 procent af sejfangsterne. FMRI’s anbefaling de seneste to år har været at reducere partrawlernes havdage med tyve procent. Dette er i tråd med ICES’ anbefalinger, som ikke vurderer, at de historisk høje fangstmængder kan holde i længden.


Figur 6.6 viser gydebestanden af sej siden 1961. De seneste fem år viser, at gydebestanden har været i en god forfatning på grund af god rekuttering, men vurderingerne viser, at bestanden er nedadgående, og at bestanden nu vurderes til at være underforsigtighedsgrænsen, Bpa.

215 ICES, 2009: 25
Bestanden er dog ikke i fare på samme måde som torskebestanden, og den befinder sig stadigvæk et godt stykke over den kritiske grænse, Blim.

Figur 6.7. Fiskeridødelighed for sej ved Færøerne siden 1961. De seneste år er usikre (med gult)

Som figur 6.7 viser, har den vurderede fiskeridødelighed for sej været forholdsvis høj, og den er stadigt voksende. Figuren viser, at den vurderede fiskeridødelighed, dvs. fiskeriets intensitet, har været over det mål, som i LEF er fastsat til en fiskeridødelighed på 33 procent, og at den samtidig har været over den grænse, hvor bestanden biologisk vurderes til at være overudnyttet. Det skal bemærkes, at disse vurderinger har visse usikkerheder.

Sammenfattende er det muligt at sige, at bestanden af sej bliver fisket ret intensivt på nuværende tidspunkt. Advarslerne fra biologerne er, at de høje fangstmængder ikke er bæredygtige i længden på trods af, at det ikke er muligt at konstatere, at bestanden er nedfisket. Vurderingen er, at hvis den høje fiskeridødelighed fortsætter, vil bestanden med tiden blive overudnyttet og i sidste ende føre til en fællestragedie. Derfor advarer biologerne klart imod at forsætte med de samme fangstmængder i flere år.

6.5 Delkonklusion – evaluering af det færøske reguleringsregime

Udviklingen i de forskellige bestande, som Færøerne regulerer unilateralt, er et af parametrene for, hvordan det institutionelle reguleringsregime virker, og om det formår at forhindre overfiskeri. Institutionen, som vi undersøger i denne opgave, bliver derfor bl.a. bedømt på dens evne til at
skabe forudsætninger for biologisk bæredygtigt fiskeri. I dette afsnit har vi fokuseret på to af de vigtigste bestande, som har stor betydning for, hvordan flåden klarer sig økonomisk, sej og torsk. Torsk som den mest værdifulde art, og sej som den største art i fangstmængder.

Torskebestanden vil altid være specielt udsat i et indsatsreguleret system på grund af dens høje værdi. De biologiske analyser konkluderer, at fiskeriet efter torsk har været alt for intensivt i flere år. Ifølge biologerne er fælledens tragedie indtruffet i denne bestand på grund af manglende regulering af fiskeridødeligheden. De biologiske anbefalinger er ikke blevet fulgt, og det politiske system har i nogen grad ignoreret disse anbefalinger og i stedet accepteret en høj fiskeridødelighed i torskebestanden.

En vigtig idé bag havdagesystemet var, at det skulle være selvregulerende. Det vil sige, at fiskerne i et blandingsfiskeri automatisk ville vælge tidspunkt og art i henhold til markedsprisen og tilgængeligheden, dvs. bestandens tilstand. Men der hersker i dag stor tvivl angående denne idé.

Jákup Reinert, havbiolog, skriver om selvreguleringen:

"En forudsætning, som systemet [havdagesystemet] fra starten lagde op til, var, at når en bestand gik tilbage i størrelse, ville flåden forsøge at fiske andre bestande, som er i bedre forfatning, dvs. at systemet er selvregulerende. På grund af den store prisforskels vil flåden dog blive ved med at fiske torsk på trods af faldende fangstmængder, og derfor virker dette [selvreguleringen] ikke“ (egen oversættelse)

Den institutionelle regulering af fiskeri i færøsk farvand medfører således, at torskebestanden bliver udsat for en konstant høj fiskeridødelighed. På trods af lukkede områder og sæsonlukninger eksisterer der en kapacitet i den samlede flåde, som på ethvert tidspunkt formår at indfange mindst 40.000 tons torsk om året.

Problemet med reguleringsregimet er, at det ikke er muligt for myndighederne at kontrollere de enkelte bestande hver især, fordi systemet kun kan regulere fiskeriindsatsen. Derimod er det muligt at regulere fiskeriindsatsen for hver enkelt fartøjsgruppe. Derfor har anbefalingerne de seneste år været at reducere havdagene for krogfartøjer med 50 procent, og havdagene for trawlere med kun 20 procent. Årsagen til dette er, at lineflåden for det meste fisker torsk, som biologisk bliver vurderet til at være i større fare, mens trawlere for det meste fisker sej, som ikke er i farezonen på samme måde som torskebestanden.

216 Gezelius, 2008: 111
217 Reinert, 2009: 11
218 Den konkrete anbefaling i 2008 og 2009 har været at reducere havdagene for krogfartøjer med 50 procent, og havdagene for trawlere med kun 20 procent. Årsagen til dette er, at lineflåden for det meste fisker torsk, som biologisk bliver vurderet til at være i større fare, mens trawlere for det meste fisker sej, som ikke er i farezonen på samme måde som torskebestanden.
langt bedre tilstand, og derfor er det ikke nødvendigt at reducere den del af flåden, som primært fisker sej (partrawlere), lige meget.

En reducering af havdagene på 50 procent har været pure afvist fra erhvervets side, fordi denne nedskæring ville medføre, at flere fartøjer ikke ville formå at drive et profitabelt fiskeri. De biologiske anbefalinger tager ikke afsæt i den konkrete erhvervsmæssige situation, som rederierne befinder sig i, men de tager kun højde for bestandenes vurderede tilstand. Denne konflikt kan forklares ud fra det korte og det lange sigt, som de forskellige parter hver især anlægger. I et non-kooperativt spil vil aktørerne forsøge at optimere på kort sigt, fordi de ved, at alle de andre aktører handler på samme måde. Fælledens tragedie indtræffer, når for mange aktører prøver at udnytte en knap ressource. Dette er højst sandsynligt tilfældet med torskebestanden ved Færøerne.


Det overordnede spørgsmål er så, hvorledes det færøske reguleringssystem bliver vurderet i forhold til biologisk bæredygtighed. ICES vurderede i 2006 havdagesystemet, og konklusionen var, at den ikke lever op til formålet om bæredygtighed:

"Although the system appears to have achieved an appropriate balance in catch opportunities among the different fleet components and has minimized interference among gears, the objective of controlling fishing mortality on cod and saithe below the stated objective has not been achieved, partly because original number of days allocated to fishing was too high"\textsuperscript{219}

FMRI er af den samme opfattelse med hensyn til den biologiske bæredygtighed:

"Hvis vi kigger tilbage på årene, hvor vurderinger af bestandene ved Færøerne har fundet sted (siden 1961), har den gennemsnitlige torskefangst på plateauet, torsk på Færøbank og kuller og sej

ved Færøerne været henholdsvis 24 tus., 2 tus., 17 tus. og 36 tus. tons. Der er intet, der tyder på, at der kan fiskes flere tons med flere havdage eller med mere line (flere kroge). Hellere er det således, at i hvert fald det samme antal tons kan fiskes med lavere indsats.

Det at reducere fiskeriindsatsen er ikke det samme som at fangstmængderne vil formindskes. Hvis indsatsen bliver skåret ned, kommer det at have betydning for fangsten den første tid (1-3 år). Efter det kan forventes, at fangsten i tons generelt bliver den samme eller større, og at færre og større fisk bliver fanget. Og det har mange fordele. Store fisk er bedre egnede i gydningsbestanden, og de er bedre egnede i produktionen og har en bedre pris, således at afkastet bliver større sammenlignet med at have et stort fiskeritryk. Også kan vi forvente, at svingningerne i fangsten år efter år bliver mindre.\textsuperscript{220} (egen oversættelse)

Vurderingerne fra FMRI og ICES er således, at reguleringen af fiskeri i færøske farvande ikke kontrollerer fiskeridødeligheden i tilstrækkelig grad.

De færøske myndigheder står derfor overfor et dilemma med hensyn til forvaltning af en fællesressource, idet efterspørgslen efter f.eks. torsk åbenbart er større end bestanden kan tåle. Et CPR-dilemma er opstået, idet vedvarende overfiskeri vil føre til et suboptimalt udfald, hvor bestanden ikke vil være i stand til at producere en god rekruttering for at forny sig selv.

For at skabe et system, som formår at styre fiskeridødeligheden, er det nødvendigt at foretage en revurdering af licenssystemet, idet den måde, hvorpå tilladelserne er blevet uddelt, er en af årsagerne til, at erhvervet kæmper hårdt imod reduceringer i antallet af havdage, og at det politiske system vælger at lytte mere til erhvervet end den biologiske anbefaling. Justeringer af denne institution er nødvendige, hvis det skal lykkes at reducere fiskeridødeligheden ned på et niveau, som er biologisk acceptabelt. I perspektiveringens som følger nedenfor, vil vi se nærmere på, hvilke alternative reguleringsmetoder til fordøl kunne anvendes, så institutionen i højere grad lever op til målsætningen om bæredygtigt fiskeri.

\textsuperscript{220} Havstovan, 2009: 4
7. Perspektivering
Vi har gennem analysen af fiskeriregulering på Færøerne identificeret de vigtigste institutionelle faktorer, som har betydning for en bæredygtig udnyttelse af fiskeriressourcerne. I denne perspektivering vil vi nu ud fra de vigtigste problemer, som vi har behandlet i analysen, forsøge at komme med nogle løsningsforslag til, hvordan en bæredygtig udnyttelse af ressourcen bedst kan opnås institutionelt. Vore løsningsforslag vil primært tage udgangspunkt i et indsatsreguleret system, både fordi systemet har bred legitimitet blandt de fleste fiskeripolitiske aktører, og fordi kvotesystemet ikke kan siges at være en plausibel politisk mulighed på nuværende tidspunkt.

Vi har i kapitlet om udviklingen i bestandene vist, at den samlede kapacitet i flåden er for stor i forhold til at sikre bæredygtigt fiskeri. Fangstmengderne overstiger i nogle tilfælde langt det anbefalede og biologisk bæredygtige på trods af vidtfavnende områdelukninger for trawlfiskeri. Med en lavere kapacitet kunne myndighederne sikre en mere bæredygtig udnyttelse. Dette er et almindeligt problem i mange lande, hvor myndighederne har problemer med at kontrollere kapaciteten eller at nedsætte antallet af aktører i fiskeriet. EU vurderer f.eks., at fiskeri kapaciteten helst skal reduceres med mellem 40 og 60 procent for at sikre bæredygtigt fiskeri i EU-zonen.221 Det færøske fiskerierhverv anerkender også, at kapaciteten i flåden er for stor i øjeblikket. Problemet er bare, hvordan man rent praktisk foretager reduceringer i en fiskeriflåde.

Både lineflådens forening og foreningen af trawlskibe har anerkendt, at det mest fornuftige ville være at reducere antallet af fartøjer i flåden. Dette er en anerkendelse af, at fiskeriressourcerne på nuværende tidspunkt ikke kan forsyne den nuværende flåde med tilstrækkelige mængder fisk. Den samlede pulje er blevet for lille, og den individuelle andel er i nogle tilfælde ikke stor nok til at opretholde fartøjernes økonomiske bæredygtighed. Færre skibe ville medføre, at fiskeriet for de tilbageværende sandsynligvis ville være mere profitabelt.

Vi kan altså konkludere, at den færøske ressourceregulering ikke formår at tackle det grundlæggende kapacitetsspørgsmål, som fører til en overudnyttelse af bestandene. Loven om erhvervsmæssigt fiskeri, hvori det eksplicit fremgår, at den samlede kapacitet i flåden ikke må øges222, lever altså ikke op til sit formål på dette punkt. En af hovedårsagerne til, at man ikke har formået at justere indsatsen til flådens effektivitetsforbedringer, er, at udregningsmetoden ikke formår at tage højde for teknologiske forbedringer i f.eks. skibenes trækkraft, som kan forbedres væsentligt uden at bryde reglerne om kapacitet, som de nu er defineret i loven. En stor svaghed ved det indsatsregulerede system er således, at der mangler et vigtigt institutionelt redskab til at kontrollere effektiviteten. Vi mener, at skibenes trækkraft kunne være et vigtigt supplement til den nuværende metode. Ved at inkludere trækkraften som variabel, ville man få et bedre billede af skibendes reelle kapacitet.

221 Rossiter og Stead, 2003: 282
222 LEF § 8
Det er i denne forbindelse vigtigt at fremhæve, at det i længden ikke er rationelt, at loven forsøger at forhindre effektivitetsforbedringer i flåden. Ethvert erhverv bør have mulighed for at effektivisere driften, herunder også fiskerierhvervet, eftersom det logisk set fører til en mere profitabel erhvervssektor. Det optimale ville være, at der ikke eksisterede barrierer for effektivisering af fartøjer, og at myndighederne samtidig sørgede for, at den forbedrede effektivitet blev mødt med indragelse af tilladelser, således at der foregik en gradvis tilpasning af flåden hen imod færre og mere driftseffektive fartøjer, som ville kunne indfange tilnærmelsesvis de samme fangstmängder med langt mindre kapacitet. Derudover tyder noget på, at de omfattende områdelukninger omkring Færøerne ikke har den ønskede effekt. Områdelukninger er sjældent et specielt rationelt reguleringsinstrument, idet produktionen på feltet bliver dyrere end nødvendigt. Hvis færre enheder gjorde brug af ressourcen, kunne man muligvis indføre langt friere og mere rationelt fiskeri ved Færøerne, fordi det er langt nemmere at regulere få enheder og således tilpasse fiskerimønstret til den biologiske bæredygtighed. Det vil sige, at barrieren for at indtræde i fiskeriet skulle være højere, men at de, som forbliver i erhvervet, kunne få friere tøjler til derefter at organisere fiskeriet mere rationelt.

Som vi allerede har antydet, er det vores opfattelse, at myndighederne bliver nødt til at aktivere licenspolitikken som aktivt styringsinstrument for bedre at tilpasse flåden til et effektivt og bæredygtigt fiskeri. Det uheldige er, som vi var inde på i forrige kapitel, at myndighederne reelt har afskåret sig selv fra aktivt at bruge dette regulatoringsværktøj ved at fastfryse licenspolitikken frem til 2018. Den eneste mulighed, som lagtinget reelt sidder tilbage med, hvis de ønsker at reducere antallet af licenser og dermed lette fangsttrykket på bestandene før 2018, er at købe licenserne tilbage. Det kræver dog et politisk flertal at bevilge offentlige midler til at købe fiskerilicenser tilbage, som først blev udstedt gratis. Intet tyder imidlertid på, at der er politisk vilje til dette.

Vi kan under alle omstændigheder slå fast, at det ikke er en reel mulighed i ubegrænset tid kun at anvende reduktioner i havdagene til at begrænse flådens indsats og tæringen på fiskebestandene. En reducning i havdagene rammer fiskerne kollektivt, eftersom havdagene deles lige ved mellem alle fartøjerne indenfor samme fartøjsselskab. Der skelnes ikke mellem effektive og mindre effektive fartøjer i forbindelse med allokeringen af havdagene. På et tidspunkt vil smertegrænsen være nået, hvor der er så få dage til hvert enkelt fartøj, at det bliver svært for alle at få driften til at give overskud. Hvis myndighederne ønsker et biologisk bæredygtigt fiskeri, som også er økonomisk bæredygtigt, bliver politikerne derfor nødt til aktivt at reducere antallet af brugere af fiskeriressourcerne ved Færøerne igennem licensystemet.

Det er svært at fremlægge plausible løsningsforslag i en situation, hvor lagtinget har frasagt sig retten til at regulere i antallet af licenser frem til 2018. Foreningen for trawlskibe har offentligt foreslået ovennævnte mulighed, for at det offentlige køber nogle licenser ud af flåden.223 Dette er


7.1 Markedet som institution
Vi vil nu vende blikket imod de mere fjerne fremtidsscenerier, nærmere bestemt hen imod år 2018, hvor vi med en vis sikkerhed kan forvente større institutionelle ændringer i det færøske reguleringsregime.


Det markedsbaserede system løser for det første spørgsmålene om ejendomsret og retfærdighed. Et af hovedkritikpunkterne af den nuværende fiskeripolitik angår rettighederne til fiskeriet, som er givet ud til enkelte rederier og siden gjort omsættelige. Det, at rettighederne til ressourceerne er gjort omsættelige, kan siges at være i modstrid med ånden i loven om erhvervsmæssigt fiskeri, som siger, at de levende ressourcer på færøsk havområde er “det færøske folks ejendom”.

Omsætteligheden er dog ikke et problem i sig selv. Problemet opstår, når privatpersoner får lov til at omsætte disse rettigheder og trække ressourcerenten ud af erhvervet. En mere økonomisk fornuftig løsning ville selvfølgelig være, at disse offentlige værdier (adgangen til fiskeriet) blev solgt til højstbydende, som derved ville få adgang til ressourcen i en afgrænset periode. Hvis landsstyret selv stod for at sælge rettighederne, ville det yderligere sikre, at ejendomsretten og de deraf følgende indtægter kom befolkningen direkte til gode via ekstra indtægter til landskassen. Dette berører grundlæggende spørgsmålet om retfærdighed og fordeling af samfundets goder.

Den nuværende situation er, at rettighederne er til salg på et frit og ukontrolleret marked, og det samme er gældende for havdage, som kan sælges med den klausul, at indehaveren har brugt mindst 60 procent af sine dage det indeværende år. Der findes dog en anden mulighed for fri omsættelighed af havdage. Den offentlige myndighed kunne sætte det samlede antal havdage til salg på et offentligt marked. Derved ville man bevare omsætteligheden, som er afgørende for at sikre dynamik og effektivisering i erhvervet, men samtidig sikre, at den virkelige ejer, som er folket, får en direkte fordel af dette salg. Under det nuværende system tilfalder ressourcerenten

224 Búskaparáðið, 2000: 28-44
225 LEF § 2
nogle få mennesker, som er i besiddelse af en fiskeritilladelse. Denne form for ekskludering ville formentlig sikre, at det var de bedste og mest profitable skibe, der ville blive tilbage i flåden, fordi de ville være i stand til at byde højest på rettighederne.

Det rimelige i at det offentlige sælger fangstrettigheder, kan bedst illustreres ved at sammenligne fiskeriressourcer med råstoffer i undergrunden. Ingen ville give oljeselskaber tilladelse uden at betale for rettighederne. Fiskeriressourcer kan sidestilles med olje og gas, som ingen får lov til at udnytte uden at betale ejeren herfor. Det betænkelige i nuværende system er, at alle nye aktører bliver nødt til at købe retten til at fiske, mens andre har fået den gratis.

Spørgsmålet er dog, hvilke institutionelle problemer et ressourcemarked ville løse. Det største institutionelle problem, som knytter sig til det nuværende system, er den direkte politiske styring af fiskerierhvervet og specielt fastsættelsen af kapaciteten i havdagesystemet. Almindelige medlemmer af lagtinget er i grunden med til at detaljstyre fiskeriet ved Færøerne specielt med hensyn til fastsættelsen af havdage, som hvert år skal igennem en almindelig afstemning i lagtinget. De sidste tretten år med havdagesystemet har lært os, at den biologiske rådgivning bliver negligeret til fordel for erhvervets ønsker om langt mindre eller slet ingen reduceringer i havdagene.

Et løsningsforslag i denne forbindelse har været at henlægge den fulde beslutningskompetence vedrørende antallet af havdage til fiskeriministeren, således som normen er på Island og i Norge. Det kunne muligvis være med til at afpolitisere debatten om reguleringen af havdage. Spørgsmålet er derimod, om denne institutionelle justering ville få den ønskede effekt i form af større biologisk bæredygtighed, fordi ministeren alligevel ville blive udsat for pres fra erhvervet om at følge deres anbefalinger. Herudover er der ingen sikkerhed for, at ministeren ville lytte mere til den biologiske rådgivning om bedre beskyttelse af bestandene. Spørgsmålet er, hvordan det institutionelt er muligt helt at komme udenom, at beslutninger om fastsættelsen af havdage (eller kvoter i et TAC system) bliver politiseret på Færøerne. Det er i sidste ende politikerne, der træffer afgørelse herom, og derfor vil erhvervet altid drive lobbyvirksomhed, uanset om det er lagtinget eller ministeren, der skal have det afgørende ord. At lægge beslutningen om antallet af havdage til ministeren er derfor ikke en garanti for, at udnyttelsen af f.eks. torskebestanden vil blive mere biologisk bæredygtig.

Hvis politikerne i stedet valgte at indføre en markedsbaseret løsning til uddelingen af fangstrettigheder, består spørgsmålet dog om kapacitet stadig. Nogen skal f.eks. bestemme antallet af havdage, der skal sættes til salg igennem et offentligt ressourcemarked. Tilsvarende skal nogen bestemme, hvor store de individuelt omsættelige kvoter skal være. For at sikre en mere bæredygtig udnattelse af ressourcerne kunne det være hensigtsmæssigt at lægge beslutningen om fangsttryk og kapacitet et andet sted end i parlamentet, således at sagen bliver mindre politiseret, end den er i nuværende institutionelle konstruktion. En mulighed i den
forbindelse ville være at nedsætte et uafhængigt nævn til at tage beslutning om, hvor stor indsatsen skal være, og hvor mange dage skal sælges hvert år.

Idéen med at flytte beslutningen vedrørende den løbende styring af indsatser i havdagesystemet fra lagtinget til en anden mere uafhængig instans, ville efter vores opfattelse give bedre muligheder for at opnå et biologisk bæredygtigt fiskeri. Denne idé kan sammenlignes med Nationalbanken, hvis opgave er at sørge for et ”stabil pengevæsen” og forhindre for stor inflation. Folketinget stemmer ikke om, hvorvidt renten skal justeres op eller ned, fordi denne beslutning er uddelegeret til en uvidlig instans. Folketinget kunne vælge at detailstyre statens valutapolitik, men det har politikerne ikke fundet hensigtsmæssigt bl.a. af den grund, at en beslutning som denne ikke er egnet til almindelig flertalsafgørelse.

I forbindelse med fiskeriireguleringen er der mulighed således, at en uafhængig kommission får fuldt ansvar for at maksimere det langsigtede udbytte af det havdagemarked. Dette ville betyde, at kommissionen skulle have suverænitet over disse beslutninger, og at den ville fungere som en slags nationalbank, hvor kommissionens opgave ville være at søge for et stabilt fiskeri, som er både biologisk og økonomisk bæredygtigt, og som maksimerer udbyttet for samfundet. Hvis man besluttede at sikre en mere balanceret interesserepræsentation i institutionen via en uvidlig instans, ville muligheden for at opnå en økonomisk og biologisk bæredygtig udnyttelse af fiskeriressourcerne, efter vores mening, være markant forbedret.

Den politiske kamp, der bliver konstrueret igennem reguleringsinstitutionen er også gavnlig for flere politikere, som anvender fiskeripolitikken til at opnå politisk indflydelse. Det er derfor også politisk rationelle hensyn, der ligger bag handleringer, som måske kan føre til fælledens tragedie i bestanden. En anden institutionel ordning ville frarøve nogle politikere et yderst nyttigt redskab, og derfor er det tvivlsomt, om de vil frasige sig den fulde autoritet over systemet, således som vi har foresået.

Det politiske klima er dog ikke statisk og kan ændres, specielt i krisesituationer, hvor svaghederne i den nuværende fiskeripolitik bliver mere åbenlyse. Dette kan ske, hvis vi f.eks. kigger på tilstanden i torskebestanden, som efter alt at dømme er nedfisket, og lineflåden, som lider under store økonomiske vanskeligheder heraf. Man kan spore et vist forandringspotentiale i det nuværende politiske miljø, hvor flere politikere har givet til kende, at de støtter et forslag om at bruge et offentligt organiseret marked til at uddelegere rettigheder til fiskeriet. Det er dog umuligt at forudsige, hvilke initiativer reelt vil blive sat i værk.

I forbindelse med den ovennævnte foresåede institutionelle nyskabelse har erhvervet kritiseret planerne og vil ikke acceptere at skulle betale for rettigheder, som før har været gratis. Markedet som reguleringe institution nyder derfor ikke stor legitimitet, idet erhvervet modsætter sig idéen. I færøsk kontekst kan det betyde, at denne institution ikke har store chancer for at blive implementeret. Dog vil vi igen henvise til den nuværende kriselignende situation i systemet, som kan fostre nye tanker, som vi har set eksempler på før. Lee Anderson opsummerer situationen således:

"Most fishery regulations are passed only at the insistence of those in the industry, especially the fishermen. Although the whole economy will benefit from proper management, the gain to the average noninvolved citizen is neither evident nor large enough to induce his active support in the political arena. Obviously, fishermen whose incomes are at stake will be highly motivated to push for laws favorable to them and will never argue for regulations that may exclude them from the fishery".  

I færøsk kontekst kan det vise sig at være nøglen til en ny institutionel regulering af det færøske fiskeri, som kan sikre en større grad af biologisk og efterfølgende økonomisk bæredygtighed. Hvis den færøske vælgerbefolkning bliver overbevist om, at den nuværende institutionelle regulering rent faktisk frarøver dem en del af ressourcerenoten, som burde tilfalte det offentlige, og derudover bliver overbevist om den direkte fordel, som en mere bæredygtig regulering kan have for dem, vil politikerne også være mere lydhøre overfor deres krav om bæredygtighed. Når man tænker på Færøernes afhængighed af en veldrevet fiskerisektor, burde “the gain to the average noninvolved citizen” være mere evident og stor nok til at tilskynde ham til at kræve en mere bæredygtig regulering af fiskeriet. Derfor kan nøglen til institutionel

226 Anderson, 1977: 152
ændring ligge i en mere aktive vælgerbefolkning, som traditionelt ikke har involveret sig direkte i forvaltningen af fiskeriressourcer. På dette område har erhvervet haft et slags meningsmonopol til at påvirke systemet, hvor andre grupper ikke har givet sin mening til kende.

Selv om veletablerede institutioner ofte prides for deres stabilitet og robusthed, er der bevis på, at mange traditionelle institutioner ikke formår at tackle de udfordringer, som moderne tider stiller dem overfor. Vores analyse af den færøske fiskeripolitik har vist, at det også er gældende for fiskeri-sektorens institutioner. Der er behov for en reform af færøsk fiskeripolitik, der i større grad formår at tage højde for den biologiske bæredygtighed og som i højere grad baseres på retfærdig fordeling af adgangen til ressourcen. Den problematik mener vi, at et ressourcemarked ville tage højde for. Men det er “in the nature of institutional reform, that change needs to occur slowly and incrementally...”.

I forlængelse heraf er det vores antagelse, at vi ikke vil opleve en grundlæggende institutionel reform af den færøske fiskeripolitik uden massivt politisk pres fra vælgebefolkningen eller en krise i sektoren, som tvinger politikerne til at tænke i nye baner. Dette har, som den historiske analyse viste, været tilfældet med alle større forandringer indenfor færøsk fiskeripolitik op til i dag, og der er ikke grund til at antage, at det vil være anderledes fremover. Den krise, som især den færøske lineflåde befinder sig i øjeblikket, kan vise sig at udgøre en kritisk skillelinje, som i sidste ende kan føre til en grundlæggende revision af fiskeripolitikken.

Der er som sagt tegn på en øget villighed i det politiske system til at revidere fiskeripolitikken, men der er også meget, som tyder på, at graden af den politiske villighed til at reformere systemet stiger med krisens omfang. Hvor gennemgribende de institutionelle ændringer af den færøske fiskeripolitik vil være, er således også afhængigt af, hvor stor fælledens tragedie i torskefiskeriet vil vise sig at være. Hvis torskken viser sig at vende tilbage hurtigt, ligesom det var tilfældet med i 1990’erne, kan det yderligere underminere biologernes indflydelse i institutionen, og skillelinjen vil som følge heraf næppe føre til nogen grundlæggende institutionel revolution. Hvis krisen derimod viser sig at være af længerevarende karakter, kan man formode, at den politiske asymmetri i institutionen bliver mere udlignet og biologerne får mere at skulle have sagt.

Under alle omstændigheder kan færøsk fiskeriforvaltning siges at befinde sig i en kritisk periode, hvor man skal tage stilling til den fremtidige kurs for reguleringsregimet. Uanset, hvad der sker i nærmeste fremtid, vil udviklingen i torskebestanden have afgørende betydning for institutionens fremtidige udvikling.

---

227 Symes, 1999: 216
8. Konklusion

Problemformuleringen for denne afhandling fremgik således af indledningen:

_Hvordan er det fiskeripolitiske reguleringsregime på Færøerne opstået og udviklet, og hvilke konsekvenser har fiskeripolitikkens institutionelle indretning for sikringen af en bæredygtig udnyttelse af Færøernes fiskeriressourcer?_

Denne problemformulering er blevet omsat til et analysedesign, hvor vi med udgangspunkt i en deduktiv teoretisk tilgang har undersøgt, om de teoretiske antagelser fra det nyinstitutionelle forskningsparadigme passer overens med den observerede virkelighed i færøsk fiskeripolitik. Hensigten med denne metode har været at afdække tre afgørende faktorer i færøsk fiskeripolitik: oprindelse, udvikling og konsekvens.

Hvis vi først vender blikket mod den nuværende institutions oprindelse, skal den primært forklares ud fra erhvervets efterspørgsel efter eksklusive rettigheder og frihed fra indskrænkende kvoter. Regulering af fiskeri ved Færøerne har en relativt kort historie sammenlignet med andre nordatlantiske lande, som i nogle tilfælde har opereret med TAC og kvoter i et halvt århundrede. Færøsk fiskeriregulering efter 1977 bestod primært af tekniske begrænsninger. Udover disse beskedne begrænsninger var der tale om fiskeri med fri adgang uden noget forsøg på at regulere fiskeridødeligheden. En simpel, underudviklet institution som denne er almindeligvis ikke præget af inerti. Ikke desto mindre bestod reguleringsregimet fra 1977, indtil den efter krav fra den danske stat i kølvandet på den økonomiske krise først i halvfemserne blev erstattet med et kvotebaseret system.

Den nye ITQ baserede institution fra 1994 var fra starten præget af lav legitimitet, eftersom både erhverv og politikere, bl.a. med henvisning til torskekriserne i New Foundland, Norge, Nordsøen og Island (som alle var kvoteregulerede fiskerier), ikke betragtede kvoteregulering som et effektivt styringsredskab i blandingsfiskerier. ITQ-systemet var således dømt til fiasco, allerede før det var blevet implementeret. Fra starten blev der derfor lagt stort pres på det politiske system til at ændre systemet i en retning, som i højere grad ville tilgodese erhvervinteresserne. Derfor blev en ny institution implementeret allerede i 1996, som havde til hensigt at regulere fiskeriindsatsen frem for fangstmængderne. Indsatssystemet (eller havdageordningen) havde bred accept i erhvervet og der har derfor vist sig at være mere sejlivet end ITQ systemet.

managementssystem uafhængigt af andre staters præferencer og som er bedre egnet til Færøernes begrænsede administrative kapacitet.

For det andet var den gamle institution frem til 1994 præget af lav kompleksitet og en lav grad af institutionalisering – fiskernes frihed prægede styringsregimet. En gennemgribende økonomisk krise i samfundet skabte forudsætningerne for en kritisk skillevej, hvor revolutionerende institutionelle ændringer blev presset igennem uden høring eller accept fra fiskerierhvervet. På grund af den politiske asymmetri, som altid har karakteriseret færøsk fiskeripolitik, var den manglende accept i erhvervet en af årsagerne til, at det politiske system indvilligede i at forkaste ITQ institutionen og skabe et nyt indsatsreguleret system i samråd med erhvervets interessenter. En anden årsag var, at kvotereguleringen i det færøske fiskeri var forbundet med store praktiske implementeringsvanskeligheder, der måske især kom til udtryk ved det omfattende udsmid pga. de lave bifangstkvoter af torsk. Når torsken pludselig viste sig at være i god behold, kun to år efter at den var blevet erklaaret nedfisket, bidrog det yderligere til at underminere det kvotebaserede reguleringsregime.

Den tredje forklaring skal findes ud fra en rational choice tilgang, hvor institutioner kun opretholde sig, så længe brugerne af institutionen opfatter dens funktion som fordelagtig. Stiafhængigheden i færøsk fiskeripolitik har således vist sig at være lav, når erhvervet ikke oplever, at institutionen påfyller de behov, som den skal. En anden vigtig grund til den lave stiafhængighed i denne periode var, at institutionen aldrig nåede at blive rodfastet i inerte nationale reguleringsinstitutioner, før den blev sat ud af kraft.


Rettighedsbaserede systemer, hvor rettighederne bliver uddelt efter ”grandfather” princippet, har traditionelt vist sig at være særdeles stiafhængige, fordi rettighedshaverne, som har fået tildelt værdifulde rettigheder til at udnytte fællesressourcen, bliver den vigtigste og mest magtfulde interessegruppe, der orienterer sine ønsker mod det politiske system. Når vi tænker på, at færøsk fiskeripolitik stadigvæk er præget af en form for institutionaliseret korporatisme, hvor erhvervet altid indgår som en vigtig aktør i policyprocessen, vil det være svært for det politiske system at ændre det rettighedsbaserede system. Alle interesserterne vil til enhver tid forsøge at bevare de rettigheder, som de allerede har fået tildelt. De inkrementelle ændringer, som er foretaget i licensystemet siden 1994 bidrager også i høj grad til at skabe en stiafhængighed, som er svær at forlade. Specielt omsætteligheden har skabt nogle feedback-mekanismer, som forstærker systemet betydeligt, fordi politikere skal tage stilling til, hvordan man inddrager licenser, som indehaveren har betalt for.

I forbindelse med konsekvenserne af institutionen i relation til sikringen af en bæredygtig ressourceudnyttelse, har vi vist, hvordan torskerebestanden konstant bliver udsat for en høj fiskeridødelighed. Flåden kan til enhver tid indfange mindst 40.000 tons torsk om året på trods af reguleringselementer i form af sæsonlukninger, områdelukninger for trawlfiskeri og andre tekniske reguleringer i relation til redskabsbegrænsninger. Årsagen til at specielt torskerebestanden er udsat er, at torsk er den mest værdifulde art, der fiskes ved Færøerne. Den høje fiskeridødelighed bliver af biologerne vurderet til at bringe torskerebestanden i alvorlig fare. Politikerne har ikke vist sig at være villige til at nedsætte presset på torskerebestanden, fordi det ville betyde markante nedskæringer i antallet af havdage, specielt for lineflåden, som allerede befunder sig i en krise. Erhvervets indvendinger mod biologernes rådgivning har typisk drejet sig om usikkerheden omkring fundamentet for rådgivningen, samt en påpegning af, at havbiologerne før har taget fejl omkring bestandsvurderingerne. Disse indvendinger har i stor udstrækning vundet lydhørhed i de dele af det politiske system, som varetager erhvervets interesser.

Det er et grundlæggende paradoks ved den færøske fiskeriregulering, at man har valgt at implementere et indsatsreguleret system, som ikke har tilstrækkelige institutionelle redskaber til at måle indsatsen. Loven tilsiger, at kapaciteten ikke må vokse, men måden, som kapaciteten bliver målt på, formår ikke at indfange de vigtigste faktorer med hensyn til fiskerikapaciteten. Myndighederne opererer altså med et input-reguleret system, som ikke formår at måle inputtet.

Kapaciteten kan reduceres på to måder. Den første er at regulere antallet af havdage i takt med teknologiske forbedringer i flåden. I praksis har de faktiske reduceringer i antallet af havdage dog langt fra levet op til effektivitetsforbedringerne i fiskeriflåden. Den anden metode er at regulere i antallet af brugere igennem licenssystemet, men dette reguleringssystem er p.t. udenfor myndighedernes handlingsmuligheder på grund af det rullende licenssystem og sunset-klausulen.

Vi kan således konkludere, at loven om erhvervsmæssigt fiskeri ikke lever op til sit formål på flere punkter. Paragraf 2 i loven om erhvervsmæssigt fiskeri angiver eksplicit, at det er lovens hensigt at
sikre biologisk og økonomisk bæredygtigt fiskeri. Dette skal bl.a. sikres ved at forhindre effektivitetsforbedringer i flåden (LEF § 8). Vi har set at loven ikke formår at lægge op for et voksende fangsttryk, som dels skyldes for mange brugere og dels de gradvise effektivitetsforbedringer i flåden. Disse faktorer er hovedårsagen til, at det færøske fiskeri ikke til fulde kan siges at leve op til målsætningerne om økonomisk- og biologisk bæredygtighed.


Selv om veleblerede institutioner ofte prises for deres stabilitet og robusthed, er der bevis for, at mange traditionelle institutioner ikke formår at tackle de udfordringer, som moderne tider stiller dem overfor. Vores analyse af den færøske fiskeripolitik har vist, at det også er gældende for fiskerisektorens institutioner. Der er behov for en reform af færøsk fiskeripolitik, der i større grad formår at tage højde for den biologiske bæredygtighed og som i højere grad baseres på retfærdig
fordeling af adgangen til ressourcen. Den problematik mener vi, at et ressourcemarked ville tage højde for. Men det er “in the nature of institutional reform, that change needs to occur slowly and incrementally...”

I forlængelse heraf, er det vores antagelse, at vi ikke vil opleve en grundlæggende institutionel reform af den færøske fiskeripolitik uden massivt politisk pres fra vælgebefolkningen eller en krise i sektoren, som tvinger politikerne til at tænke i nye baner. Dette har, som den historiske analyse viste, været tilfældet med alle større forandringer indenfor færøsk fiskeripolitik op til i dag, og der er ikke grund til at antage, at det vil være anderledes fremover. Den krise, som især den færøske lineflåde befinder sig i i øjeblikket, kan vise sig at udgøre en kritisk skillelinje, som i sidste ende kan føre til en grundlæggende revision af fiskeripolitikken.

Der er som sagt tegn på en øget villighed i det politiske system på at revidere fiskeripolitikken, men der er også meget der tyder på, at graden af den politiske villighed til at reformere systemet stiger med krisens omfang. Hvor gennemgribende de institutionelle ændringer af den færøske fiskeripolitik vil være, er således også afhængigt af, hvor stor fælledens tragedie i torskefiskeriet vil vise sig at være. Hvis torsken viser sig at vende tilbage hurtigt, ligesom det var tilfældet midt i 1990’erne, kan det yderligere underminere biologernes indflydelse i institutionen, og skillelinjen vil som følge heraf næppe føre til nogen grundlæggende institutionel revolution. Hvis krisen derimod viser sig at være af længerevarende karakter, kan man formode, at den politiske asimetri i institutionen bliver mere udlignet og biologerne får mere at skulle have sagt.

Under alle omstændigheder kan færøsk fiskeriforvaltning siges at befinde sig i en kritisk periode, hvor man skal tage stilling til den fremtidige kurs for reguleringsregimet. Uanset, hvad der sker i nærmeste fremtid, vil udviklingen i torskebestanden have afgørende betydning for institutionens fremtidige udvikling.

---

228 Symes, 1999: 216
9. Litteraturliste


Reinert, Jákup (2009): *Fundur í ráðgevandi nevndini (ACOM) hjá Altjóða Havrannsóknarstovninum (ICES) í mai/juni 2009 – Niðurstöður og tilmæli viðvikjandi høvuðbotnþjóðhøvum undir Føroyum saman við stuttum yvirliti yvir tilmælum fyri òðrar stovnar av óhuga fyri Føroyar. HAV smárit 09/01*


Love og bekendtgørelser:

Folketinget (1948): ”Lov nr. 137 – 23. marts 1948 om Færøernes Hjemmesture”.

Løgtingið (1978): ”Løgtingslög nr. 8, 29. marts 1978”


Løgtingið (2007): “Lagtingslov nr. 68 fra 07.06.2007” (Ændringsforslag til LEF)

Avisartikler


Hyperlinks:

Brundtlandrapporten (1987), lokaliseret den 25.05.09 på:

Christensen, Anne-Sofie (2008): “Apendix 2: Report from the Faroe Islands case study” i Christensen, Anne-Sofie (ed.): Detailed study of social robustness in four cases: Baltic Sea, North Sea, Western Shelf, and the Faroe Islands. CEVIS. Lokaliseret den 30.08.09 på:

Kringvarp Føroya (2009) – Det færøske offentlige radio. Lokaliseret den 01.05.09 på:
http://www.kringvarp.fo/index.asp?s=49&Id=67022
Miljøministeriet (2009), om Brundtlandrapporten. Lokaliseret den 25.05.09 på: