

Statens regulering af dansk fiskeri

- Et udtryk for en ny æra indenfor udnyttelsen af de fælles naturressourcer?



Cand.soc. i Politisk Kommunikation og Ledelse

Kandidatafhandling af: Emil Schmidt-Rasmussen (107478)

Vejleder: Erik Caparros Højbjerg

17. September 2018

Anslag: 155.705

Abstract

This thesis investigates which constitutive effects the Danish states' regulation of Danish fisheries have had on the regulation of the commons during the period from 1987-2017. In order to do so, I have used Niels Åkerstrøm Andersen's theories of Institutional History to divide my analysis into two sections. The first section being the diachronic analysis seeks to identify a historical development during the cause of 1987-2017 and the second, the synchronic analysis aims to detect the present. Throughout the analysis the goal is to examine the states own perception of itself by investigating its communication on the second order.

The period 1987-2017 can be divided into two main sections or phases; the detail regulation phase (1987-2005) and the self-regulation phase (2005-2017). Each phase is categorized by the states vision upon its own management of the Danish fishery.

The detail regulation phase is dominated by a discourse of control, in which the state seeks to control and manage every aspect of the Danish fishery. In the self-regulation phase however, the state has given up a large part of its responsibility to private fishermen by the introduction of the political agreement "Ny Regulering" and the new quota-system. Finally, the self-regulation phase is disturbed by a report from Rigsrevisionen (The State Accountants), which contains a heavy critique of the quota-system, mainly of the concentration of quotas on a small number of fishermen. This marks the end of the self-regulation phase and the beginning of the synchronic analysis.

Through an examination of the theoretical concepts of "Structure", "Operations" and "Limits", the synchronic analysis demonstrates the many similarities in the present and the previous self-regulation phase, indicating that the quota-system has come to stay. Even further, the analysis indicates that new legislation concerning fishery seeks to expand the current termination period from 8 to 16 years, proving that the state has no intention of removing the current quota-system at this point.

Finally, this thesis discusses whether the lack of change can be explained by a modification of the States perception of "Commons", exemplified by the concepts followed by the "Tragedy of the commons", "Ressourcerenten" (resource-rate), and Brexit.

Indholdsfortegnelse

ABSTRACT	2
INDLEDNING	5
PROBLEMFOMULERING.....	6
LÆSEVEJLEDNING	7
ANALYSESTRATEGI	8
VIDENSKABSTEORETISK UDGANGSPUNKT.....	8
FOUCAULTS VIDENSARKÆOLOGI.....	9
IAGTTAGELSESBEGREBET.....	10
INSTITUTIONEL HISTORIE.....	12
<i>Introduktion</i>	12
<i>Diakron og Synkron</i>	13
<i>Diakron analysestrategi</i>	14
<i>Synkrone analysestrategi</i>	20
<i>Opsamling</i>	25
EMPIRIINDSAMLING.....	25
DIAKRON ANALYSE	28
DEN DETAIL REGULERENDE FASE, FASE 1.....	29
1986-87.....	29
1990-91.....	31
1992-93.....	33
1996-97.....	35
1997-98.....	37
1998-99.....	40
<i>Handlingsplan for dansk fiskeri og akvakultur 2005</i>	41
<i>Opsamling på 1. fase</i>	43
DEN SELVREGULERENDE FASE, FASE 2.....	51
<i>Erfaringer med Ny Regulering 2008</i>	51
<i>Sekundære kilder til fase 2</i>	53
<i>Rigsrevisionens rapport 2017</i>	56
<i>Opsamling på 2. Fase</i>	56
SYNKRON ANALYSE	60
STRUKTUR.....	61
<i>IOK</i>	62
<i>FKA</i>	62
<i>Ændringer på fiskeriområdet</i>	63
OPERATIONER.....	64
<i>Rigsrevisionens rapport fra 2017</i>	66
<i>Ministeriets regler for kvotekoncentrationen</i>	67
<i>Ministeriets forvaltning af kvoteejerskab</i>	68
GRÆNSER.....	69
DISKUSSION	71
RESSOURCERENTE.....	71
BREXIT.....	72
TRAGEDY OF THE COMMONS.....	72
DISKUSSION AF DE 3 TEMAERS BETYDNING FOR DANSK FISKERIS INDRETNING I DAG.....	72
KONKLUSION	75

PERSPEKTIVERING.....	76
LITTERATURLISTE.....	78

Indledning

I august 2017 udkom Rigsrevisionens beretning om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri. Rapporten indeholdt en skarp kritik af selve kvotereguleringen, herunder Miljø- og Fødevarerministeriets forvaltning og regulering af samme. Rigsrevisionens rapport fører i de kommende måneder til en voldsom debat om kvote konger, kontrol og egoisme.

Det her speciale vil ikke forsøge at svare på spørgsmålet om, hvorvidt kritikken i Rigsrevisionens rapport er rigtig eller ej. Specialet vil i stedet fokusere på, hvordan rapporten kan ses som et udtryk for en kritik af statens udnyttelse af en fælles naturressource.

For at undersøge dette, bliver vi nødt til at kigge tilbage i tiden. Med andre ord, må vi kigge tilbage i tiden, for at undersøge hvordan denne problemstilling kunne opstå i første omgang.

I Danmark, har de fleste ministerielle ressortområder historisk haft en vis grad af kontinuitet. Dette er ikke gældende for fiskeriet, der har været præget af en stor grad af diskontinuitet. Dette kan eksempelvis ses ved områdets seneste ændring i 2017, hvor fiskeriet blev flyttet fra Miljø- og Fødevarerministeriet til Udenrigsministeriet.

I et politisk perspektiv, kan fiskeriet siges at være forsøgt *erobret* af mange omgange. Det er både blevet roteret, ændret og sidst men ikke mindst flyttet. Men fiskeriet kan, i samme stil som eksempelvis landbruget, siges at være et komplekst ressortområde. Der er forskelle i FKA- eller IOK-kvoter, hvorvidt der er tale om pelagiske eller demersale fiskerarter, samt forskelle i hvorledes man fisker i nationale, internationale eller andre landes farvande. Dertil hører hele EU's fælles fiskeripolitik, der danner rammerne for lovgivningen på fiskeriområdet. Derudover er det en tredje og uafhængig organisation, ICES, der vha. konstante, biologiske målinger bestemmer størrelsen på de forskellige arters bestande, og derfra sætter grænserne for hvor meget der må fiskes på globalt plan.

Disse forhold, kombineret med politiske udfordringer på nationalt plan, kan være svære at overskue. Dette gør kun området mere interessant at undersøge.

Interessen indenfor dette område kommer af præcis denne underen: hvordan er vi kommet til det sted vi er i dag, ift. dansk fiskeripolitik? Hvordan kan historien give os vigtig viden om, hvordan fælles ressourcer udnyttes? Det leder os tilbage til en grundkategori i dansk politik, nemlig hvordan vi fordeler værdier i samfundet.

Jeg har erkendt, at for at kunne svare på det spørgsmål, set i en dansk fiskeripolitisk kontekst, måtte jeg kigge tilbage i historien. Spørgsmålet kan nemlig ikke blot besvares ved at undersøge, hvem der er tildelt hvilke kvoter, og hvordan fordelingen er blevet besluttet. I min optik, bliver genstanden da hvordan fisk som fælles ressource bliver iagttaget fra statens side over tid, og hvordan denne iagttagelse i sidste ende har ført frem til Rigsrevisionens rapport, og senest den politiske aftale "indsats mod kvotekoncentrationen i dansk fiskeri" fra november 2017.

Dette leder os videre til specialets problemformulering.

Problemformulering

Hvilke konstitutive effekter har statens regulering af dansk fiskeri haft på den kommercielle udnyttelse af de fælles naturressourcer, med udgangspunkt i perioden 1987-2017?

For at besvare min problemformulering, vil min analyse tage udgangspunkt i følgende to arbejdsspørgsmål.

1. Hvordan er problematikken om statens regulering af dansk fiskeri opstået historisk?
2. Hvordan kan vi bruge den historiske baggrund til at sige noget om, hvordan reguleringen af fiskeriområdet i dag, kan betegnes som selvregulering?

Det første spørgsmål har til formål at åbne op for den historiske udviklingen der ligger forud for den problematik vi står overfor i dag, som vi får blik for gennem den diakrone analyse. På den måde skabes der en analytisk distance til vores genstand. Det leder os så videre til det

andet spørgsmål, der på baggrund af den analytiske distance, lader os vurdere organiseringen af fiskeriområdet i dag.

Læsevejledning

Indledning	<p>Indledningen indeholder min præsentation af emne og problemstilling, hvilket munder i følgende problemformulering:</p> <p><i>Hvilke konstitutive effekter har statens regulering af dansk fiskeri haft for den kommercielle udnyttelse af de fælles naturressourcer, med udgangspunkt i perioden 1987-2017?</i></p>
Analysestrategi	<p>Dette afsnit har til formål at introducere specialets analysestrategi, institutionel historie, samt introducere den teoretiske baggrund til denne.</p> <p>Efterfølgende præsenteres en kort gennemgang af specialets empiriindsamling.</p>
Diakron Analyse	<p>Den første del af specialets analyse er den diakrone analyse. Den diakrone analyse har til formål at undersøge den historiske baggrund for min problemstilling ved at undersøge institutionernes dannelseshistorie.</p> <p>Analysen bliver opdelt i 2 faser: Den detail regulerende fase fra 1987-2005 og den selvregulerende fase fra 2005-2017.</p>
Synkron Analyse	<p>Den synkrone analyse har til formål at undersøge tiden efter bruddet på den selvregulerende fase, og undersøge hvordan den historiske baggrund har været med til at forme fiskeriets struktur i dag.</p>
Diskussion	<p>I dette afsnit søger jeg at diskutere alternativer til den synkrone analyse vurdering af nutiden, særligt ved inddragelsen af tre nye temaer.</p>
Konklusion	<p>Her vil jeg konkludere på min diakrone og synkrone analyse, og samlet besvare min problemformulering. Derudover vil specialets mangler blive pointeret</p>
Perspektivering	<p>Her vil jeg følge op på specialets mangler, ved at komme med forslag til videre undersøgelse.</p>

Analyselstrategi

Som ramme for specialets analyser, har jeg valgt at benytte mig af Niels Åkerstrøm Andersens analysestrategi *institutionel historie*, der bygger delvis på Foucaults videns arkæologi og Luhmanns systemteori.

Med mit historiske fokus på statens egen iagttagelse af dansk fiskeri, har institutionel historie været et oplagt valg som analysestrategi, hvilket jeg vil komme nærmere ind på i følgende afsnit.

Afsnittet vil udover en redegørelse for analysestrategien, indeholde mit videnskabsteoretiske udgangspunkt, en kort redegørelse af Foucaults videns arkæologi, mit iagttagelsespunkt og slutteligt en redegørelse for min empiriindsamling.

Videnskabsteoretisk udgangspunkt

Jeg vil starte med at redegøre for dette speciales videnskabsteoretiske udgangspunkt, med henblik på at give læseren en indsigt i hvilke videnskabsteoretiske "briller" der er blevet anvendt. Videnskabsteoretisk tager dette speciale udgangspunkt i en poststrukturalismen. I poststrukturalismen arbejder man ud fra en tom ontologi, hvor genstanden ikke forudsættes. Der er ikke fokus på hvorfor noget *er*, men det handler i stedet om at "(...) *observere, hvordan verden bliver til, i og med at individer, organisationer eller systemer kigger på deres omverden i bestemte perspektiver (...)*" (Andersen 1999: 14). Det handler altså i dette speciale om, at iagttage hvordan bestemte organisationer/institutioner selv kigger på deres omverden, her konkret hvordan staten iagttager sig selv på det fiskeripolitiske område.

Hvis jeg ikke havde arbejdet ud fra en tom ontologi, ville spørgsmålet have set anderledes ud, og dermed også udarbejdelsen af dette speciale.

En alternativ vinkel til dette speciales overordnede problemstilling, kunne være taget ved at benytte Foucaults genealogiske analyse. Den genealogiske analyse kunne se på udviklingen i fiskeripolitikken over tid, evt. helt tilbage til FN's oprettelse i 1945, og se hvordan udviklingen af fiskeripolitik langsomt har ændret sig til det sted det er i dag.

Jeg arbejder ikke ud fra en forventning om, at jeg kan finde et universelt svar på min problemformulering. Specialet er opbygget af en række kontingente valg, der alle kunne have været anderledes, hvis andre havde haft samme problemformulering. Det perspektiv der er blevet lagt på dette speciale, konstruerer også mig selv som iagttager, hvorfor jeg også selv er underlagt erkendelsesinteressen.

Foucaults vidensarkæologi

Institutionel historie bygger som nævnt delvist på Foucaults videns arkæologi. Her tænkes der konkret på Foucault ideer om viden som værende et spørgsmål om: "*(...) hvad vi kan vide, og hvordan denne viden er tæt forbundet med praksisser, hvori individer reguleres, afrettes eller påvirkes (...)*" (Villadsen 2013: 344). Problematikken her beskrives som relationen mellem viden, magt og subjektivitet, der betegnes som Foucaults grundkategorier.

Foucaults kritiske afsøgning af den moderne fornuft, er ikke en "abstrakt filosofien". Han ønsker i stedet at undersøge, forskellige kategorier, som mennesket erkender deres verden igennem. Disse kategorier anskues ikke som universelle eller nødvendige, men snarere kategorier der er indlejret i historien, og således påvirket af *kultur, magt og interesser* (Ibid.: 345). Foucault søger at påvise, hvordan menneskets anskuelsesformer varierer historisk. Tilsvarende skal afdækningen af anskuelsesformerne ikke være ved en abstrakt filosofien, men igennem historiske analyser; "*For at kunne spørge grundlæggende til vores begreber og forestillinger er det for Foucault nødvendigt at beskrive, hvordan det historisk er gået til, at vi er kommet til at tænke gennem netop disse forestillinger*" (Ibid.).

Foucaults diskursanalyse er en analysemåde, der gør sproget og dets systematikker til genstand. Diskursanalysens centrale idé er, at gå på tværs af givne diskursive opdelinger, og "*(...) fremvise systematikker, der regulerer diskurs-produktion i en periode*" (Ibid.: 364). Foucaults diskursanalyse, og hans blik på kategoriens indlejring i historien, kan delvist sammen med Luhmanns system teori og iagttagelsesbegreb, siges at danne udgangspunkt for institutionel historie.

Iagttagelsesbegrebet

Niklas Luhmanns teori om *iagttagelse* på anden orden, danner grundlag for dette speciales undersøgelse. Først vil jeg kort forklare, hvordan iagttagelse i det hele taget opfattes ifølge Luhmann, hvorefter jeg vil tydeliggøre forskellen på første- og anden ordens iagttagelser. Dette speciale vil forsøge kun at arbejde analytisk på anden orden, hvorfor det anses som nødvendigt at forklare hvad dette præcist går ud på.

Luhmanns teori om iagttagelse bygger på en specifik forskelssætning. Her er grundtanken, at vi skal betragte iagttagelser som *operationer*, der ikke refererer til subjekter, men til *forskelle* (Andersen 1999: 109). En iagttagelse er altså defineret som en forskelsdannende operation.

Som alt andet skal selve iagttagelsesbegrebet også funderes i en forskel, nemlig forskellen indikation/forskel. Iagttagelse kan da siges at være *enheden* af forskellen indikation/forskel (Andersen 1999: 110). At indikere noget i verden, vil derfor altid ske ved en indikering af den ene side af en forskel. Forskelle opfattes af Luhmann altid som tosidige. En forskel har derfor altid en inderside og en markeret side, der kan illustreres således: markerede/umarkerede.

Kun én side af en forskel kan markeres ad gangen. Hvis de begge markeres vil forskellen ikke være gældende. Man kan bruge eksemplet med, at vi ikke kan iagttage noget som værende smukt og grimt på samme tid, altså i samme iagttagelse (Ibid.). Dvs. at forskelle altid vil anses som værende asymmetriske.

Når noget iagttages, skabes der samtidigt en blind plet for iagttagelsen. Iagttagelsens blinde plet forstås ud fra, at iagttagelsen ikke kan se, hvad den ikke kan se.

Hvis en iagttagelse af første orden er en indikation af noget i verden inden for rammen af en forskel, så er en anden ordens iagttagelse en iagttagelse, der retter sig mod første ordens iagttagelsen af dens blinde plet (Andersen 1999: 111). Det vil altså sige, at alle anden ordens iagttagelser også er første ordens iagttagelser, idet de også indikerer første ordens iagttagelsen inden for rammen af en forskel. Hermed findes der ikke nogen privilegeret iagttagelsesposition.

En første ordens iagttagelse er altså "*et systems iagttagelse af noget i omverdenen*" (Andersen 1999: 112). Det vil sige, at en første ordens iagttagelser er fremmedrefererende, i og med de refererer til omverdenen.

En anden ordens iagttagelse, er en iagttagelse af det iagttagende system selv. Det vil sige, at anden ordens iagttagelser er selvrefererende.

Ved at gå et niveau op på anden orden, åbner det muligheden for at iagttage hvordan et system iagttager sig selv. Her genindskrives der en forskel i den i forvejen satte forskel, hvilket kaldes et "re-entry" (Luhmann 2000: 104-105). Et re-entry gør det muligt for iagttageren at se både den markerede og den umarkerede side, hvilket betyder at man som iagttager kan løfte sig selv over den blinde plet¹

¹ Man indtræder dog i en ny position, hvor man selv får en blind plet for at se den forskel, man iagttager iagttagelser ud fra. Med andre ord vil der altid eksistere en blind plet for iagttagelserne.

Institutionel historie

Introduktion

Niels Åkerstrøm Andersen introducerer institutionel historie med det udgangspunkt, at samfundet og alle dets delsystemer og aktører, er en konstruktion. Denne institutionelle konstruktion skaber samfundets mulighedsbetingelser (Andersen 1995: 257-258).

Fra dette udgangspunkt, kommer to væsentlige pointer til syne:

1. Den institutionelle konstruktion er produktiv, da den skaber positioner hvor individer og kollektiver kan agere som fornuftsvæsener, og handle som om de er rationelle aktører.
2. Den institutionelle konstruktion er samtidigt begrænsende – den sætter acceptregler for, hvem der har adgang til hvilke positioner, hvor kan man agere som fornuftsvæsen, samt hvad det reelt vil sige at handle og tale fornuftigt i det hele taget.

På den måde, er den institutionelle konstruktion både en mulighed og en magt i én – den er et regime (Andersen 1995: 258).

Konkret kan institutionel histories arbejdsmetode forklares ved, at man forsøger at: *"rulle institutioners historie tilbage og spore deres forankring i forskellige diskursive konflikter og kampe mellem forskellige diskursive konflikter og kampe mellem forskellige idealer bliver det muligt at iagttage de regler, hvorefter institutionerne er dannet og dermed de muligheder og begrænsninger den institutionelle konstruktion sætter"* (Andersen 1995: 258). Det drejer sig altså om, at se tilbage i tiden og forsøge at identificere forskellige idealers forankringer i kampe og konflikter. Ud fra disse kampe kan vi så iagttage de regler, der har været med til at danne institutionerne, og samtidigt hvilke muligheder og begrænsninger den institutionelle konstruktion sætter. I mit tilfælde, vil jeg rulle institutionernes historie tilbage ved bl.a. at undersøge fiskeripolitiske redegørelser fra 1989 og frem, med henblik på at kunne identificere forskellige konflikter og kampe mellem idealer. Ud fra disse kampe bliver det muligt at iagttage de regler, institutionerne er dannet efter, og altså se på hvordan staten iagttager problemerne i fiskeriet.

Institutionel historie kan dermed ikke bidrage til at vurdere effektivitet, men den kan sige noget om, hvordan de institutionelle muligheder for styring er forandret, da nye effektivitetsidealer bliver dannet og senere institutionaliseret. Vi kan altså studere hvordan problemer bliver konstrueret og udbredt (Andersen 1995: 259).

Hvis man følger dette tankesæt, findes der i institutionel histories optik ikke nogen *original historie*, der beskriver hvad der er foregået. Tilgængæld gør institutionel historie det muligt at studere, hvordan forskellige hændelser tillægges forskellige betydninger som begivenheder, og samtidigt "(...)hvordan der kæmpes om at definere nutiden ved at beskrive historien på bestemte måder" (Andersen 1995: 259)

Diakron og Synkron

Først følger der en kort introduktion af de forskellige analytiske tilgange, henholdsvis den diakrone- og synkrone analyse. Derefter følger der en dybere beskrivelse af de to analytiske tilgange, hvilke begreber de introducerer og hvordan de danner grundlag for henholdsvis analysedel 1 og 2.

Den diakrone analyse er den *primære* i institutionel historie. Det er den der bliver foretaget først, og den danner grundlaget for den synkrone analyse. Den diakrone analyses hovedopgave er at tilbagerulle institutionernes dannelseshistorie, som jeg har været inde på tidligere.

Institutioner ses som "*institutionaliseringer af diskurser*" og diskurser ses som "*diskursiveringer af idealer*". Idealene er da forankringspunkter, der er med til at fastlægge konstitutive skel for diskurser. Idealet går derfor logisk forud for diskursen, og diskursen går forud for institutionen (Andersen 1995: 262). Det kan illustreres således:

Ideal → Diskurs → Institution

Den diakrone analyse er altså en analyse af, hvordan idealer dannes, diskursiveres og til sidst institutionaliseres. Den diakrone analyse ser da på forløb *over tid*, hvilket adskiller sig fra den

synkrone analyse. I den synkrone analyse drejer det sig først om at lægge nogle lodrette snit i tiden:

"Den synkrone analyse søger i den færdige diakrone analyse, at betone nogle træk ved enhedsdannelse på bestemte historiske snit" (Ibid.).

De enheder der er beskrevet i citatet ovenover, kan variere. Det kan både være samfundssystemers enhed, som eksempelvis den offentlige forvaltnings enhed, eller det kan være hele statsformens enhed. På den måde antager den synkrone analyse, at de institutionelle ændringer kan *"(...) medproducere mere grundlæggende forandringer i samfundets opbygning"* – hvilket vil sige i den måde enheder skabes (Ibid.).

Den synkrone analyse søger derfor at konstatere *principielle brud på disse enheders konstruktion som følge af institutionaliseringsprocesser*, og senere konstatere hvordan disse brud forandrer, hvad der opfattes som muligt.

Den synkrone analyse søger således at beskrive, hvordan enhed til tid1, tid2 og tid3 konstrueres principielt anderledes fra hinanden.

Hvor vi med diakrone analyse har til formål at beskrive institutionernes historie, vil den synkrone søge at konstruere et *overblik*, der kan gøre det muligt at *"konstatere om og hvilke hvilke grundlæggende forandringer samfundets enheder gennemgår over tid"* (Andersen 1995: 262-263).

Nu hvor de to analysestrategiske tilgange er introduceret, vil jeg gå i dybden med hver især. Her vil de forskellige begreber og tilgange der skal anvendes i analyserne blive beskrevet.

Diakron analysestrategi

Den diakrone analyse, er som nævnt en analyse der går ud på at tilbagerulle institutioners dannelseshistorie. Det er altså en analyse af, hvordan idealer dannes, diskursiveres og institutionaliseres.

Først og fremmest skal distinktionen ideal → diskurs → institution ikke forstås som en tidsfølge, hvor der som udgangspunkt var et ideal, som med tiden blev til diskurs etc. Denne distinktion skal forstås som *logisk* – at diskursen logisk går forud for institution osv. (Andersen 1995: 263).

Denne logik fremstår først i selve tilbagerulningen af institutionernes historie. På den måde foregår der gennem den diakrone analyse en *ordning af historien*, hvilket har til formål at beskrive, hvordan der kæmpes om formuleringer af forskellige idealer, hvordan det kan lykkes at diskursivere visse idealer, og andre bliver fortrængt, og hvordan der kæmpes om diskursernes institutionalisering (Ibid.).

Idealer

Idealer er i sig selv forankringspunkter for diskurser. De fremstår som *selvforklarede punkter i diskursen*, hvor argumentationen om dem stopper. Et ideal kan da siges at være diskursens sidstereference. Det diskuteres ikke hvorvidt man henviser dertil, men kun om selve henvisningen er acceptabel (Ibid.). Et ideal er ikke et positivt defineret centrum, hvor mening kan udgå fra. Idealet er i sin kerne tom, og får kun mening når det henvises til i dets diskursivering, ifm. italesættelse af problemer, subjekter eller objekter. Idealer har en diskursregulerende funktion, nemlig at de konstituerer diskursen og den diskursive problemudpegning som *en mulighed* (og det forudsættes at problemer altid er spejlinger af idealer (Andersen 1995: 264). Et ideal konstituerer diskursen ved at sætte *konstitutive skel* for, hvad der i det hele taget kan diskursiveres. Konstitutive skel opfattes som distinktioner, der udpeger et specifikt felt for italesættelse. Disse skel gør det muligt at kæmpe en kamp om et udsagns relevans, en kamp om udsagnet enten ligger inden for eller uden for feltet (Ibid.)

Denne politiske kamp om selve formuleringen af idealerne, er altså en kamp om *hvem* der kan tale om *hvad* og *hvorfra*. Idealiseringen betegner den proces, hvor idealer konfronteres med alternative idealformuleringer .

At gå fra ideal → diskurs → institution

For at vi kan tale om at et ideal har fået diskursens karakter, skal tre ordner være fremstillet gennem italesættelse:

1. *Deskriptiv orden*: omfatter et antal temaer, som acceptabelt lader sig italesætte, beskrive eller værdisætte ud fra idealet
2. *Narrativ orden*: omfatter et antal subjekspositioner, hvori udvalgte individer og kollektiver kan indtræde. Her kan de få mulighed for at fremstå som ansvarlige og handledygtige subjekter, etablere relationer til objekter og andre individer og kollektiver, samt at tale og handle meningsfuldt med reference til selve idealet.
3. *Argumentativ orden*: omfatter et antal acceptregler for, hvordan verbale udvekslinger kan finde sted mellem diskursens subjekter, samt hvordan udsagn kan afvises som uacceptable. (Andersen 1995: 265)

Diskursivering betegner altså den kamp og proces, hvor den deskriptive, narrative og argumentative orden indstiftes. Diskursiveringen foregår ikke i en tom verden, men i en allerede idealiseret og diskursiveret verden. Diskursivering kan således ikke finde sted uden konfrontationer og kampe med andre diskurser (Ibid.)

I det følgende vil jeg uddybe de tre ordner, samt hvilken arbejdsmetode der følger med dem. Jeg vil gå slavisk igennem dem, startende med den deskriptive orden. Når de tre ordner er gennemgået, følger anden del af analysestrategien, nemlig den synkrone analysestrategi.

Deskriptive orden

"Den deskriptive orden ordner måden, man opfatter objekter, deres egenskaber og relationer på i diskursen" (Andersen 1995: 266). Den deskriptive orden sætter altså kriterier for, hvordan forskellige fænomener gøres til genstand for undersøgelse, tale regulering (Ibid.). Objekter kan komme til syne, ved at de bliver italesat i diskurser.

Derfor følger spørgsmålet, *hvad* der tales i diskursen, og hvordan visse fænomener genstandgøres, og klassificeres. Dette gøres gennem en fremsættelse af påstande, der kan sammensættes til sammenhænge, dvs. teori (Ibid.)

Konkret kan vi studere disse spørgsmål, ved at registrere de *forskelle*, der bliver indsat i forbindelse med italesættelse af de forskellige objekter i diskursen

- Den *første* forskel er objekt/objekt. Hvilke relationer og sammenhænge kan formuleres mellem forskellige objekter? Hvordan grupperes forskellige objekter, så nogle går under en fælles klassifikationsbetegnelse og andre under en anden? Findes der et hierarki mellem objekterne, så nogle kan vurderes til at være vigtigere end andre?
- Den *anden* forskel er instrument/objekt. Gennem hvilke instrumenter eller teknikker registreres, måles og bearbejdes hvilke objekter?
- Den *tredje* forskel er årsag/virkning. Hvilke kausale sammenhænge kan konstrueres mellem objekterne? Hvad sættes lig med årsag, og hvad sættes lig virkning? Samt hvilke effekter har det for, hvordan forskellige problemer kan blive italesat? (Andersen 1995: 266)

Narrative orden

"Den narrative orden ordner måden, man opfatter handlen på i diskursen" (Andersen 1995: 267). Den narrative orden former altså et antal subjekspositioner som individer og kollektiver kan indtage. Her bliver de således i stand til at handle som om de er rationelle og viljesbærende. Da vilje, intentionalitet og interesser ikke betragtes som noget forudgivet, må vi fremsætte nogle spørgsmål, hvilke vi kan lokalisere subjekspositionerne i den narrative orden.

Spørgsmålene er bl.a. *hvorfra* italesættes objekterne? Hvilke adgangskriterier figurerer der for deltagelse i selve diskursen? Hvordan kan det være at netop de individer og kollektiver accepteres som subjekter, og ikke andre?

Disse spørgsmål kan besvares ved at registrere, hvordan en række forskelle formuleres. Her er særligt fem distinktioner centrale:

- Den *første* forskel er udenfor/indenfor. Det, der er udenfor, er negativt ift. det positive indenfor. De er modsætninger. Vi må da registrere, hvem der sættes uden- eller indenfor, og efter hvilke kriterier. Hvorfor er netop de indenfor, og ikke andre?
- Den *anden* forskel er oppe/nede. Indenfor fordeles bestemte positioner ift. hinanden. Udenfor findes de, der afviser ansvaret indenfor. Indenfor står man til ansvar overfor fællesskabet. Man tildeles ansvarsfulde positioner, hvor nogle positioner er oppe og andre nede. Nogle har mere status end andre. Nogle har mere ansvar end andre, og det handler derfor om, hvilket ansvar de forskellige positioner tildeles indenfor, og hvilke kompetencer der er forbundet med dem.
- Den *tredje* er forskellen fortid/fremtid. Ethvert individ eller kollektiv må for at være et subjekt, orientere sig i tid. Det må forsætte nutiden, skelne mellem en fortid bestående af erfaringer, og en fremtid bestående af forventninger. Men det er ikke forudgivet, hvordan denne forskel formuleres. Vi må derfor registrere, hvad der forstås ved fortid og hvad der forstås ved fremtid, samt hvilken relation der antages at være mellem dem. Derfor må vi tage udgangspunkt i, at fortid, nutid og fremtid bevæger sig over samme tid.
- Den *fjerde* er forskellen subjekt/objekt. Hvem sættes som subjekt, der kan bearbejde, regulere og undersøge hvilket objekt? Hvilke kompetencer hæftes der hertil? Denne forskel er tæt forbundet med udenfor/indenfor, da dem der sættes udenfor, tildeles objektets karakter, men dem der sættes indenfor, tildeles subjektets. Der sættes hermed en forskel mellem dem der styrer og dem der styres, samt dem der agerer og dem der responderer.
- Den *femte* er forskellen hjælper/modstander. Af hvem og hvad kan subjekter forvente støtte, og af hvem kan de forvente modstand, og i hvilken form kan denne støtte eller modstand forventes? (Andersen 1995: 267)

Argumentative orden

"Den argumentative orden ordner måden, man i diskursen sammenkæder prædikater på, når man ræsonnerer" (Andersen 1995: 268). Den argumentative orden er altså diskursens dynamiske orden, da den indeholder regler for, hvordan forskelle og ligheder sættes i parentes som tema for konflikt og argumentation. Den sætter regler for, hvordan forskelle og ligheder kan kritiseres og ordnes på ny i de andre ordner. For at tale om diskurs, må der være dannet et antal sammenhængende acceptregler, som subjekter kan stille sig kritiske overfor. De acceptregler er ikke transcendentale, men sættes i selve diskursen.

Acceptregler er regler for, hvordan et udsagn skal se ud og fremføres, for at det har noget at skulle have sagt og ikke bliver forkastet. De er bl.a. regler for, hvornår forskellige udsagn kan accepteres som sande – altså i overensstemmelse med gældende normer og værdier, og/eller hvorvidt det er troværdigt – altså værende i overensstemmelse med afsenderens intentioner og kompetencer.

Den argumentative orden kan lettest studeres i de tilfælde, hvor udsagn, forslag eller argumenter afvises som uacceptable, ugyldige eller uvidenskabelige (Andersen 1995: 268). Ordnen kan altså ses som en selektion af udsagn, hvor spørgsmålene bl.a. er:

- Efter hvilke regler er dette argumentet bygget? Efter hvilke regler kan andre lignende argumenter bygges? Samt hvordan kan det være, at netop dette og ikke andre argumenter fandt sted netop her?

Svarene på disse spørgsmål kan findes ved at registrere, hvordan der sættes forskelle mellem acceptabelt/uacceptabelt, mellem gyldigt/ugyldigt og mellem videnskabeligt/uvidenskabeligt (Andersen 1995: 268).

Institutioner

"Institutioner betragtes som autoriseringer af diskursive distinktioner" (Andersen 1995: 268-269). Institutionalisering defineres om den proces, hvorigennem diskursivt formulerede

forskelle autoriseres og bindes til sanktioner (evt. retlige), og hvor individer og kollektiver bliver forpligtet heraf.

Det skal understreges, at diskursens institutionalisering er den proces, hvorigennem idealets konstitutive skel autoriseres og bliver gjort sanktionerbare. Her sikres diskursens ressourcer og dermed en regelmæssig vedligeholdelse og fornyelse. De retlige sanktioner skal betragtes som et yderpunkt. Sanktioner kan tage mange former, bl.a. eksklusion fra fællesskab, tab af privilegier, udstødning som utroværdigt eller udpegning til syndebuk. Det essentielle er, at der knyttes sanktioner til selve overskridelserne af autoriserede elementer i diskursen (Ibid.)

Opsummering

Den diakrone analyse er altså en analyse af, hvordan idealer brydes, udstrækkes som diskurs og senere institutionaliseres. Derudover iagttages der, hvordan der forekommer brud i den diskursive orden. En sådan analyse fokuserer således på formuleringer af forskelle.

Synkrone analysestrategi

Den synkrone analysestrategi adskiller sig fra den diakrone på fire hovedområder:

1. *Tiden* er fastfrosset, modsat den diakrone der er løbende, og den synkrone analyse lægger nogle snit som analyseres.
2. *Objektet* er samfundets organisationsprincipper, hvilket betyder spørgsmålet om, hvordan der skabes enhed i samfundet. Enhed kan skabes på tre niveauer; makro-, meso- og mikroniveau. I dette speciale vil jeg udelukkende beskæftige mig med et objekt på mesoniveau, hvorfor jeg kun vil gå i dybden med denne.
 - a. Enhed på mesoniveau: Her kan vi studere, hvordan det enkelte system udgør en enhed, eksempelvis ved forvaltningens enhed.
3. *Den analytiske proces*. Den analytiske proces i den synkrone analyse er konstruktivistisk. Den hæfter sig ved og betoner visse fælles systemtræk for diskurser og institutioner på et udvalgt fastfrosset tidspunkt, hvilket konstruere et billede af tidens systemer.
4. *Formål med analysen*. I den synkrone analyse er formålet gennem sammenligning af flere fastfrosne snit, at konstatere *forandringer* i samfundets organisationsprincipper,

altså forandringer i hvordan enhed skabes. Forandring og stabilitet bliver derfor centrale begreber. Forandring handler overordnet om *brud* på den måde der skabes enhed, hvilket i vores tilfælde handler om hvordan systemgrænser kommunikeres og herunder brud på disse grænser. Effekten heraf bliver brud på selve *rækkevidden* af betydninger, der kan tillægges systemets operationer. Dvs. rækkevidden af betydningen af det at forvalte, drive virksomhed, træffe politiske beslutninger osv.

At tale om en decideret forandring er derfor et utroligt krævende udsagn. Det er ikke nok at vise, at noget er hændt eller at et antal institutioner er udviklet. For at noget kan siges at være en forandring, må vi kunne argumentere for "*et institutionelt historisk brud på, hvordan systemers enhed dannes*" (Andersen 1995: 270). Stabilitet handler altså ikke som i daglig tale om træghed, men mere om hvordan der konstant gentages, og hvordan "det gamle" ifm. brud ikke bare forlades, men integreres på ny og en ny værdi og placering i systemet efter bruddet. Forandring og stabilitet handler her om brud og gentagelse (Andersen 1995: 270-271).

Definition af enhed på mesoniveau

"På mesoniveau iagttager vi samfundet som var det bygget op af institutionelt konstruerede sociale systemer" (Ibid.). Sociale systemer består af kommunikation, hvor kommunikation er selektion af, hvad der opfattes som meningsfuldt. Hvad der er meningsfuldt, eksempelvis acceptabelt, sandt eller retfærdigt, bestemmes af systemet selv. Det der adskiller systemerne fra hinanden, er det enkelte systems kommunikation af en grænse mellem sig selv og sin omverden, og derfra også en grænse til andre systemer.

Grænsen er konstituerende for systemet. Et system får enhed som system ved at kommunikere en grænse mellem sig selv og sin omverden. Det gør den ved at formulere forskelle i at være udenfor og idenfor i systemet (Andersen 1995: 271).

Enhed defineres som et socialt system, der forstår at sætte forskel mellem selvreference, og når det refererer til noget fremmed. Enheden er da et system, der praktiserer forskellen mellem en selv-reference og en fremmed-reference.

Systemvariable

Når den synkrone analyse er interesseret i enhedernes principielle konstruktion, så må den lægge vægt på, hvad der karakteriserer systemkommunikationen over tid. For at være i stand til dette, må vi definere nogle variable, der er centrale for systemernes kommunikative fremstilling af sig selv. Der findes tre systemvariable; Grænser, struktur og operation (Andersen 1995: 272).

- *Grænser*: Er konstitutive for systemets og dets enhed. Grænser sætter en konstitutiv forskel mellem systemet og sin omverden. System og omverden dannes altså parallelt, og ingen af dem defineres positivt, men ved difference til hinanden. Grænser er forskelle, der tydeliggør en forskel på, hvad der sættes lig med systemets omverden, og hvad der iagttages som værende udenfor systemet, samt hvem der har adgang og hvem der ikke har adgang til systemet. Grænsen defineres altså ikke blot som en streg i sandet, men som en forskel der definerer, hvad der giver mening for systemet og hvordan. Grænsen er på den måde også en forskel, da den forhindrer eller udelukker det der kan tages op og har adgang til systemet.
Grænsen kan eksempelvis være et ministeriets ressortgrænse, der begrænser hvilke institutioner, der har kompetence til at afgøre hvilke sager.
- *Strukturer*: Strukturer definerer systemets subjekter og deres positioner. Strukturer handler om den tildeling af ansvar og opbygning af gensidige forventninger, der følger med det at være medlem af og subjekt for et system. Det kan eksemplificeres ved, at man som embedsmand i et ministerium er underlagt bestemte formelle pligter og rettigheder overfor ministeren.
- *Operationer*: Definerer systemet operativt, altså hvad systemet beskæftiger sig med. Det kan f.eks. handle om, hvad det at forvalte er for en type operation, altså hvordan der konkret forvaltes. Man kunne eksempelvis skelne mellem formel forvaltning, der træffer afgørelser ud fra retlige kriterier, og sektoreret forvaltning, planlægger og prioritere mellem policy problemer (Andersen 1995: 272).

Autonomisering

De tre ovenstående variable kan imidlertid ikke blot defineres med forskellig betydning – de kan også defineres af systemet selv. For så vidt grænse, struktur og operation defineres af en fremmed instans, er der blot tale om et del-system. Man kunne forestille sig en udførende afdeling i en hierarkisk organisation. Denne afdeling kan være i stand til at observere sig selv som enhed i en omverden, men grundlaget for denne observation, altså afdelingens ydre grænse, er formuleret uden for afdelingen i topledelsen, altså af et andet system i organisationen. Hvis grænse, struktur og operation defineres af systemet selv, er der tale om et autonomt system (Andersen 1995: 273).

Autonomi er her et grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt og hvordan et system refererer til sig selv som et system, og i denne selv-reference sætter spørgsmålstegn ved sin egen enhed. Hvorvidt systemet ikke blot defineres af en ydre instans, men også definerer sig selv ift. andre systemer, viser sig i kapaciteten og arten af selv-reference.

Autonomiseringsproblematikken handler derfor om, hvorvidt systemet ikke blot iagttages og defineres udefra, men også indefra. Jo flere af systemets variable, der defineres af systemet selv, jo højere grad af autonomi (Ibid.).

Man kan skelne mellem tre ordner, når man henviser til et systems selv-reference:

- 0. Orden: Systemet er i stand til iagttage sig selv. Systemet iagttager sin selvstændige eksistens, gennem andres tale om det, hvorved det kan genkende sig selv som system.
- 1. Orden: Selv-iagttagelsen er suppleret med selv-refleksion. Systemet er i stand til at reflektere over dets forskellige egenskaber ved sig selv. Hermed bliver det i stand til at forandre forskellige forhold ved sig selv – det bliver i stand til at lære.
- 2. Orden: Supplere selv-refleksionen med refleksion over sig selv om refleksiv. Systemet er her i stand til at reflektere over selve kriterierne for sin selv-refleksivitet. *Hvordan reflekterer jeg egentlig over mig selv?* (Andersen 1995: 273). På dette niveau bliver systemet derfor refleksivt om sine egne grænser. Det begynder refleksivt at kunne definere sine egne grænser, og dermed selve sætte sine egne relationer til omverdenen.

Den synkrone analyses 2 trin – en arbejdstilgang

1. Det første trin består i at vælge hvor de lodrette snit skal lægges. At lægge sådanne snit er naturligvis at indføre sondringer mellem før og efter snittet. Der er her tale om et afgørende valg. Valget skal ikke træffes tilfældigt – man kan ikke acceptere de sondringer teksterne selv foretager mellem fortid og fremtid. Teksternes egne sondringer er blot et forsøg på at promovere bestemte idealer til deres egen fordel. I stedet forsøges det at konstatere, *hvornår der sættes forskel på en radikal anderledes måde* (Andersen 1995: 273-274).

I den diakrone analyse har man analyseret, hvordan der diskursivt formuleres forskelle mellem fortid/fremtid, inde/ude og subjekt/objekt. Nu er opgaven at lokalisere de punkter, hvor der sker brud i den måde, der sættes forskel. Det er altså ikke blot en forandring i, hvad der sættes lig fortid/fremtid, inde/ude osv. men forandring i selve karakteren af relationen fortid/fremtid, inde/ude osv. Disse forandringer finder sted lige der, hvor der finder brud sted i de idealer, der forankrer selve diskursen. Dvs. brud på de konstitutive skel. Her fastfryses tiden i den synkrone analyse, hvilket afslutter det første trin.

2. Det andet trin består i en *"ekstrapolering af systemkarakteristikaene ved idealerne, diskurserne og institutionernes organisering i de pågældende snit"* (Ibid.).

Udgangspunktet er her, at vi *ikke* antager en overflade bestående af diskurser og institutioner, der repræsenterer de styrende systemer nedenunder. Ekstrapolering af systemkarakteristika er *ikke* en afdækning af de virkelige underliggende systemer, men netop en konstruktion, der foretages med det ene formål, at være i stand til at påvise mulige forandringer.

"Den synkrone analyse af principperne for enhedsdannelse er altså en proces, hvor man konstruktivt betoner nogle træk ved enhedsdannelsen på bestemte historiske snit" (Andersen 1995: 275).

Det materiale, man forholder sig til når der konstrueres, er ikke selve kildematerialerne. Det er nemlig de diakrone analyser, man allerede har foretaget. De diakrone analyser leverer en form for mangfoldighed af diskursiv og institutionelt registrerede forskelssættelser (Ibid.).

Det der betones i den synkrone analyse, er træk ved den måde, der sættes forskelle på ifm. enhedsdannelse og institutionalisering. Målet er altså, at studere institutionel forandring, at påvise evt. forandring af hvad, der er muligt, ved at vise, hvordan enheder kan afgrænses efter nye principper

Opsamling

Forud for den synkrone analyse, er foretaget en eller flere diakrone analyser, hvor formuleringen af en række forskelle er positivt registeret. Den synkrone analyse lægger så nogle snit på tværs af tid, henover de diakrone analyser. Herefter ekstrapoleres principperne for, hvordan de forskellige systemvariable fremstilles i de forskellige snit. Konstruktionerne betoner gennemgående træk ved forskelssættelse med det formål at konstatere, hvordan grænser, struktur og operation sættes til henholdsvis t1, t2 og t3. Gennem en sammenligning mellem de tre snit i tid, bliver det muligt at tale om *hvordan* forandring.

Empiriindsamling

I dette afsnit vil jeg redegøre for specialets empiriske grundlag, hvilken type empiri jeg har anvendt samt hvorfor. Først vil jeg dog forklare, hvorfor det netop er fisk som naturressource der er valgt.

Da fisk som ressource hører under fælles naturressourcer, er det derfor et aktivt valg, hvorfor jeg har valgt at fokusere på netop fisk og heraf det fiskeripolitiske område. Olie, gas eller luften i form af CO2 kvoter er eksempler på andre fælles naturressourcer, specialet lige så vel kunne have beskæftiget sig med.

Dette speciale arbejder ud fra en præmis om, at iagttage på anden orden. Med det menes der, at det vil forsøge at iagttage hvordan staten iagttager sig selv, ud fra dets egen kommunikation.

Ud fra denne præmis, er det altså udelukkende primær empiri der i første omgang er interessant. Da sekundær empiri ikke er et udtryk for statens egen kommunikation, kan dette ikke anvendes til at skabe fundamentet for statens iagttagelse af sig selv.

Sekundær empiri kan dog bruges som supplerende, når først fundamentet er kommet på plads. Dvs., når statens "billede" af sig selv er blevet tegnet, kan det sekundære anvendes som supplement til dette billede.

Konkret har dette speciale været interesseret i statens egen iagttagelse af sig selv på det fiskeripolitiske område. Denne iagttagelse er som udgangspunkt sket gennem samtlige fiskeripolitiske redegørelser, samt andre rapporter der kan leve op til kriterierne om at være et udtryk fra statens egen iagttagelse. Det skal desuden understreges, at problemformulering ikke i sig selv henviser sig til det fiskeripolitiske område.

Fiskeripolitiske redegørelser er ikke som eksempelvis årsrapporter, et materiale der udkommer årligt og kontinuerligt. De fiskeripolitiske redegørelser kommer på forespørgsel, enten fra erhvervet, politikerne, ministeriet selv eller noget helt fjerde. Rapporterne er derfor ikke kommet hvert år i den givne periode, men springer fra hhv. 1987-1999. Der eksisterer i alt 6 rapporter, som alle er blevet anvendt i dette speciale.

Udover de fiskeripolitiske redegørelser, har jeg anvendt rapporter før, under og efter indføringen af "Ny Regulering" – en større ændring af reguleringen af dansk fiskeri fra 2006 med virkning fra 2007. Disse rapporter skal forsøge at danne et billede af, hvordan statens iagttager sig selv, her ved en indførsel af ny regulering og lovgivning på det fiskeripolitiske område.

Som søgeord har jeg anvendt "redegørelser dansk fiskeri", hvilket ledte mig frem til de fiskeripolitiske redegørelser. Det er kun de sidste redegørelser fra 1997-99 der findes i elektronisk form, hvorfor jeg har været nødsaget til at kopirere de resterende fire fra statens administrative bibliotek. Disse redegørelser fremgår af Bilag 1.

De andre artikler er fundet ved søgeordene "dansk fiskeripolitik", "danske kvotesystem" og "IOK og FKA dansk fiskeri". Derefter har jeg så gennemgået de forskellige artikler og rapporter, og været opmærksom på, hvorvidt der var tale om statens egen iagttagelse, eller en iagttagelse af staten.

Diakron analyse

I dette første afsnit af min analyse, vil jeg udarbejde min diakrone analyse, der skal danne grundlag for den senere, synkrone analyse. I den diakrone analyse vil jeg tage udgangspunkt i de nævnte fiskeripolitiske redegørelser, fra hhv. 1987 til 1999. Derudover vil jeg analysere handlingsplanen for dansk fiskeri fra 2005, og senere en evalueringen af denne politiske aftale fra 2008. For at gøre det mere overskueligt, har jeg opdelt den diakrone analyse i 2 faser; *Den detail regulerende fase (1987-2005)*, og *den selv-regulerende fase (2005-2017)*. Faserne repræsenterer en kontinuitet i historien, og bliver markeret ved et brud i 2005 og slutteligt 2017. Beskrivelsen af faserne kommer til udtryk gennem opsamlinger, der vil ligge hhv. efter 2005 og 2017.

Formålet med den diakrone analyse er at iagttage, hvordan staten iagttager sig selv og sin rolle ifm. Forvaltningen og reguleringen af de fælles naturressourcer. Ved at rulle institutionernes historie tilbage, vil jeg få blik for hvilke forskellige idealer og problemer der har været på spil, samt hvilke der er blevet diskursiveret og institutionaliseret. Derudover vil jeg vise, hvordan dansk fiskeripolitik kan opdeles i 2 faser, der hver især repræsenterer overordnede idealer for statens egen styring af de fælles naturressourcer.

Den detail regulerende fase, fase 1.

1986-87

Den første fiskeripolitiske redegørelse fra 1986-87 introduceres med konstateringen "*Danmark er verdens tredjestørste nettoeksportør af fisk og fiskerivarer*" (Fiskeripolitisk redegørelse 86-87: 2045). Dernæst følger en længere beskrivelse af dansk fiskeris størrelse, hvilket klassificerer Danmark som EF's største fiskeation, målt i landede mængder (Ibid.: 2046).

Det tydeliggøres dog hurtigt, at der er store udfordringer inden for det danske fiskerierhverv, og her kommer særligt to problematikker til syne:

1. Danmark skal forbedre fiskerimulighederne inden for rammerne af EF's fiskeripolitik
2. Staten vil stimulere udnyttelsen af fiskerimulighederne ved tilpasning af fiskekapaciteten og regulering af fiskeriet (Ibid.)

Den negative udviklingen ses som et resultat af vedtagelsen af EF's fælles fiskeripolitik fra 1983, der "*(...) kulminerede en udvikling, som over en årrække ændrede fiskeriets vilkår fra frihed til regulering*" (Fiskeripolitisk redegørelse 86-87: 2047). Der sættes her en forskel mellem frihed/regulering, hvorfor staten opfatter reguleringen som værende frihedsberøvende for de danske fiskere.

Udviklingen der omtales i ovenstående citat, henviser til de internationale reguleringsforanstaltninger der styres af "ICES," som er Det Internationale Havundersøgelsesråd (Ibid.). Rådet bestemmer hvor mange fisk der må fanges pr. land, og ses altså som hæmmende for udviklingen i dansk fiskeri, navnlig på selve fangstmulighederne (mængden af fisk, der må landes af danske fiskere). Det underbygges ved, at man fra dansk side vurderer, at der ikke kommer til ske en forøgelse af råvaregrundlaget, altså at der ikke kan fanges flere fisk.

Regeringen anser denne opgave som værende *den fornemste målsætning*, netop at bidrage til, at værdien af fiskerimulighederne bliver så høj som muligt, og man vil "*bidrage til udnyttelsen af hidtil uudnyttede ressourcer*" (Ibid.: 2048). Disse uudnyttede ressourcer bliver senere beskrevet som et alternativ, i en situation hvor bestandssituation ikke udvikler sig.

Mht. Fangstkapaciteten (Antallet- og størrelsen af fartøjer i flåden) søger staten en reducere i denne, som nævnt tidligere. Ved en reducere af den fangstkapaciteten, søger staten at minimere antallet af fartøjer, der kan fiske den samlede mængde fisk, uden at der er spild.

Den samlede mængde fisk der må fanges skal altså optimalt være så tæt som muligt på den samlede fangstkapacitet, en flåde har. Det kunne tyde på, at staten, i sin nødvendighed i at reducere kapaciteten som resultat af de begrænsede fangstmuligheder, søger at rette op på de særlige, økonomiske problemer, der træder frem i redegørelsen. På trods af de økonomiske problemer, har staten desuden en målsætning om, hvordan flåden skal være sammensat. Det kan ses i følgende citat: *"Det har endvidere været formålet at gennemføre enkle og forståelige regler med størst mulig frihed for den enkelte fisker samt i et vist omfang at beskytte de mindre fartøjer. Den danske fiskerflåde skal fortsat være bredt sammensat af større og mindre både"* (Ibid.: 2051). Der lægges vægt på fra statens side, at man ikke søger en flåde udelukkende bestående af større fartøjer, men der også skal være plads til de mindre, lokale fiskefartøjer. Derudover søges der en simplificering af reglerne og reguleringen, der gør dem forståelige, og samtidigt giver mest mulig frihed til den enkelte fisker. Igen ses frihed som en betingelse i fiskeriet, og samtidigt som en forskel til øget regulering.

De økonomiske problemer ses af staten som resultat af EF's fælles fiskeripolitik, herunder de internationale foranstaltninger, hvis formål er at bevare fiskebestandene (ICES). Det bliver tydeliggjort, hvordan der ligger en forskel i staten- og EF's opfattelse af hvor meget der skal fiskes, hvorfor et hovedmål for staten bliver at udnytte fangstmulighederne maksimalt, evt. ved gøre brug af uudnyttede ressourcer. Udover de uudnyttede ressourcer, bliver både kapacitetsreduktion og regulering af fiskeriet nævnt som mulige løsninger til problemet.

Der bliver overordnet argumenteret i en økonomisk logik, i en situation hvor fangstmulighederne ikke bliver forøget, og man må fra statens side søge nye veje. Idealet kan spores tilbage til en *optimal udnyttelse af fangstmulighederne*, altså et økonomisk ideal. Derudover lægges der flere steder vægt på forskellen mellem frihed og regulering, samt at reguleringen ikke må berøve fiskernes frihed. Regulering skal samtidigt gøres simpel og forståelig, så den ikke spænder ben for fiskerne.

1990-91

Den fiskeripolitiske redegørelse fra 1990-91 bygger videre på den foregående ift. opfattelsen af et dansk fiskeri med store udfordringer. Der indledes med en konstatering af en "(...) *tendens til faldende fiskerimuligheder for de væsentligste arter*" (Fiskeripolitiske redegørelse 1990-91: 2078). Den økonomiske situation i dansk fiskeri bliver yderligere udfordret, ved lave verdensmarkedspriser (Ibid.: 2079). Det forventes, at fiskerimulighederne kan stabiliseres på et højere niveau på lang sigt, forudsat den europæiske *bevaringspolitik* (fordelingen af kvoter mht. Bevaring af fiskebestandene) forbedres og effektiviseres (Ibid.).

De økonomiske problemer synes særligt at træde frem som resultat af EF's fiskeripolitik, her særligt med kvotesystemet og de enkelte medlemslandes overkapacitet. Det opfattes fra statens side som en effekt af fiskeripolitiske uenigheder internt i EF:

"De omstændigheder, hvorunder forliget fra 1983 om den fælles fiskeripolitik blev til, udgør en væsentlig del af baggrunden for den nuværende situation i Fællesskabet (...)" (Fiskeripolitisk redegørelse 1990-91: 2080)

Men selv om EF-landene i princippet var enige om behovet for en fælles fiskeripolitik, viste det sig i praksis at være overordentligt vanskeligt at nå frem til enighed" (Ibid.). Disse vanskeligheder ved at nå til enighed, bliver ifølge staten særligt afspejlet i EF's bevaringspolitik, der som nævnt omhandler fordelingen af kvoter mht. bevaring af fiskebestandene. Ét af bevaringspolitikkenes væsentligste elementer, ses som værende: *"den faste fordeling mellem medlemslandene af de årligt fastsatte totalt tilladte fangstmængder for de forskellige fiskebestande"* (Ibid.: 2081).

Den faste fordeling af de tilladte fangstmængder, altså herunder Danmarks fangstmuligheder, bliver ifølge redegørelsen til et politisk spørgsmål om enighed, fremfor de optimale foranstaltninger, for en effektiv bevarelse af ressourcerne (Ibid.). På den måde anskues EF's interne, politiske kamp som en udfordring i udarbejdelsen af den mest effektive bevaringspolitik.

Den interne stridighed i EF opfattes som forværende situation, for det danske fiskeri, hvorfor det også bliver ét af statens hovedmål, at ændre bevaringspolitikken og dermed forhøje fangstmulighederne. Hovedmålet bliver konkretiseret i to delmål;

- at påvirke udviklingen i EF's fiskeripolitik, så bevaringspolitikken forbedres, og fangstmulighederne bliver forhøjet
- at politisk presse på, så fangstkapaciteten i EF tilpasses de fangstmuligheder, der er realistiske at opnå (Ibid.: 2081)

Desuden finder staten det nødvendigt, at bevaringspolitikken i højere grad bør hvile på *økonomiske incitament* og *rammestyring, frem for forbud* (Ibid.). Det økonomiske incitament skal hjælpe til, at den enkelte fisker får en økonomisk gevinst ved at fiske hensigtsmæssigt, og altså ikke overfisker. Det kan vurderes her, at brugen af økonomiske incitament skal være mere styrende i reguleringen, frem for lovmæssige forbud.

Vi kan iagttage, at det er den økonomiske fordel der styrer, hvorvidt en fisker overholder reglerne, og det bliver den økonomiske gevinst der skal være afgørende i et fiskeri med økonomiske problemer. Forhøjelsen af fangstmulighederne kan iagttages som afgørende for dansk fiskeri, og idealet kan da spores tilbage til en optimale udnyttelse af fangstmulighederne.

For at udnyttelsen af fangstmulighederne kan være optimale, kræver det ifølge redegørelsen en reduktion i fangstkapaciteten. Det er nødvendigt, hvis man økonomisk vil kunne leve op til de lave kvoter (Ibid.: 2083). Derudover anses en fornyelse af flåden som værende afgørende for, hvorvidt Danmark fortsat kan være konkurrencedygtige. (Ibid: 2084). Det kræver også en tydeliggørelse af de gældende fiskeriregler, samt en forenkling af samme, så regulering ikke kommer i vejen for fiskeriet. Endnu en gang nævnes økonomiske incitament som en mulig løsning i reguleringen, således at fiskerne kan se en konkret økonomisk fordel ved at fiske på en bestemt måde.

De faldende kvoter og derfor betydelig overkapacitet, anskues som markante problemer i fiskeriet. Løsningen skal overordnet findes i en forenkling af fiskeriloven og reguleringen heraf, samt en politisk påvirkning af bevaringspolitikken i EF.

Økonomiske incitament ses som oplagte muligheder i fiskeriet, og en økonomisk logik kan iagttages som den dominerende i redegørelsen. Der lægges desuden vægt på, at man fra politisk side skal søge at påvirke bevaringspolitikken, så fangstmulighederne kan forhøjes, og EF's interne, politiske kampe er en udfordring heraf. Der kan iagttages en forskel i

simpel/kompleks regulering og lovgivning, og et mål om at gøre disse områder nemmere at overskue for fiskerne. Et reguleringsmæssigt ideal synes da at træde frem her.

1992-93

"En kombination af Nordsøens meget varierende fiskeriformer og en kraftig udvikling i fiskerflådens effektivitet har sammen med vigende bestande af især torskefisk ført til et stort pres på forvaltningssystemet" (Fiskeripolitisk redegørelse 1992-93: 2435).

Således indledes redegørelsen, og det pointeres at forvaltningssystemet er under pres. Det gælder især discard (udsmid af fisk), som anses som værende en uhensigtsmæssig udnyttelse af bestandene. (Ibid.).

Som en mulig løsning til forvaltningens udfordringer, foreslås der bl.a. en gennemførelse af en licensordning, der skal omfatte alle fartøjer hos medlemslandene. Formålet med ordningen er at skabe en mere langsigtet løsning, samt et mere fleksibelt system for forvaltning af kvoter. Systemet skal skabe grundlag for flerårs- og flerarts kvoter, samt muligheden for at overføre ikke-udnyttede kvoter fra ét år til et andet (Ibid.: 2437).

Derudover foreslås det, at medlemslandene indarbejder et sanktionssystem, der indebærer sanktioner, der overstiger det mulige økonomiske udbytte ved at overfiske. Det er således første gang det kan ses, at staten foreslår sanktioner, som et modsvar til overfiskning.

Udover effektiviseringen af forvaltningen, bliver også det økonomiske aspekt berørt i redegørelsen. Konkret lyder det, at en målsætning fra statens side er at opnå stor rentabilitet for den danske flåde: *"Med henblik på at skaffe så stor rentabilitet som muligt for den samlede flåde er en af regeringens målsætninger for den nationale regulering af fiskeriet, at fiskerne så vidt muligt skal kunne deltage i alle former for fiskeri, som fartøjerne er egnede til"* (Fiskeripolitisk redegørelse 1992-93: 2440).

Staten lægger vægt på, at fiskerfartøjerne skal kunne bruges til alle former for fiskeri de er egnede til, og ikke kun dem de er bedst egnede til. Det kan ses som et udtryk for, at man forsøger at få størst muligt udbytte af fangstmulighederne. Denne målsætning bliver gjort mulig, da staten i 1992 har indført en længere reguleringsperiode for flere typer fiskerier, således at det

bliver nemmere for den enkelte fisker at planlægge sin aktivitet, uden risiko for en reguleringsændring med kort varsel (Ibid.). Der søges et mere fleksibelt system, der kan imødegå de begrænsede fangstmuligheder, Danmark står overfor.

Som supplement til et mere fleksibelt system, søger staten i højere grad et fokus på ophugningsstøtte (støtte til fiskere der ønsker at forlade erhvervet, ved ophugning af deres fartøjer), som et middel til at få en lavere fangstkapacitet og dermed bedre balance mellem fangstmuligheder- og kapacitet. Ophugningstøtten er ifølge redegørelsen steget fra 100 mio. kr. til 200 mio. kr., som et yderligere incitament til at forlade fiskeriet (Ibid.: 2441-2442). Dette kommer da man fra statens side har modtaget ophugningsansøgninger for 264 mio. kr. det forrige år. Det indikerer, at der er en stigende mængde fiskere der vil forlade erhvervet, hvilket bliver tilgodeset fra statens side med yderligere 100. mio. kr. i støtte. Set i lyset af statens ønsker om at reducere fangstkapaciteten, giver det mening at give økonomisk incitament til netop dette.

Udover ophugningsstøtten, nævnes det at forslaget om at fritage fiskefartøjer for CO₂-afgift, forventes vedtaget i slutningen af året (Fiskeripolitisk redegørelse 1992-93: 2442). Forslaget har til formål at fjerne fiskefartøjernes olieanvendelse fra denne afgift, således at det bedre kan betale sig at fiske generelt.

De længere reguleringsperioder, den effektiviserede forvaltning, den maksimale udnyttelse af fangstmulighederne, ophugningsstøtte og fritagelsen af CO₂-afgift ses alle som statens forsøg på at forbedre vilkårene for danske fiskeri i et erhverv presset af begrænsede fangstmuligheder. Der gives incitament til at forlade erhvervet for de pressede fiskere, og dem der vælger at blive, skal gennem mindst mulig forvaltning og længere reguleringsperioder forsøge at udnytte fangstmulighederne maksimalt. Det kan iagttages, at man fra statens side søger at løse et økonomisk problem i dansk fiskeri, ved at skruer på flere forskellige mekanismer indenfor statens råderum. Et styrings ideal synes at træde frem her.

1996-97

"Regeringens overordnede mål ved fastlæggelsen af fiskeripolitikken og ved forvaltningen af fiskerisektoren er at styrke erhvervenes potentiale for øget vækst under skiftende forhold. Danmark skal i international konkurrence sikre en høj indtjening og beskæftigelse i sektoren under hensyn til princippet om bæredygtighed" (Fiskeripolitisk redegørelse 1996-97: 8336).

Således introduceres denne redegørelse, hvor erhvervenes værditilvækst under hensyn til bæredygtighed synes at være nyt fokusområde. EF er blevet til EU, og det markeres, at det er EU, der sætter rammerne for udviklingen af fiskerisektoren. Det kan nærmere ses i statens egen opfattelse af EU's rækkevidde og kompetence indenfor fiskerisektoren.

Denne opfattelse bakkes af to årsager: en klar opfattelse af statens egne påvirkningsmuligheder af politikken i EU, samt en forståelse af egne muligheder, som en forudsætning for at udnytte det nationale råderum optimalt (Fiskeripolitisk redegørelse 1996-97: 8336). Statens egen rolle i den nye struktur under EU synes at være identificeret, og staten virker bevidst om dens muligheder og råderum som system under EU. Denne bevidsthed kommer også til udtryk i et skift i statens vurdering af den danske flåde.

Staten vurderer ejer-strukturen i dansk fiskeri til at være *både funktionsdygtig og effektiv* (Ibid.). Der findes derfor ingen grund til at ændre på denne struktur, og den danske flåde skal stadigvæk bestå af *større fartøjer og fartøjer til det kystnære fiskeri* (Ibid.). Det er første gang vi ser denne formulering af sammensætningen af den danske flåde.

I forlængelse af statens opfattelse af sit råderum, er der udarbejdet fire strategiske mål der skal danne grundlaget for fiskeripolitikken de efterfølgende år. De strategiske mål er udarbejdet ud fra en erkendelse af fiskerisektorens rammer, samt dens problemer og styrkeområder (Ibid.). De fire strategiske mål er:

1. Bæredygtigt fiskeri
2. Lige konkurrence
3. Udviklingsorienterede støtteordninger
4. Forskning og udvikling i fødevareområdet (Ibid.: 8337).

Efter de fire mål er præsenteret, følger en dybere beskrivelse af målene, samt hvordan de skal opnås. Bæredygtighed, der er det første mål, lægger vægt på omfanget af discard (udsmid af

fisk) som et væsentligt problem. Problemet synes at bunde i selve vurderingen af havbestandene af ICES, og vurderingerne kommer efter statens opfattelse, med for lange mellemrum. Det skaber en øget usikkerhed for fiskerne, og udsmid bliver derfor et resultat heraf (Fiskeripolitisk redegørelse 1996-1997: 8337-8338). Staten vil forsøge at løse dette problem ved drøftelse i EU-kommissionen. Denne vurdering af og løsning på problemet, skal igen findes inden for EU's rammer, og statens synes igen at være opmærksom og bevidst om sig egen rolle som system under EU.

Som supplerende til de ovenstående strategisk mål, følger en række indsatsområder. Det gælder bl.a. en fastlæggelse af flerårige forvaltningsmål, for de mest belastede bestande i overensstemmelse med bæredygtighedsprincipperne (Ibid.: 8339). Desuden søges der udvikling i fiskerflådens kapacitet, i overensstemmelse med de flerårige forvaltningsmål. Udviklingen skal også løses i EU (Ibid.).

Et andet indsatsområde ses som det nuværende rationssystem i fiskeriet. Staten vurderer, at problemerne ved systemet er tungtvejende, og det går ud over de enkelte fartøjers muligheder for planlægning af fiskeriet. En mulig løsning ses som indsatsregulering, der på daværende tidspunkt er på prøveordning i Kattegat. Denne forsøgsordning søges af staten udvidet til Nordsøen og Skagerrak. Det pointeres efterfølgende, at denne mulige fleksibilitet inden for EU's rammer, vil blive vurderet og drøftet i EU-Kommissionen (Ibid.: 8339).

Ift. den danske flådes kapacitet, søger staten fortsat en reduktion i den samlede fangstkapacitet. Fangstkapaciteten skal nedsættes således, at der skabes grundlag for *tilfredsstillende indtjening og fornyelse*, så en yderligere reduktion ses i denne sammenhæng som nødvendig (Ibid.). Staten fastslår, at det er nødvendigt med en statslig styring af rammerne for den samlede flådekapacitet.

Staten iagttager sig selv i langt højere grad i sammenhæng med EU, end det er set i forrige redegørelser. Det gælder især statens bevidsthed om sit eget råderum indenfor EU's rammer, og altså en identifikation af staten som værende et system under EU. Der bliver fra statens side desuden lagt fokus på bæredygtighed, herunder vurderingen af discard som et væsentligt problem for fiskeriet. Bæredygtighed anses som højt prioriteret målsætning, og samtidigt en

mere fleksibel regulering. Den fleksible regulering kommer til udtryk gennem en prøveordning, der i denne sammenhæng søges udvidet til flere farvande. Flexibiliteten i reguleringen søges også i forbindelse med det nuværende rationssystem, hvis problemer vurderes til at være tungtvejende. Sidst men ikke mindst kan der iagttages en udvikling i statens egen beskrivelse af fiskeriet som bestående af "større fartøjer og små kystnære fartøjer". Denne iagttagelse vil blive fulgt op på efter gennemgangen af de primære kilder.

Overordnet set bliver bæredygtighed sat på den internationale dagsorden af EU. Et ideal om bæredygtighed gennem statslig styring synes at træde frem.

1997-98

Denne redegørelse introduceres med en liste over de internationale rammebetingelser, dansk fiskeripolitik hører under. Fiskeripolitikken skal respektere et overordnet forvaltningsgrundlag, udarbejdet af bl.a. FN og FAO (FN's fødevarer- og landbrugsorganisation) (Fiskeripolitisk redegørelse 1997-98: 2). Således bliver det tydeliggjort, hvilket spillerum staten har, og herfra hvordan dansk fiskeripolitik skal formes med disse konventioner og aftaler in mente.

Dette følges op af en redegørelse for den danske forvaltningskompetence. Ministeren for fiskeriet bemyndiges i *administrationsloven*, til at "(...) fastsætte de regler der er nødvendige, for at gennemføre EU's forordninger på fiskeriområdet" (Ibid.: 2.3). De overordnede målsætninger for den nationale reguleringspolitik er fastsat i lov. Her fremgår det følgende:

- Fangstressourcerne skal i videst muligt omfang udnyttes efter en samlet planlægning
- Der skal lægges vægt på ressourcernes bevaring, ressourcernes rationale, herunder den bedste sæsonmæssige udnyttelse, samt økonomiske og beskæftigelsesmæssige hensyn inden for fiskerierhvervet (Ibid.).

Loven pålægger ministeren at udarbejde *retningslinjer for fiskeriets udøvelse*. Loven henviser yderligere til de specifikke instrumenter der kan anvendes til udarbejdelsen af retningslinjerne. Disse instrumenter er:

- Opdeling af disponible fangstmængder tidsmæssigt og på farvande
- Fordeling af fangstmængder på fartøjer

- Fastsættelse af maksimal fisketid, antal landinger og mængde pr. Landing (Fiskeripolitisk redegørelse 1997-98: 2.3).

Instrumenterne kan ses som en form for vejledning fra EU til den danske forvaltning, hvor man forsøger at opstille nogle muligheder for, hvilke mekanismer den danske forvaltning kan skrue på. Rummet for den danske forvaltning bliver altså konkretiseret ved de konkrete værktøjer der kan benyttes i forvaltningen, og statens rolle som system under EU og EU's rammer bliver tydeliggjort.

Efterfølgende kommer en opsummering af fiskeriet, særligt problemstillinger. Her fokuseres der på tre hovedområder:

1. fiskerens ringe tilskyndelse til at holde sig tilbage i fiskeriet, som resultat af manglende ejerskab til ressourcen.
2. Fangstmetoderne er ikke nok selektive, og fanger mange bifangster.
3. Den biologiske rådgivning er forsinket ift. den faktiske bestandsudvikling, og den mangler derfor præcision. (Fiskeripolitisk redegørelse 1997-98: 3).

Disse problemstillinger stemmer overens med tidligere beskrevne problemer i fiskeriet.

I et bæredygtigt perspektiv, skal forvaltningen i dansk fiskeri: "*gennem en balanceret anvendelse af vores vidensgrundlag og de rette forvaltningsinstrumenter skabe et bæredygtigt og økonomisk rationelt fiskeri*" (Fiskeripolitisk redegørelse 1997-98: 5). Det pointeres efterfølgende, at bæredygtighed og økonomisk rationelt fiskeri sammen, er en kompleks udfordring, da det er svært at tage hensyn til begge.

Den komplekse udfordring kommer til udtryk ved en reduktion af kapaciteten i den danske fiskerflåde. Nedskæringen i kapaciteten ses som nødvendig fra EU, da man må tage hensyn til fiskebestandene og fiskerierhvervets overlevelse på længere sigt. Konkret indebærer beslutningen en reduktion på 30%, og 20% på fartøjskategorier, der fisker på hhv. truede bestande og overfiskede bestande (Fiskeripolitisk redegørelse 1997-98: 5.1). Der er altså tale om en betydelig reduktion i flådens kapacitet, og dermed en større reguleringsmæssig udfordring for forvaltningen.

Vægtningen af bæredygtighed mod økonomisk rationale kan ses som en kamp mellem to idealer, der kæmper om at være det mest dominerende. I ovenstående tilfælde kan det dog være en udfordring at kalde en decideret vinder, da en reduktion i flåden umiddelbart tilfredsstillende begge idealer. Det sker, da en reduktion af fangstkapaciteten, er en svækkelse af økonomien på kort sigt, men på langt sigt en styrkelse, da en tilpasset flåde mere effektivt (og dermed også bæredygtigt) kan fange fisk. Det kan derfor være svært at skille økonomi og bæredygtighed ad indenfor fiskeri, hvilket vil blive uddybet senere i specialet.

Yderligere udfordringer bliver præsenteret i et overblik over den danske forvaltning og dens udfordringer. Her tydeliggøres det, at fiskeriets forvaltning har kendskab til flere markante problemstillinger. Først og fremmest bliver rationsordningen med de korte perioder og skiftende rationer præsenteret. Systemet giver ikke den enkelte fisker mulighed for at tilrettelægge sit fiskeri over en længere periode. Det danske rationsfiskeri medfører derudover, at fartøjerne kan møde et rationsloft, hvor de ikke må bringe flere fisk i land og derfor bliver nødsaget til at smide fisk overbord. Det forklares, at denne problemstilling har været eksisterende i de seneste år, hvorfor man har søgt nye reguleringsforsøg i det danske fiskeri (Fiskeripolitisk redegørelse 1997-98: 5.2).

Ét af de præsenterede forslag omhandler de individuelle omsættelige kvoter, også kaldet IOK-kvoter. Ordningen vurderes til at give fiskerne gode muligheder for planlægning af fiskeriet, samt eliminere problemet med discard. Det pointeres efterfølgende, at man allerede i 1980'erne har drøftet denne ordning, men har givet afkald på den, af frygt for at koncentrationen af kvoter ville ende på få enheder. Denne frygt styrkes af eksempler fra andre lande, hvor dette har været tilfældet (Ibid.).

EU fastsætter rammerne og betingelserne for den danske forvaltning, samtidigt med at de er med til at bestemme hvilke instrumenter der kan anvendes, til at udføre EU's forordninger på det fiskerimæssige område. Ministeren bemyndiges gennem lov at til at fastsætte nødvendige regler for udførelsen af disse forordninger.

Manglende ejerskab til fiskerressourcen, ringe fangstmetoder og forsinket biologisk rådgivning ses som de største problemer i fiskeriet. Derudover nævnes der problemer ved

reguleringen, særligt det danske rationsfiskeri, samt en nødvendig reduktion i kapaciteten, her konkret med 20-30%.

Staten synes igen at iagttage sin egen position som system under EU. Det indledes med en oprensning af alle de gældende traktater, konventioner og adfærdskodeks fra hhv. EU, FAO og FN. Udover de overordnede rammer, iagttager staten sin egen rolle som værende en del af EU, navnlig ved eksempler som *"det vil blive taget op i EU-Kommissionen"* eller *"det vil tages videre til EU-Kommissionen"*. Samarbejde på tværs af de nationale grænser, og et yderligere fokus på statens rolle som system under EU synes at komme frem som et tema i denne redegørelse. Et ideal statslig styret som system under EU, synes at træde frem.

1998-99

Denne redegørelse er stort set identisk med den fra 1997-98. Den eneste forskel er små ændringer i formuleringerne, men ikke nok til, at det ændrer statens overordnede iagttagelse af fiskeriet på daværende tidspunkt. EU's rammebetingelser, de særlige danske problemer og løsninger hertil, er alle sammen identiske med dem fra året tidligere. Det må derfor kunne udledes, at alle de ovennævnte problemstillinger stadigvæk er gældende i denne redegørelse.

En mulig årsag til de manglende ændringer kan være, at der ikke er sket nogle ændringer i fiskeripolitikken fra 1998-99, hvorfor der "ikke er noget nyt at berette om".

Da dette er den sidste fiskeripolitiske redegørelse, bevæger vi os nu frem til 2005, hvor en handlingsplan for dansk fiskeri bliver præsenteret. Handlingsplanen danner grundlag for statens omvæltning af fiskerisektoren, herunder reguleringen og forvaltningen, under navnet "Ny Regulering". I det efterfølgende vil jeg først analysere selve handlingsplanen, og senere "Erfaringerne med Ny Regulering" fra 2008, som er statens egen vurdering af Ny Reguleringens indvirkning på den danske fiskerisektor.

Handlingsplan for dansk fiskeri og akvakultur 2005

Handlingsplanen introduceres som "*et nybrud i dansk forvaltning*", hvis formål er "*at skabe nye muligheder for økonomisk vækst og bæredygtighed*" (Handlingsplan Dansk fiskeri 2005: 3).

Denne udmelding bliver bakket op i handlingsplanens overordnede mål: "*(...) at skabe rammerne for det størst mulige udbytte af den danske fiskeri- og akvakultursektor under hensyn til målet om regional udvikling og bæredygtig produktion*" (Ibid.: 4).

Staten ser handlingsplanen som en markant omvæltning af forvaltningen og reguleringen i den danske fiskerisektor. Forvaltningen søges moderniseret, der skal etableres nye samarbejdsformer og en udnyttelse af EU's fiskerifond² skal udvikles og konkurrencestyrkes i perioden 1. Januar 2007 til 31. December 2013 (Ibid.). Det kan udledes, at staten griber en mulighed for at ændre fiskeriet ved Ny Regulering, som supplerende med EU's fiskerifond der skal forsøge at rykke kraftigt ved forvaltningen og reguleringen af den danske fiskeri- og akvakultursektor.

Udover de ovennævnte overordnede mål, bliver der også præsenteret en række delmål. Målene er bl.a. at dansk fiskeri skal være i den internationale *superliga*, mht. Mindst mulig miljø- og naturbelastning i forhold til produktionen (Ibid.). Målene bliver konkretiseret ved, at der skal findes en sammenhæng mellem økonomi og ressourcebelastning, med henblik på at komme discard til livs, samt at øge produktionen i akvakultur fra 40.000- til 115.000 tons, da miljøbelastningen pr. kilo produceret fisk samtidigt reduceres med 40%. (Ibid.).

Denne udregning kan bygge på ideen om, at det er en væsentlig reduktion i miljøbelastning ved at hente flere fisk ad gangen – ét fartøj der henter 100 tons fisk, er relativt bedre for miljøbelastningen end 10 fartøjer der henter 10 tons hver. Det kan udledes, at man fra statens side forventer, at der ved Ny Regulering sker en ændring i den danske fiskerflåde. Denne udvikling må da betyde, at der vil ske en reduktion i kapaciteten, og derfra en mulighed for

² Den Europæiske Fiskerifond (EFF) er en fiskerifond, hvis formål er at støtte bæredygtig udvikling, der giver størst mulig udbytte i den danske fiskeri- og akvakultursektor. Fondens samlede støtte til Danmark er igennem årrækken 2007-2013 på 133,6 mio. euro. Det fremgår af rapporten: "*Operationelt program for udvikling af den danske fiskeri- og akvakultursektor i 2007-2013*" udarbejdet af EFF i 2007.

færre, men større fartøjer. Denne iagttagelse skal ses i relation til statens ændring af formuleringen *"et fiskeri bestående af store og kystnære fartøjer"* og vil blive uddybet senere.

For at de ovenstående strategiske mål skal opnås, følger en række af statens indsatsområder. Det første indsatsområde har overskriften *"Større økonomisk frirum til erhvervet"* og dækker over en forventning til udviklingen af fiskeri- og akvakulturforvaltningen. Her søges der større frihed til at *"udnytte de økonomiske muligheder for at skabe produktion og vækst samt større incitament til at øge bæredygtigheden"* (Handlingsplan Dansk fiskeri 2005: 4). Denne betragtning stemmer overens med de efterfølgende mål under overskriften for *adgangen til fisketiet*. Her forventes det, at Ny Regulering vil sikre den enkelte fiskers økonomiske frihed til at udvikle sit eget fiskeri (ibid.). Det uddybes, at Ny Regulering vil bidrage til økonomisk vækst, tilpasning og fornyelse af flåden samt bedre overholdelse af bevaringsreglerne og fjernelse af discard. Økonomisk vækst, tilpasning af kapacitet, fornyelse af flåden og fjernelsen af discard ses altså alle som effekter af Ny Regulering,

Staten iagttager i forlængelse af dette, hvilke der er de største udefrakommende udfordringer dansk fiskeri. Det drejer sig om lønkonkurrence, internationalt ensartede regler og regelhåndhævelse i forbindelse med ulovligt fiskeri (Ibid.: 9). I den sammenhæng betragtes det af staten, at *"bæredygtighed skal belønnes"*. Med den betragtning menes der, at staten ønsker et økonomisk incitament til dem der rent faktisk overholder de gældende regler og bæredygtigt fiskeri, og omvendt sanktioner mod dem der ikke gør (Ibid.: 6). Staten iagttager da Danmark som et land der netop overholder disse regler, hvorfor man søger en udligning i form af sanktioner. Det kan udledes, at staten ikke opfatter bæredygtighed som økonomisk rationelt, i og med det tydeligvis kræver økonomiske incitament for at skulle overholdes. Sammenhængen mellem de to idealer, økonomi og bæredygtighed, har i tidligere redegørelser været udtrykt som *"en kompleks udfordring"*. Denne tidligere betragtning bliver understreget af staten her. Det vil dog vise sig senere, at det ikke er helt så nemt at skille de to idealer ad, hvilket jeg vil komme videre ind på i den følgende opsamling.

Udviklingen af dansk fiskeri bliver italesat ved en konstatering af, at den danske fiskerflåde er forældet. Dette er sket ved, at man i de seneste 20 år har udviklet dansk fiskeri og akvakultur gennem offentlig regulering, snarere end brugerdrevne økonomiske virkemidler (Ibid.: 10).

Denne udvikling vurderes som uholdbar, hvorfor man fra statens side søger, gennem den nye regulering og den finansielle indsprøjtning fra Fiskerifonden, at bringe det danske produktionssystem helt i front. Støtten fra Fiskerifonden vurderes som altafgørende for udviklingen af den danske fiskerisektor (Ibid.).

Handlingsplanen for dansk fiskeri og akvakultur bringer en markant ændring af den danske fiskerisektor med sig. Ændringerne kommer til udtryk gennem en revurdering af reguleringen, herunder øget frihed til de danske fiskere samt øgede muligheder for økonomisk vækst og bæredygtighed. EU's Fiskerifond ses som forudsætning for denne udvikling af sektoren, der med sit økonomiske boost til økonomien skal åbne nye muligheder for dansk fiskeri. Konkret søges der at forhøje produktionen, samt at reducere kapaciteten og sætte fokus på regional udvikling. Bæredygtighed skal ligeledes belønnes, da staten vurderer Danmark som et land der overholder reglerne, hvorfor man mener at sanktioner skal indføres til de lande der ikke gør. Fornyelse, økonomisk vækst og bæredygtighed er temaer for handlingsplanen. Det virker dog ikke til, at de forskellige økonomiske og bæredygtige temaer kan skilles ad, hvilket leder frem til opsamlingen af 1. fase.

Opsamling på 1. fase

Denne opsamling har til formål at beskrive et brud i statens overordnede ideal om reguleringen af de fælles naturressourcer, samt at anvende de analysestrategiske begreber mere konkret. Opsamlingen er opdelt i tre hovedområder; økonomi, bæredygtighed og regulering. De tre hovedområder indeholder hver især idealer, der er blevet præsenteret gennem den diakrone analyse. Ved brug af de analysestrategiske redskaber, bliver jeg i stand til at vurdere hvilket ideal der bliver diskursiveret og institutionaliseret. Derfra kan jeg så analysere, hvordan idealet samlet set danner et billede af den statslige styring af de fælles naturressourcer, med udgangspunkt i dansk fiskeripolitik. Dette regime af styring slutter således i 2005, hvor et nyt, dominerende ideal træder frem og bliver det altoverskyggende. Hermed indledes begyndelsen på slutningen af den første fase.

Økonomi

I den første fase er et økonomisk ideal om et rentabelt fiskeri i højsædet. Der er særlig vægt på emner som reduktion af fangstkapacitet, de lave fangstmuligheder og ophugning af fartøjer. Der er i den tidlige del af fasen indført økonomiske incitamentter i fiskeriet, for at gøre det mere attraktivt at fiske efter reglerne, og samtidigt gives der støtte til dem der ønsker at forlade erhvervet. Det er en fase med vanskelige, økonomiske udfordringer for fiskeriet, hvorfor det anskues som værende statens opgave at skabe de bedst mulige, økonomiske vilkår for fiskerne. Frem til 1997, ses den fælles fiskeripolitik i EF/EU som en udfordring for dansk fiskeri. Det er ICES, der sætter grænserne for kvoterne, hvilket i sidste ende bestemmer hvor meget de danske fiskere må fiske. Da man fra dansk side ikke er tilfreds med kvoterne, må man søge nye veje. Disse veje dækker eksempelvis over indførslen af nye fiskearter, der ikke er omfattet af kvoterne.

Sidst men ikke mindst bringer indførslen af Ny Regulering en markant ændring af det fiskeripolitiske område med sig. Indførslen af IOK (Individuelt Overdragelige Kvoteandele)- og FKA (Fartøjs Kvote Andele)-kvoter for det samlede danske fiskeri, ændrer grundvilkårene i fiskeriet, ved at staten har overladet styringen til markeds kræfterne (de to kvotesystemer vil blive gennemgået senere i analysen). Den danske stat forærer de samlede danske kvoter til de danske fiskere med en treårig referenceperiode, og overlader dermed ansvaret for indtjeningen til fiskerne selv. Denne omvæltning af fiskeriet vurderer jeg som værende så markant, at den overskygger de tidligere omtalte økonomiske idealer.

Bæredygtighed

EF bliver til EU, og i redegørelsen fra 1997 ses det tydeligt hvordan der er sket et skifte i opfattelsen af EU som oversystem til den danske stat og dermed dansk fiskeri. Der lægges yderligere vægt på bæredygtighed i form af reduktion af discard, samt mindskelsen af overfiskeri. Det er oplagt at tale om et skifte fra et økonomisk til et bæredygtigt ideal, men statens rolle forbliver den samme. Statens rolle er uændret ift. styring af de fælles naturressourcer, og den ser stadigvæk sig selv som forvalter af ressourcerne. Ændringen i fokus fra økonomi til bæredygtighed viser sig at være minimal, da de to idealer på sin vis er

uadskillelige. Det kan forklares ved, at EU's målsætninger om bæredygtighed, går hånd i hånd med en balanceret udnyttelse af fiskebestandene - hvilket betyder at man udnytter bestandene så meget som muligt, uden de forsvinder. Dvs. en optimal bæredygtig udnyttelse af fiskebestandene, også er en optimal økonomisk udnyttelse, set i et længere perspektiv. EU's rammer for bæredygtighed, herunder ICES målinger, er altoverskyggende for udnyttelsen af fiskebestandene. Man kan da sige, at idealet om bæredygtighed på sin vis er dominerende, men går hånd i hånd med det økonomiske.

Ved indførslen af Ny Regulering, minimeres problemstillingen om discard, da IOK- og FKA-kvoter gør det muligt og rentabelt for fiskeri, ikke at smide fisk overbord. Denne bæredygtige omvæltning ses som løsning på en historisk udfordring for den danske stat, hvilket er kommet til udtryk igennem de forskellige redegørelser. Staten er naturligvis stadigvæk et undersystem til EU, og skal derfor indrette sig efter EU's rammer. Det er dog ikke blevet en national målsætning med formindskelse af discard, da dette kommer som et naturligt følge af indførslen af kvotesystemet i dansk fiskeri. Statens rolle som styrende aktør indenfor bæredygtighed er dermed blevet væsentligt formindsket, eller man kan sige at staten er trådt i baggrunden for denne udvikling.

Regulering

De økonomiske problemer i fiskeriet der bliver præsenteret, hører uundgåeligt sammen med reguleringen på området. I den første del af fasen, handler det fra statens side om, at reguleringen ikke må berøve fiskernes frihed. Igennem de senere redegørelser bliver det dog klart, at reguleringen på mange områder synes at være utilstrækkelig. Den er for uoverskuelig, og fiskerne kræver simple regler, eller et mere simpelt system, for at fiskeriet kan udvikles. Staten søger igennem alle redegørelserne, at forbedre vilkårene for de danske fiskere gennem bedre og mere effektiv regulering.

Staten er opmærksom på utilfredsheden ved regulering, og søger nye måder at tilgodese de danske fiskere. Staten opfatter sig selv som ejere af de fælles ressourcer, hvorfor det er deres opgave at optimere reguleringen af samme. Men dette synspunkt ændrer sig markant i 2005, ved indførslen af IOK- og FKA-kvoter i dansk fiskeri. IOK- og FKA-kvotesystemet bringer en

helt anderledes form for regulering med sig, nemlig privatiseringen af de samlede danske kvoter. Kvoterne bliver som nævnt fordelt ud til de forskellige fiskere på baggrund af deres fiskeri fra 2002-2005, og de samlede danske kvoter bliver derved overrakt fra staten til private fiskere.

Det bliver i stedet statens rolle at kontrollere hvorvidt kvoterne bliver handlet med i overensstemmelse med loven. Staten afgiver derved sit tidligere ansvar for reguleringen af de danske kvoter gennem rationsfiskeriet, hvor kvoterne blev ejet af staten, der så efterfølgende uddelte kvoter i mindre rationer til de danske fiskere gennem året. Ved at give afkald på reguleringen, overlader man ansvaret til fiskerne selv, og statens rolle bliver derfor i langt højere grad at kontrollere handlen med kvoter, frem for egentlig regulering.

Som det fremgår ovenover, synes idealerne om økonomi, bæredygtighed og regulering at træde i baggrunden for et større og mere magtfuldt ideal. Idealet kan siges at være trukket et niveau højere op, og dækker nu statens egen opfattelse af sin rolle som enten at være styrende eller ikke styrende, på området angående de fælles naturressourcer. Da idealerne om økonomi, bæredygtighed og regulering ikke kan adskilles, altså ikke kan siges i samme grad at kæmpe om diskursen, må jeg erkende vi skal lede et andet sted efter disse kampe. Dette kommer til udtryk i opdelingen af de to faser, som jeg tidligere har introduceret.

Den detail regulerende fase og den selvregulerende fase

Den første fase har jeg som nævnt kaldt *den detail regulerende fase*. Fasen dækker over perioden fra 1987-2005, hvor IOK- og FKA-kvoterne indføres i dansk fiskeri. I et styringsperspektiv, er den detail regulerende fase, hvor staten søger at opnå fuld kontrol over kvotereguleringen, særligt udpræget ved rationsfiskeriet. I rationsfiskeriet er det statens opgave at varetage alt regulering i forbindelse med uddelingen af kvoter. Udfordringerne ved de lave fangstmuligheder og dermed overkapaciteten i dansk fiskeri, bliver opfattet som statens opgave at løse. Derudover efterspørges der i samtlige fiskeripolitiske redegørelser, en mere overskuelig regulering, som fiskerne bedre kan forholde sig til. Slutteligt søger staten at styre sammensætningen af den danske flåde, nærmere bestemt ved at flåden skal bestå af "små og store fartøjer", og dets udvikling til sidst i fasen til "store og kystnære fartøjer" som

det blev nævnt tidligere i analysen. I denne sammenhæng følger de bæredygtige udfordringer om discard, der anses som værende statens opgave at løse.

I *den selv-regulerende fase*, er der vendt op og ned på de ovennævnte forhold. Denne fase dækker over perioden 2005-2017, hvor staten har overladt styringen til private fiskere. Statens ideal om total styring er forandret. Det bliver udfordret af et ideal om frie markeds kræfter og et selvstyrende erhverv. Ved foræringen af de samlede danske kvoter til private fiskere, sker der omfattende ændringer på flere parametre. Først og fremmest bliver de danske fiskeres forespørgsel om en ændring af denne regulering imødekommet. Kvotesystemet bliver indført for samtlige arter, og fiskerne kan handle deres kvoter internt, uden statslig styring. Udfordringerne ved fangstkapaciteten bliver også overladt til markeds kræfterne. Det vurderes, at markedet selv vil regulere fangstkapaciteten, da det naturligt vil tilpasse sig, når kvoterne er blevet handlet frem og tilbage mellem fiskerne, på et frit marked. I den forbindelse, er statens vision om et fiskeri bestående af små og store fartøjer, også blevet forandret, da det ikke længere er muligt for staten at påvirke denne udvikling. Udviklingen har været stigende i mindre grader, hvor man først gik fra "små" til "kystnære" til ikke at nævne dem. En årsag til dette kan være, at man fra statens side allerede inden indførelsen af Ny Regulering, har været opmærksom på, at store fartøjer er langt mere rentable, effektive og bæredygtige ift. de mindre fartøjer. Da man ikke nævner fartøjernes sammensætning i Ny Regulering, anerkender staten samtidigt, at den ikke kan styre markedets udvikling, herunder størrelsen på fartøjerne, og man tager ikke ansvar for at beskytte de mindre fartøjer i samme omfang i fremtiden.

Til sidst gælder den bæredygtige målsætning om en reducere af discard. Discard var et særligt problem i rationsfiskeriet, da særlige fangstlofter gjorde, at fiskerne blev nødt til at smide fisk overbord, hvis de eksempelvis havde større bifangster. Da der ikke på samme måde eksisterer fangstlofter, og fiskernes kvoter gælder hele året, har man ifølge Ny Regulering stort set gjort op med discard-problematikken.

For at kunne vurdere, hvorvidt overgangen mellem de to faser bunder i en forskydning af et ideal til en diskurs og institution, må vi inddrage de analysestrategiske redskaber institutionel

historie stiller til rådighed. Redskaberne vil først blive anvendt på idealet om detail regulering, og senere i næste opsamling, på det selvregulerende ideal.

Som udgangspunkt vil jeg vurdere, hvorvidt detail regulering og selvregulering i det hele taget kan opfattes som idealer. Et ideal beskrives i analysestrategien som et "forankringspunkt for diskurser", og den politiske kamp, hvor formuleringen af disse idealer bliver en kamp om "hvem kan tale om hvad og hvorfra". Idealiseringen bliver derfor den proces, hvor ét ideal konfronteres med et alternativ.

Ideal om detail regulering

Idealet om detail regulering bliver tidligt konfronteret med idealet om selvregulering, allerede i redegørelsen 1997-98, hvor FKA- og IOK-kvoter nævnes som mulig løsning på de reguleringsmæssige udfordringer. Det nævnes i denne sammenhæng, at debatten om indførsel af private kvoter har været i gang siden 1980'erne, men har ikke vundet tilslutning. Rationsfiskeriet bliver da ved med at eksistere, og det samme gør idealet om en statslig styring af fiskeriet. Som nævnt ovenover, søger staten at styre fiskeriet ved uddelingen af kvoter, og samtidigt opfatter staten sig selv som problemløser hvad angår fiskeriets udfordringer. Hvad enten det er reguleringsmæssige, økonomiske eller bæredygtige udfordringer, ser staten sig selv som løsningen, eller at løsningen skal findes gennem statslig regulering.

Idealer er forankringspunkter, og identificeres i kontrast til hinanden. Det detail regulerende ideal træder frem i dets konfrontation med det selvregulerende, hvor det tydeligt markerer hvad der er inden for, og hvad der er uden for idealet. Vi bevæger os nu over i den deskriptive orden, som er den første orden der skal være fremstillet gennem italesættelse, for at et ideal har fået diskursens karakter.

Det fremgår i analysestrategien, at den deskriptive orden "*ordner måden man opfatter objekter, og deres relationer på*". Det detail regulerende ideal, altså et ideal om statslig styring af fiskeriet, kommer til udtryk gennem statens opfattelse af hvordan forskellige problemer og udfordringer skal løses. Problemerne og udfordringer gøres til genstand for regulering, og

bliver klassificeret som objekter der skal løses igennem statslig styring. På den måde ses der en sammenhæng i den måde idealet om detail regulering vil styre objekterne, ved at løse deres udfordringer på egen hånd. Dette gør sig gældende inden for bæredygtighed ved discard, økonomi ved reduktion af fangstkapacitet og ved regulering igennem rationsfiskeriet. De tre områder har alle det tilfælles, at de interne løsninger skal findes gennem statslig regulering. På den måde, markerer idealet tydeligt, hvordan forskellige objekter gøres til genstand for undersøgelse, regulering osv., samt hvilke objekter der tilhører idealet. Den deskriptive orden er her fremstillet.

Den narrative orden, beskrives i analysestrategien som den orden der "ordner måden man opfatter handlen på". Det drejer sig bl.a. om at identificere hvorfra objekter italesættes, hvilke adgangskriterier der er for at deltage i diskursen, samt hvem der er indenfor eller udenfor diskursen. Statslig styring og dermed statslig indblanding i diverse udfordringer ses som værende inden for diskursen. Det samme gør løsninger, der omfatter staten som omdrejningspunkt. I kontrast til disse, findes der løsninger der bunder i selvregulering, konkret ved forslaget om indførsel af private kvoter i 1997-98 redegørelsen. Disse stilles udenfor, da de ikke stemmer overens med det detail regulerende ideals opfattelse af mulige løsninger.

Et andet eksempel kunne være inddragelsen af sanktioner som et værktøj til styring af individer, der ikke overholder kvotelofterne. Sanktioner bliver første gang nævnt i 1992-93-redegørelsen, hvor staten vil sanktionere overfiskeri. Sanktionerne er et redskab for staten til at regulere fiskeriet, og kan opfattes som en mulig løsning på et problem om bæredygtighed. I stedet for at ændre vilkårene for fiskerne, ved eksempelvis at ændre rammerne for reguleringen, vælger staten at gøre brug af sanktions-redskab for at opnå den ønskede kontrol over fiskeriet.

Et tredje eksempel kan ses ved statens opfattelse af løsninger på udfordringer, der indebærer statslig styring, som ved forsøget på indførsel af nye fiskearter i 1986-87-redegørelsen. I stedet for at ændre på rammebetingelserne, søger staten i stedet løsninger på økonomiske udfordringer ud fra idéen om statslig styring. Indførslen af nye fiskearter er endnu et område staten kan styre og regulere, og skal igen opfattes som et alternativ til en ændring af fiskeriets rammer. På den måde bliver subjekspositioner, der indebærer løsninger på udfordringer

hvor staten er styrende, formet. Forslag inden for disse rammer bliver opfattet som rationelle. Da er den narrative orden fremstillet.

Den argumentative orden ordner ifølge analysestrategien, "måden prædikater bliver sammenkædet når man ræsonnerer". Der tales især om acceptregler for, hvordan udsagn skal se ud og fremføres. Dermed bliver den letteste måde at studere disse acceptregler, i tilfældet hvor udsagn afvises som uacceptable eller ugyldige. FKA- og IOK-kvoternes afvisning som mulig løsning på fiskeriets reguleringsmæssige udfordringer, er et oplagt eksempel at inddrage her. Privatisering af kvoterne ses ikke som en mulig løsning, da dette ville gå imod idealet om detail regulering. Forslaget om privatisering forkastes, og staten søger alternative løsninger. En løsning der ikke bundes i statslig regulering kan altså ikke blive accepteret. Da synes den argumentative orden at være fremstillet, og vi kan da tale om en *detail regulerings diskurs*.

Ifølge analysestrategien, bliver institutionalisering defineret som den proces, "hvor igennem diskursivt formulerede forskelle autoriseres og bindes til sanktioner". På den måde, bliver institutioner betragtet som "autoriseringer af diskursive distinktioner".

Sanktioner er allerede nævnt tidligere som et redskab for diskursen, og bliver i den sammenhæng mulige så snart de danske fiskere ikke holder sig indenfor statens rammer for fiskeriet. På den måde, forpligtes individer og kollektiver af diskursens restriktioner i form af sanktioner. Udover retlige sanktioner, kan statens vision om, at fiskeriet skal bestå og af små og store fartøjer også vurderes til at være en måde at sanktionere fiskeriet på. Ved målsætningen om, at fiskeriet skal have en vis størrelse og bestå af visse typer fartøjer, begrænser man også muligheder for udviklingen. Da man ikke kan tvinge fiskere til at forlade erhvervet, kan staten i stedet gøre det yderst fordelagtigt at forlade erhvervet, for de enkelte fiskere. Dette kommer eksempelvis til udtryk gennem ophugningsordningerne, der giver økonomiske incitamenter til dem der ønsker at forlade erhvervet. Såfremt de givne fiskere ønsker at forlade erhvervet, giver staten dem lov til dette, på den bekostning af den kapacitet der eksempelvis bliver ophugget, ikke kan blive skabt på ny i et nyt fartøj. På den måde, forsøger staten at regulere størrelsen af den danske flåde.

Sanktionerne kan i sidste ende ses som resultat af en diskursiv kamp, hvor det detail regulerende ideal lykkes med at blive diskursiveret og institutionaliseret. Dermed afsluttes opsamlingen på 1. Fase, samt overgangen til denne fase, og vi træder nu ind i 2. Fase. 2. Fase forløber fra 2005, hvor IOK og FKA indføres, frem til 2017 hvor Rigsrevisionens rapport om dansk fiskeris regulering udkommer. Det skal nævnes, at faserne først kommer til udtryk i deres brud med en ny fase, hvorfor jeg først kan opsamle 1. Fase når der den skifter til 2. Fase, og opsamle den 2. Fase når den bliver brudt osv.

I det følgende afsnit kommer "Erfaringer med Ny Regulering" fra 2008, der repræsenterer 2. Fase. Den 2. Fase bliver efterfølgende brudt ved Rigsrevisionen rapport, hvorfor denne ikke kan være en del af 2. Fase, men snarere repræsenterer et brud på den 2. Fase. Bruddet baner vejen for regulereingen af de fælles naturressourcer som den ser ud i dag, og dermed den synkrone analyse.

Den selvregulerende fase, fase 2.

Erfaringer med Ny Regulering 2008

I "erfaringerne med ny regulering", vurderer staten omfanget af de markante ændringer som Ny Regulering har bragt med sig. Rapporten indledes med en oversigt over selve aftalen, herunder hvordan indførslen af Fartøjs Kvote Andele (FKA) tilendebringer den reformproces der har været af dansk fiskeri siden 2003. I januar 2007 indførtes der FKA-ordningen for det danske konsumfiskeri, der altså på daværende tidspunkt har været i funktion i halvandet år (Erfaringer med Ny regulering 2008: 4). Et fartøj fik tildelt FKA-kvoter ud fra dets landinger i perioden 2003-2005, samt at fartøjet havde haft en omsætning svarende til et kommercielt fartøj. Disse rettigheder til kvoter er bundet til fartøjer og deres kapacitet, men kan byttes og overføres sammen med netop kapaciteten. På den måde kan fartøjer byttes, sælges og ophugges, hvis deres bundne kvote-andele ønskes på anden vis.

Samtidigt med denne ordning, blev det besluttet at fortsætte med de Individuelle Omsættelige Kvoter (IOK) i silde- og makrel fiskeriet, og samtidigt indføre dette for industrifiskeriet. Det

indikeres, at IOK-ordningen har været forsøgt anvendt på makrel- og silde fiskeriet siden 2002, og altså er fortsat i 2007, sammen med en udvidelse til industrifiskeriet, med en opsigelsesperiode på 8 år (Ibid.).

I en optælling af FKA-fartøjer i dansk fiskeri, vurderer rapporten, at der i alt 959 kommercielt aktive fartøjer ved FKA-ordningens start i Januar 2007. Efter en beskrivelse af fartøjerne, skønner staten ud fra egne beregninger, at en optimal flåde vil være på omkring 507 fartøjer af længdegrupperne over 12m omfattende både FKA- og IOK-fartøjer. Det registrerede antal fartøjer den 31. December samme år vurderes til 566 fartøjer – hvilket indikeres som en fuld tilpasning af den danske flåde allerede i første leveår (Erfaringer med Ny regulering 2008: 5).

Opdeling af fartøjer i puljer, er ligeledes et element der bliver berørt i rapporten. FKA-fartøjer har mulighed for at danne puljer og dermed øge deres fleksibilitet mht. fangstsammensætning, fangstloft en lettelse af administrationen ved overdragelse af kvoter (Ibid.: 5). Det vurderes, at omkring 80% af den samlede årsmængde for arterne var samlet i puljer, hvorfor det fra statens synsvinkel må være interessant for fartøjerne at deltage i disse puljer.

Hovedområdet for ændringer bliver beskrevet i et afsnit om den politiske aftale om Ny Regulering, og dækker over hhv. sild, torsk, runge og rødspætter samt de silde- og brisling kvoter, der ikke tidligere var omfattet af individuelle rettigheder. Med andre ord, har hovedområdet for ændringerne været at få en fuld tilpasning af de samlede fiskekvoter til hhv. FKA og IOK-kvoter (Ibid.: 7). Hensigten har ifølge staten været: "*at den enkelte fisker bedre kunne drive et fiskeri, der passer til det pågældende fartøj og sikre fiskeriets samlede indtjeningsgrundlag*" (Ibid.). Den nye regulering skulle desuden mindske discard i fiskeriet, og dermed medvirke til en mere bæredygtig udnyttelse af fiskebestandene.

I takt med den naturlige udvikling i fiskeriet, med hensyn til bytte og salg af kvoter, opstilles tre regler for overførsel af FKA-kvoter:

1. Fartøjskvoteandele kan overføres til et andet fartøj, som ejes af samme ejerkreds.

2. Samtidig med overførelsen forpligter ejerne sig til, at tonnagen fra det fartøj, som kvoteandelene overføres fra, ikke skifter ejer eller genanvendes i 2 år.

3. Der kan kun ske en overførelse af kvoteandele, hvis alle FKA'er flyttes fra det afgivende fartøj (Ibid.: 11).

Disse særlige regler for FKA adskiller sig ifølge rapporten fra IOK, da disse kan overføres til alle andre fartøjer uden overførsel af tonnage (et skibs samlede vægt, højde, bredde og kapacitet), samt at der kan overføres kvoter fra ét fartøj samtidigt med at de givne fartøjer selv beholder nogle kvoteandele (Erfaringer med Ny regulering 2008: 11).

Sidst i rapporten vurderes de økonomiske konsekvenser ved indførslen af FKA, set over den gennemsnitlige indtjeningsevne for fartøjsgrupper. Her vurderes det, at der er sket en forbedring i indtjeningsevnen, hvilket giver fartøjerne bedre mulighed for at betale lønninger, renter og afskrivninger³ (Ibid. 37).

Indførslen af IOK og FKA i dansk fiskeri bliver præsenteret i denne rapport. IOK-ordningen har været i prøveperiode på få fiskearter i 2002, og er efterfølgende spredt ud på samtlige fiskearter i 2007. Det kan iagttages, hvordan staten lægger vægt på de økonomiske fordele ved indførslen af de nye kvoteordninger, samt hvordan der er sket en fuld tilpasning af den danske flåde allerede i samme år som kvoterne blev indført. Det samme gælder discard, der ifølge rapporten skulle blive begrænset som resultat af de nye ordninger.

Sekundære kilder til fase 2

I det følgende afsnit har jeg valgt at inddrage sekundære kilder, der altså ikke er et udtryk for statens egen iagttagelse af sig selv. Kilderne består af artikler publiceret i den selvregulerende fase, og er relevante at inddrage, da de kan have været med til at påvirke diskursen i deres samtid. Artiklerne placerer sig tidsmæssigt i perioden fra 2005 op til Rigsrevisionens rapport i 2017.

³ Selvom 'forbedring' ikke dækker over forfærdeligt meget i sig selv, er det stadigvæk relevant at inddrage, at der er sket en positiv økonomisk udvikling efter indførslen af FKA og IOK. For det fulde økonomiske billede, se "Erfaringer med Ny Regulering" 2008: p. 29-38"

Den første artikel jeg vil inddrage, er en artikel fra 2005 skrevet af Jesper Levring Andersen, fra fødevarøkonomisk institut. Artiklen har overskriften "Individuelle omsættelige kvoter – en gevinst for dansk fiskeri?" (Andersen 2005: 18). Artiklen søger at bidrage til den daværende debat, ved at regne på den mulige gevinst ved indførslen af kvotesystemet i dansk fiskeri.

Artiklen er publiceret i 2005, og altså inden selve indførslen er trådt i kraft, da Ny Regulering blev gennemført med virkning fra januar 2006.

Artiklen opstiller fire mulige situationer for dansk fiskeri, hvor fartøjerne;

1. Ikke kan blive bedre og ikke kan ændre deres fangstsammensætning
2. Kan blive bedre, men ikke ændre deres fangstsammensætning
3. Ikke kan blive bedre, men kan ændre deres fangstsammensætning
4. Kan blive bedre og kan ændre deres fangstsammensætning (Andersen 2005: 22).

Ud fra disse fire situationer, bliver det da gjort muligt at regne på den mulige indtjening i dansk fiskeri ved indførsel af kvotesystemet. Det er udregnet i artiklen, at det danske fiskeri i 2002 har haft en indtjening på 1,4 mia. kr. Hvis vi følger situation 1, vil en indførsel af IOK og ved en bedre fordeling af fangsterne mod fartøjer med høj indtjening pr. fanget kilo, resultere i en stigning i indtjeningen i fiskeriet på 21%, hvilket svarer til en forøgelse på 1,7 mia. kr. I situation 4, hvor fartøjerne har største tilpasningsmuligheder, vil indtjeningen stige med 50% op til 2,1 mia. kr. (Ibid.: 24).

Artiklens bidrag til den daværende debat, har været relevant ift. vurderingen af de økonomiske følger af det nye kvotesystem. For mit vedkommende er det relevant at se, hvordan et muligt økonomisk incitament har været vigtig i vurderingen af kvotesystemets indførsel. Sagt med andre ord, kan det have været udslagsgivende, hvorvidt kvotesystemet ville bringe økonomisk gevinst med sig eller ej. Men hvordan kan det være, at økonomisk gevinst har været en mulig drivkraft for indførsel af kvotesystemet?

En artikel i Børsen fra 2011, melder om et "dansk fiskeri ude af krisen". (Børsen, 16. februar 2011: 6-7). Artiklen henviser til, at det danske fiskeri runder 3 mia. i indtjening, og dermed en stigning ift. det forrige år, hvor indtjeningen var på 2,2 mia. kr. Artiklen indikerer ligeledes, at

indtjeningen er højere end tidligere, med færre både og lav beskæftigelse (Ibid.:6). Denne udvikling stemmer overens med vurderingerne fra "Erfaring med Ny regulering", der vurderede tilpasningen af den flåde til at være opnået allerede i kvotesystemets første leveår.

Artiklen lægger efterfølgende vægt på, at "*væksten ligger i flere kvoter*" (Ibid.: 7). Det understreges via et citat, at "*jo flere kvoter et skib kan samle, jo mere effektivt bliver fartøjet*" (Ibid.). Det økonomiske incitament ved at samle kvoterne på færre fartøjer, samt de generelle stigninger i indtjeningen i dansk fiskeri siden indførslen af FKA- og IOK-systemet, tegner et billede af et dansk fiskeri i stor økonomisk vækst.

Den økonomiske vækst har været nødvendig, ifølge et debatindlæg i Jyllandsposten i 2017, skrevet af Mogens Schou, fhv. Udviklingschef i Fødevareministeriet. Her pointeres det, at dansk fiskeri var i stor økonomisk krise, med en overkapacitet i den danske flåde på 30% i 2000 (Jyllandsposten 26 september 2017, under "debat"). Det pointeres efterfølgende, at man i 2007 vurderede gevinsten i dansk fiskeri til 800 mio. kr., og at denne gevinst ville tilfalde både fisker i- og udenfor erhvervet (Ibid.). At dansk fiskeri kan vurderes til at være i økonomisk krise, og det bl.a. er derfor man ønskede en større omvæltning af erhvervet er ét synspunkt. Jeg hæfter mig dog ved, at det er en interessant vinkel at tage med i den samlede vurdering af skiftet fra en detail- til en selvregulerende diskurs.

Med henblik på overkapaciteten i dansk fiskeri, bliver statens iagttagelse af denne suppleret gennem denne artikel og den forrige. Det kan være med til at bekræfte, at den udvikling, der kom til syne i "Erfaring med Ny Regulering" angående den faldende fangstkapacitet, stemmer overens med den overordnede målsætning Ny Regulering havde, nemlig redueringen af den danske fangstkapacitet. Det er interessant at tage med i betragtningen, at Ny Regulering umiddelbart har været en succes, idet den har opfyldt de målsætninger den blev født med. Det drejer sig både om forbedring af økonomien, herunder redueringen af fangstkapaciteten, fornyelse af flåden, en simplere regulering og en reduktion af discard.

Det er dog ikke alle der deler den opfattelse, at indførslen af kvotesystemet i sig selv reducerer discard. Det kan ses ud fra et forslag til folketingsbeslutning fra 1. April 2016, fremsat af Søren Egge Rasmussen (EL), Christian Poll (ALT) og Lisbeth Bech Poulsen (SF). I

forslaget nævnes det, at "*Man i dag ikke kan henføre nogen discardreduktion til indførslen af FKA*" (retsinformation 1. April 2016: "Forslag om ændring af kvotesystemet i dansk fiskeri"). Derudover nævnes der en for høj koncentration på få hænder, samt mangel på hensyn til kystfiskeriet, som bemærkninger til forslaget (Ibid.).

Det kan tyde på, at der er delte meninger om hvorvidt kvotesystemet har bragt en reduktion af discard med sig eller ej. Det kan være med til at åbne en interessant diskussion op, om hvorvidt man politisk er enig i de forskellige resultater, kvotesystemet har bragt med sig. Jeg kan hæfte mig ved, at der allerede i 2016 har været tegn på utilfredshed med kvotesystemet som det så ud, inden Rigsrevisionens rapport i 2017.

Rigsrevisionens rapport 2017

Rigsrevisionens rapport markerer et brud i den historiske kontinuitet. Den markerer dermed også en ende på fase 2, den selvregulerende fase. Rapporten stiller kraftigt spørgsmålstegn ved rammerne for FKA- og IOK-systemet, og udfordrer derfor idealet om selvregulering. Uden at gå for meget i detaljer om rapporten, vil jeg i stedet rette fokus på en opsamling på netop den selvregulerende fase. Som jeg har gjort tidligere, vil jeg anvende de analysestrategiske redskaber der bliver stillet til rådighed på netop statens ideal om selvregulering. Det vil jeg gøre for at undersøge, hvorvidt også dette ideal er blevet diskursiveret og institutionaliseret.

Den følgende opsamling er ligeledes en optakt til den følgende anden del af analysen, nemlig den synkrone analyse. Den synkrone analyse tager udgangspunkt i, hvordan statens regulering af dansk fiskeripolitik ser ud i dag. Med den diakrone analyse i baghovedet, bliver det muligt at se hvordan statens regulering af området i dag, er et resultat af en række kontingente, historiske valg, og altså ikke en selvfølgelighed.

Opsamling på 2. Fase

Idealet om selvregulering

Som nævnt tidligere, bliver idealet om selvregulering for første gang konfronteret med idealet om detail styring, allerede i 1997-98 redegørelsen. Da kampen ender til detail regulerings

fordel, bliver idealet om selvregulering forskudt. Det er først for alvor i 2005, hvor handlingsplanen for dansk fiskeri introduceres, at det kan siges at være tilbage på dagsordenen. Idealet om selvregulering kommer til syne i takt med statens omvæltning af det daværende regulerings-regime, under overskriften "Ny Regulering". Med dette brud gøres der op med den statslige styring af dansk fiskeripolitik og dermed også med reguleringen af samme. Som det foregående ideal, skal idealet om selvregulering ses i kontrast til et alternativt ideal, som i denne sammenhæng er idealet om detail styring.

Modsat en opfattelse af staten som værende styrende inden for bæredygtighed, økonomi og regulering, findes idealet om selvregulering. Som nævnt tidligere, skaber idealet om selvregulering en stat, i en langt mere tilbagetrukket rolle. I den rolle, skal løsningerne på de forskellige udfordringer inden for de tre ovennævnte områder, ikke findes internt i statens regulering, men skal findes ved systemet selv. Med det menes der, at den selvregulerende fase i langt højere grad, som navnet antyder, søger at løse sine egne problemer gennem de frie markeds kræfter, og lader det være op til private fiskere, at fordele kvoterne i mellem sig. Reduktionen af fangstkapaciteten er et godt eksempel her, da man fra statens side ikke har kunne løse denne problemstilling selv, og lader det i stedet være op til markedet. Det står i kontrast til den tidligere fase, hvor staten forsøgte at regulere markedet, gennem diverse incitament og ophugningsordninger, så staten i sidste ende kunne reducere fangstkapaciteten.

Da bevæger vi os ind på en fremstilling af den deskriptive orden. Staten opfatter løsninger på problemer i fiskeriet som værende op til markedet, eller fiskeriet selv at løse. Reduceringen af fangstkapaciteten har vi været inde på. Ift. udfordringen med discard, bliver dette problem løst som en effekt af netop reducere fangstkapaciteten, samt det forhold, at fiskerne har kvoter der varer hele året igennem, og altså ikke er bundet af de tidligere nævnte fangstlofter.

Reguleringen har også været genstand for forandring, da den som nævnt har været søgt forbedret og forsimplet gennem diverse redegørelser. Indførelsen af FKA- og IOK-kvoter i fiskeriet, har på sin vis været en forsimpelse af kvote-reglerne, i og med at alle kvoter er

indbefattet af de to ordninger⁴. Efter kvoterne først, som nævnt tidligere, blev uddelt til de forskellige fiskere, var det herfra op til fiskerne selv, at købe, sælge og bytte kvoterne internt med hinanden uden statslig styring. Naturligvis eksisterer der en vis kontrol, da staten har sat regler for hvor mange kvoter enkelte individer må eje, men selve handlen og udførelsen af samme er komplet privatiseret. På den måde, bliver alle objekterne i form af løsninger på problemer, søgt løst i et selvregulerende ideals perspektiv. Den deskriptive orden kan da ses som værende fremstillet.

Hvis vi skal se på adgangskriterier for deltagelse i diskursen, i overensstemmelse med den narrative orden, er der flere relevante punkter at tage fat i. Udgangspunktet er, at der i selvregulerings idealet ikke er en statslig styring som det sås i den foregående fase. Overgangen fra et ansvar forplantet i staten selv, til nu at være flyttet over til private fiskere og markedet selv, er en større omvæltning.

I "erfaringer med ny regulering" bliver effekterne af den Ny Regulering vurderet. Her anslås det, at man indenfor en kort periode, faktisk inden for det første år med Ny Regulering, har opnået en fuldt tilpasset dansk fiskerflåde. Udfordringen med den danske flådes størrelse, altså fangstkapaciteten, har været gældende siden den første redegørelse i 1987, og er altså en problemstilling der først er blevet "løst" efter indførelsen af Ny Regulering. I den sammenhæng, synes adgangskriterierne at være omtrent modsatte af dem fra den tidligere fase: her synes diskursen at udelukke muligheden for at statslig styring, snarere end tidligere hvor den i høj grad var bundet op til den statslige styring. Det kan eksempelvis ses ved udfordringen med bæredygtighed, herunder problemstillingen omkring discard. På trods af mange tidligere tiltag fra staten, bliver det nu udelukkende op til markedet at tage hånd om denne problemstilling – endda indirekte, da det som nævnt vil være en naturlig følge af den nye kvoteordning. Hvis vi følger den tankegang, kunne det netop være interessant at undersøge hvordan man ville løse denne problemstilling, såfremt markedet ikke var i stand til at løse det selv. Hvem skulle så indføre nye tiltag? Hvem har så ansvaret? Svarene på disse spørgsmål skal findes i staten selv, da det ultimativt er statens ansvar, at fordele de kvoter

⁴ 8% af kvoterne går til fiskere med fiskerlicens, herunder kystfiskere, for uddybning se evt. "Operationelt program for udvikling af den danske fiskeri- og akvakultursektor 2007-2013" af Den Europæiske Fiskerifond, p. 12).

man bliver tildelt på nationalt plan fra EU. Som det er nævnt tidligere, har staten en opsigelsesperiode på 8 år for ordningen, hvilket vil sige at staten i sidste ende kan skride ind og opsiges ordningen. Det skal her pointeres, at denne ordning er blevet forlænget sidenhen, hvilket jeg vil komme ind på senere i den synkrone analyse.

Løsninger på mulige udfordringer kan siges at skulle findes hos fiskerne eller i markedet selv. Adgangskriterierne er forholdsvis simple, i og med at man ikke ønsker en statslig styring af fiskeriet. Den narrative orden vurderes til at være indstiftet her.

I forbindelse med indstiftelsen af den argumentative orden, er det vigtigt at pointere, at idealet om selvregulering er et af mange idealer, der har vundet kampen om diskursen. Det er således en række kontingente valg der har skabt de betingelser vi ser i dag, og ikke en selvfølgelighed. Vi kan derfor ikke påpege, at det er en naturlig udvikling, at den detail styrende diskurs vil køre over i en selvregulerende diskurs. Denne udvikling kunne sagtens have været anderledes, hvilket leder os tilbage til hvorfor det netop er idealet om selvregulering der vinder kampen i diskursen.

Da FKA- og IOK-systemet blev nævnt i 1997-redegørelsen, stod det ikke alene som mulig løsning. Tværtimod, blev flere løsninger præsenteret, som eksempelvis indførelsen af årsmængder. Årsmængder ville umiddelbart være en løsning, der var knyttet til den tidligere fase, hvor diskursen om detail styring herskede. Det ville være en forlængelse af det gældende system, og en videre udvikling af rationsfiskeriet. Som nævnt tidligere, blev der appelleret fra fiskerne om en simplere reguleringsmodel. Derudover stod staten med en række udfordringer, den igennem en årrække ikke har kunne løse på egen hånd. Det kan argumenteres, at man fra statens side søgte en større omvæltning end "blot" årsmængder. Dette synspunkt vil blive uddybet yderligere i afsnittet om sekundær empiri.

Årsmængder, og de andre alternative løsninger, blev i sidste ende valgt fra til fordel for omsættelige kvoter. Fælles for de alternative løsninger, var at de alle var bundet op til en statslig styring af fiskeriet, og dermed diskursen om detail styring. Den historiske udvikling viser os efterfølgende, at det netop var IOK- og FKA-systemet der i sidste ende vandt kampen om diskursen, hvilket bliver startskuddet til den selvregulerende diskurs.

Den selvregulerende diskurs, er som den detail-styrende også bundet op til sanktioner. Sanktionerne kommer til udtryk gennem statens kontrol med kvoterne, der skal handles i overensstemmelse med gældende regler og love. Selvom systemet ikke direkte går ind og påvirker den individuelle handel med kvoterne, så har den stadigvæk sat rammerne for handlen. Det har ligeledes et sanktionsværktøj til rådighed, såfremt disse regler og love ikke overholdes. Diskursen om selvregulering vurderes da til at være institutionaliseret.

Rigsrevisionen rapport indeholder en kritik af netop systemets brug af de ovennævnte sanktioner, som rapporten ikke finder tilfredsstillende. Den selvregulerende diskurs bliver da udfordret, og systemet må bruge energi på at genfinde sig selv oven på denne udfordring. Derfor kan vi argumentere for, at Rigsrevisionens rapport kan ses som et brud i kontinuiteten, og hermed også et brud på den selvregulerende diskurs, som vi kender den op til rapportens offentliggørelse. Den diakrone analyse har da redegjort for de diskursive konstitutionsbetingelser for det regime, den kommercielle udnyttelse af fælles naturressourcer reguleres efter i dag.

Men hvor den diakrone stopper, tager den synkron analyse over. Ved hjælp fra vores diakrone analyse, kan vi få blik for hvordan reguleringen ser ud i dag, og hvordan udviklingen igennem historien har gjort den nuværende reguleringsmodel mulig.

Synkron analyse

I dette afsnit vil jeg lave min synkron analyse. Analysen tager udgangspunkt i, hvordan staten regulerer de fælles naturressourcer i dag, altså efter Rigsrevisionens rapport og efter bruddet på den selvregulerende fase som vi kender den frem til her.

Den synkron analyse vil ikke være en fuldt udfoldet analyse, men snarere en dosering. I stedet for at lægge tre snit i historien, ligger jeg ét enkelt, der skal beskæftige sig med situationen i dag.

Konkret vil jeg bruge begreberne; struktur, operationer og grænser, som de er præsenteret i analysestrategien.

Den synkrone analyse har til formål at vise, hvorvidt og i hvilken udstrækning den historiske udvikling, har påvirket hvordan reguleringen ser ud i dag. Det er gjort muligt at vurdere, ud fra den diakrone analyse.

Struktur

Først vil jeg give et kort overblik over hvordan fiskeriområdet er struktureret i Danmark. Det skal dog pointeres indledende, at Danmark er en del af EU's fælles fiskeripolitik, der som nævnt tidligere sætter de overordnede rammer for dansk fiskeri. Fiskerilove der bliver vedtaget i Folketinget, danner rammer for udviklingen af fiskeriet i Danmark. Det er ministeriets ansvar at stå for administrationen af lovene, ved at udarbejde bekendtgørelser. Disse bekendtgørelser skal altid understøtte loven.

Fiskeri er en afdeling under Udenrigsministeriet, hvor den tilhørende minister Eva Kjer Hansen, er minister for fiskeri og ligestilling og nordisk samarbejde. Under ministeren hører der en fiskeripolitisk afdeling, og sideløbende ligger Fiskeristyrelsen, der også er en del af Udenrigsministeriet (Udenrigsministeriet: September 2018).

Fiskeristyrelsen beskriver sig selv som værende dem der fører regeringens fiskeripolitik ud i livet, og kan altså anslås til at være det administrative organ i dansk fiskeripolitik. Styrelsen beskæftiger sig med regel- og politikforberedelse, kontrol, myndighedsberedskab, sagsbehandling og deltagelse i internationalt samarbejde (Fiskeristyrelsen, om os: September 2018).

Under fiskeristyrelsen hører der samtidigt en række rådgivende udvalg, bl.a. Erhvervsfiskerudvalget der er nedsat efter §6 i Fiskeriloven. Udvalget består af medlemmer fra Udenrigsministeriet, danske fiskeproducentorganisationer, altså medlemmer fra erhvervet, samt medlemmer fra foreningen for skånsomt fiFiskeristyrelsen, råd og udvalg: september 2018). Udvalget har til formål at rådgive ministeren i udarbejdelsen af regler om udøvelsen og regulering af erhvervsfiskeriet.

Som nævnt tidligere, er fiskeriområdet bygget op efter FKA- og IOK-kvotesystemet. Dette system er stadigvæk gældende i dag, hvorfor det er relevant kort at redegøre for hvordan det er struktureret.

IOK

Individuelt overdragelige kvoteandele, refereres til som IOK-kvoter, som dækker de kvoter der tilhører industrifiskeriet. IOK blev indført i dansk fiskeri på prøveordning fra 2003, og blev givet til ejeren af et dansk registreret fiskefartøj, ud fra ejerens historiske fiskeri de tre foregående år (Udenrigsministeriet, omsættelige kvoter: september 2018). Forsøgsordningen begyndte med kun at dække sild, men blev senere i 2005 besluttet også at dække makrel.

Ved indførslen af Ny Regulering med effekt fra januar 2007, blev forsøgsordningen gjort permanent, og der indføres samtidigt også IOK på industrifisk, hvilket vil sige at alle pelagiske arter (arter i det åbne hav med stor vanddybde) er dækket af IOK.

En kvoteandel giver ejeren af et fiskerfartøj en ret til en del af den samlede danske kvote, der pr. første januar udløser en vis mængde fisk, ejeren kan fiske i det indeværende kalenderår. Dvs. at ejeren af den givne kvote, ejer rettigheden til at fiske en vis mængde, i et tempo vedkommende selv styrer (ibid.).

FKA

Fartøjs Kvote Andele, refereret til som FKA, blev i forbindelse med Ny Regulering i 2005, indført i det demersale fiskeri. Det demersale fiskeri dækker over arter som torsk, rødspætter og jomfruhummer, altså konsumfisk. FKA-systemet blev tildelt ejeren af dansk registrerede fiskerfartøjer, ud fra en treårig referenceperiode, i tråd med IOK. Kvoteandelen giver, ligesom i IOK, ejeren af et fartøj en rettighed til fange en vis mængde fisk det indeværende kalenderår, og det er disse rettigheder, der kan overføres til andre fartøjer, og altså ikke fiskere, som det er tilfældet i IOK-systemet (Ibid.).

Men henblik på at regulere kvotekonzentration i dansk fiskeri, er der blevet vedtaget flere interessante kvotekonzentrationsregler, de mest markante efter Rigsrevisionens rapport.

Ændringer på fiskeriområdet

Den første regel der indføres er i 2009, og bestemmer at der maksimalt må være 10% af de samlede kvoter på ét enkelt fartøj (Udenrigsministeriet, omsættelige kvoter: september 2018). Dvs. man allerede i 2009, altså 2 år efter indførslen af Ny Regulering, har søgt at begrænse kvotekonzentrationen.

I 2012 indføres der IOK og FKA-lofter på person- og fartøjsniveau. Derudover indføres der den såkaldte "krydsregel".

Krydsreglen bestemmer, at hvis en fisker ejer mere end 1% af de samlede IOK-kvoter, må vedkommende ikke også eje FKA-kvoter (Udenrigsministeriet, kvotekonzentration: september 2018). Dvs. man har søgt at begrænse storfiskere, der ejer både IOK og FKA, og dermed kan sidde tungt på det samlede danske fiskeri.

I 2014 indføres der en regel om, at en person ikke må eje mere end 10% af de samlede IOK-kvoter, dvs. at de samlede IOK-kvoter som minimum skal være på 10 fiskere. I 2017 indføres der slutteligt en regel om, at en fisker ikke må have bestemmende indflydelse over for andre fiskeres kvoter (Ibid.: omsættelige kvoter). Det kan eksempelvis være relevant i de fiskeripuljer, der blev oprettet i 2007, som jeg har berørt tidligere i afsnittet "Erfaringer med Ny Regulering". Det er dog interessant at bide mærke i, at reglen fra 2017 søger at begrænse magten for enkelte fiskere, der eftersigende har haft bestemmende indflydelse i danske fiskerisektor.

De mange tiltag for at reducere kvotekonzentrationen, kan ikke komme som en overraskelse for staten, da effekterne ved indførsel af IOK og FKA allerede var klare i de tidligere fiskeripolitiske redegørelser. Her stod det klart, at erfaringer fra andre lande viste, at IOK- og FKA-systemet naturligt ville bringe kvotekonzentrationen på meget få hænder, hvilket også var grundlaget for, at man ikke forsøgte sig med disse ordninger i det danske fiskeri. Det kan tyde på, at de egentlige effekter af indførslen af IOK- og FKA-systemet har været svære at overskue, hvorfor staten lige siden deres indførelse har forsøgt at regulere kvotekonzentrationen. Omvendt kan det tyde på, at staten godt har været klar over konsekvenserne, men har haft udfordringer med at forsøge at imødekomme dem.

Udfordringerne med kvotekonzentration har dog ikke været nok til afskaffe selve IOK og FKA-systemet. Det kan ses ud fra en politisk aftale fra december 2016 mellem Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti, hvor aftaleparterne har forlænget den oprindelige frist for opsigelse af FKA-kvoter fra 8 til 16 år (Politisk aftale om en Vækst- og Udviklingspakke til dansk fiskeri, altinget 2016: 5). Det kan da tyde på, at man på trods af den uønskede kvotekonzentration, ikke ønsker at opsiges Ny Regulering, men tværtimod har stadfæstet den ved at fordoble opsigelsesperioden.

Et sidste tiltag der er blevet gennemført er den såkaldte landingsforpligtelse. Landingsforpligtelsen går ud på, at alle kvoterede fiskerarter der fanges i erhvervsfiskeriet, skal bringes i land (Udenrigsministeriet, landingsforpligtelsen: september 2018). Landingsforpligtelsen blev indført i forbindelse med den nye fælles fiskeripolitik i EU i 2013, der skal fornyes hvert tiende år. Landingsforpligtelsen har i sig selv et bæredygtigt formål, idet man søger at formindske discard, ved at bringe alle fangede fisk i land.

Det kan udledes, at de oprindelige intentioner med indførslen af kvotesystemet ikke har bragt den præcise virkning som var forudset, da man har været nødt til at tilføje en landingsforpligtelse til det eksisterende system. Det var jo ellers som udgangspunkt forudset, at kvotesystemet i sig selv ville nedbringe discard, da fiskerne nu havde økonomisk incitament, samt bedre kvoter til at bringe fisk i land.

Nu hvor vi har gennemgået hvordan strukturen ser ud på fiskeriområdet i dag , kigger vi videre på hvordan man konkret opererer inden for området.

Operationer

Begrebet *operationer* fra analysestrategien, dækker som nævnt over hvordan beslutninger bliver truffet inden for fiskeriområdet. Det vil være naturligt at starte med EU, da det som nævnt er dem, der sætter de overordnede rammer for dansk fiskeripolitik.

Fiskeri er et bredt politisk område, der er spredt ud på mange af EU's institutioner og organer. Det gælder bl.a.:

- Fiskeriudvalget i EU-Parlamentet
- Landbrug og Fiskeri i Rådet for Den Europæiske Union
- Maritime Anliggender og fiskeri i Europa-Kommissionen
- Sektionen for landbrug, udvikling af landdistrikterne og miljø i EU's Økonomiske og Sociale udvalg
- Underudvalget for Naturressourcer i Regionsudvalget (EU, maritime anliggender: september 2018).

Hvis vi tager udgangspunkt i indførslen af Ny Regulering i 2007, skete det via et "Operationelt program for udvikling af den danske fiskeri- og akvakultursektor 2007-2013", udarbejdet af Den Europæiske Fiskerifond (EFF – Den Europæiske Fiskerifond: 2007). Programmet indeholder en analyse af- og en udviklingsplan for dansk fiskeri i perioden 2007-2013, hvilken introduceres med en redegørelse af Ny Regulering og dets betydning for dansk fiskeri. Uden at gå for meget i detaljer med selve programmet, så er det dog et godt eksempel på hvordan de overordnede linjer for dansk fiskeri styres. Den danske fiskeripolitik skal holde sig inden for EU's overordnede rammer, og bliver derfra integreret i et fælles program for dansk fiskeri, som det eksemplificeres ved Ny Regulering. Ny Regulering er altså ikke en reguleringsændring foretaget af EU, men den er godkendt af EU og blive derfor inkluderet i det fælles mål for dansk fiskeri.

For at Ny Regulering kan nå op til EU-niveau, skal det naturligvis godkendes i Folketinget. Forud for dette, kan der nedsættes forskellige udvalg, til at undersøge og efterfølgende komme med forslag til udviklingen af fiskeriområdet.

Hvis vi bliver i eksemplet med Ny Regulering, blev der i maj 2004 udarbejdet en rapport fra det demersale udvalg, der skulle komme med forslag til reguleringen af det demersale fiskeri (Fiskeridirektoratet 2004: rapport fra det demersale udvalg: 3). Udvalget er nedsat med henblik på at komme med alternative forslag til forvaltningsmetoder indenfor det demersale fiskeri, og fungerer i praksis som optakten til den politiske aftale "handlingsplan for dansk fiskeri" i 2005, altså det vi kender som Ny Regulering.

Baggrunden for nedsættelsen af dette udvalg er således: *"På mødet med V 117 ordførere den 20. November 2003 drøftedes fødevarerministerens initiativpakke af 5. November vedr.*

Fiskerisektoren. Der blev givet tilslutning til, at ministeriet sammen med erhvervet, under hensyn til de politiske tilkendegivelser vedr. Kystfiskeriet, udarbejder forslag til alternative forvaltningsmetoder i det demersale fiskeri. Ordførerne pegede på nogle konkrete problemstillinger, man ønskede belyst. På baggrund heraf anføres nedenfor de problemstillinger som "Det Demersale Udvalg" skal forholde sig til" (Ibid.). Disse problemstillinger der nævnes ovenover, dækker bl.a. over hensyn til kystfiskere, og at man bør inddrage erfaringer fra andre lande, herunder Færøerne (Fiskeridirektoratet 2004: rapport fra det demersale udvalg: 3.). Det nævnes yderligere, at forslagene tager udgangspunkt i en rapport, der blev udarbejdet i "temagrupperne". Det er altså her, at ideerne om Ny Regulering, officielt registreres første gang, og der nedsættes et udvalg der skal komme med forslag hertil. Disse forslag danner så grundlag for handlingsplanen i 2005 og dermed Ny Regulering som vi ser den i dag.

Det er ikke muligt at spore aftalen længere tilbage, da dette sandsynligvis ville være fra notater fra interne møder i Miljø- og Fødevareministeriet eller mellem ordførerne, notater som ikke er offentligt tilgængelige.

Nu da vi har gennemgået, hvordan en politisk aftale som Ny Regulering operationelt er kommet på plads, og hvordan den er gået fra udvalg bestående af ordførere til EU-niveau, vil det nu være interessant at dække over operationer på et mere konkret niveau. Det vil gøres ud fra Rigsrevisionens rapport og kritik af netop de fiskeripolitiske operationer, altså den konkrete måde fiskeriet som ressortområde er blevet reguleret og forvaltet på.

Rigsrevisionens rapport fra 2017

Det fremgår i rapportens introduktion, at kvotesystemet er indført med den intention, at kvoterne ikke må samles på for få hænder: *"Indførelsen af de omsættelige kvoter måtte dog ikke føre til, at kvoterne endte på for få hænder og på den måde blev koncentreret hos fiskerne"* (Rigsrevisionen 2017: 1). Undersøgelsen hviler altså på en vurdering af statens (Miljø- og Fødevareministeriets) håndtering af kvotekoncentrationen. Dvs. at det er udelukkende på dette område, statens præstation inden for reguleringen og forvaltningen af dansk fiskeri bliver bedømt ud fra.

Rigsrevisionens rapport indeholder 3 overordene afsnit;

1. Introduktion og konklusion
2. Ministeriets regler for kvotekonzentration
3. Ministeriets forvaltning af kvoteejerskab (Rigsrevisionen 2017).

Da dette speciale er interesseret i statens regulering og forvaltning af fiskeriområdet, er det derfor oplagt at tage udgangspunkt i punkt 2 og 3. Jeg vil tage udgangspunkt i afsnit 2, nemlig ministeriets regler for kvotekonzentrationen.

Ministeriets regler for kvotekonzentrationen

Staten fastsatte igennem bekendtgørelser i perioden 2003-2016, lofter for hvor mange IOK-kvoter en enkeltperson kunne eje. Ifølge rapporten, kan denne opdeles i 4 overordnede perioder. I disse perioder, springer det mulige ejerskab af kvote fra hhv. 100% for en enkelt fisker eller selskab i perioden 2003-2005, til 3 personer eller selskaber i perioden 2005-2012, til 10 fiskere eller selskaber i perioden 2012-2014, og slutteligt til et loft på personniveau, hvilket betød af én person maksimalt kunne eje 10% af den samlede IOK-kvote (Rigsrevisionen 2017: 19). Det vurderes i rapporten, at der principielt har været tale om stramninger inden for kvotekonzentrationsloftet, men at alle ændringer principielt ville være stramninger, da man ikke fra start af i reguleringen ikke havde gjort det klart, hvilket niveau der var acceptabelt (Ibid.).

Udover ændringerne i lofterne for kvotekonzentrationen, er der blevet lavet ændringer i fiskernes mulighed for at købe flere kvoter end tidligere, uden at overskride kvotelofterne (Ibid.). Disse ændringer er sket under hensyn til, at der skulle *"foregå en strukturudvikling i erhvervet, uden at kvoterne blev koncentreret på for få hænder"* (Ibid.). Ændringerne blev foretaget ud fra forventningen om, at det var et politisk ønske.

De væsentligste ændringer af reglerne inden for IOK-kvoter er altså sket inden for to områder, ændringen af kvoteloftet og ændringer vedrørende muligheden for at købe ekstra kvoter som fisker.

Mht. FKA-kvoterne, følger der ligeledes en vurdering af statslige tiltag for at begrænse kvoterne på for få hænder. Disse tiltag kommer også til udtryk gennem fastsatte lofter i

bekendtgørelser, dog gennem perioden 2007-2016. Lofterne blev fastlagt i 3 faser; i den første periode fra 2007-2012 var der ikke noget loft for hvor meget en person eller selskab kunne eje. I den næste periode mellem 2012-2016, tillod ministeriet, at de fleste af kvoterne principielt kunne ejes af 10-20 personer, og i den sidste periode fra 2016, gælder loftet med 10-20 personer også på de resterende kvoter (Ibid.: 20).

I samme tilfælde som IOK, vurderer rapporten at der principielt er tale om stramninger, da der første år ikke var fastsat noget loft, hvilket betyder at alle ændringer derfra principielt er stramninger (Rigsrevision 2017: 19.).

I begge tilfælde, bliver Rigsrevisionens kritik af statens regler for kvotekoncentrationen, udmøntet i at der ikke er fastsat konkrete mål for, hvad der skulle til for at kvoterne var koncentreret på for få hænder (Rigsrevisionen 2017: 28). Og da staten ikke har fastsat regler for selskaber, men kun enkeltpersoner, at der i princippet mulighed for at et enkelt selskab, bestående af 10-20 personer, kan eje de samlede kvoter. Derudover viser rapporten, at staten samtidigt har udvidet mulighederne for at købe flere kvoter, uden at overskride lofterne, hvilket i sig selv er en modsætning til at begrænse kvotekoncentrationen.

Ministeriets forvaltning af kvoteejerskab

Dette afsnit drejer sig i rapporten om, hvorvidt staten "*(...)har etableret et system, der sikrer en tilfredsstillende forvaltning af kvoteejerskab*" (Rigsrevisionen 2017: 31). Det fremgår efterfølgende, at man allerede fra Folketingets vedtagelse af reformen, har gjort opmærksom på, at der ville blive stillet øgede krav til statens administration og forvaltning. Det fremgik af lovbemærkninger, at reformen ville bringe en omfattende administrativ opgave med sig, specifikt med den løbende opgave, at følge op på, at betingelserne for registreringen af kvoteejerskab var overholdt.

Et tilfredsstillende forvaltningssystem kræver ifølge rapporten, at staten har etableret et register, hvor kvoteejerskab er registreret korrekt, samt den administrative kontrol med, at den enkelte fisker ikke ejer flere kvoter end tilladt (Ibid.).

Det vurderes slutteligt i rapporten, at staten ikke har det omtalte register, og heller ikke har

udført den nødvendige administrative kontrol af handlen med kvoter (Rigsrevisionen 2017: 40).

Hvis vi ser på rapportens kritik af statens operationer, fremgår det tydeligt at regulering og forvaltningen af fiskeriområdet, har været mangelfuld. Konkret drejer det sig om, at der ikke er udført væsentlige stramninger på området for kvotekonzentration og at de kvotelofter der er blevet indført, ikke har virket efter deres oprindelige intention. Reglerne på området har ifølge rapporten ikke været klare, og der har samtidigt ikke været ført et register for kvotehandler, hvilket besværliggør muligheden for at håndhæve reglerne i det hele taget. Det kan tyde på, at statens intentioner om en bestemt kvotekonzentration ved indførelse af IOK- og FKA-kvoterne i dansk fiskeri, ikke har været levet op til, ud fra et regulerings- og forvaltningsmæssigt perspektiv. Ifølge rapporten, har der altså været visse betænkeligheder angående kvotekonzentrationen, ved overgangen til kvotesystemet. Disse betænkeligheder kommer til udtryk i et klart ønske fra Folketingets side, om at kvotekonzentrationen ikke måtte komme på for få hænder. Denne opgave vurderes ikke til at være løst ifølge rapporten, hvorfor statens overordnede diskurs om selvregulering, bliver udfordret heraf.

Grænser

Grænser beskrives i analysestrategien som forskellen i hvad der ligger inden for systemet, og hvad der ligger i omverdenen. Det nævnes efterfølgende, at grænser eksempelvis kan ses ved et miniseries ressortgrænse.

Hvis vi ser på fiskeriområdet, har det som det bliver nævnt i indledningen levet et omskifteligt liv. Med det menes der helt konkret, at dansk fiskeripolitik er blevet flyttet rundt mellem forskellige ministerier, og dermed også har fået flyttet sin ressortgrænse. I juni 2015 sammenlægges Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri til Miljø- og Fødevareministeriet (Kongelige resolution 28 Juni 2015: p. 4). Hermed hører fiskeriområdet inden under 'fødevarer' i ministeriets titel. Den sidste ændring er sket i form af fiskeriets overflytning til Udenrigsministeriet, hvilke fremgår af den kongelige resolution 7. August 2017 (Kongelig resolution 2017 7. August: p. 1). Det vil sige, at fiskeriet kort inden offentliggørelsen af Rigsrevisionens rapport, bliver flyttet til Udenrigsministeriet, og hører nu

under Minister for Fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde (Ibid.). Udover de politiske og ministerielle ændringer, sker der også ændringer i selve administrationen af fiskeriet, når det bliver flyttet mellem ministerier. For det første vil der naturligt være tilvænningsperioder for de medarbejdere, der nu har fået andre arbejdsopgaver, men ikke mindst en ændring i måden fiskeriområdet bliver administreret, herunder reguleret forvaltet.

Motivationen for de konkrete ændringer inden for det fiskeripolitiske område, kan være svære at overskue. Det kan dog tyde på at fiskeriområdet, med dets flytning til Udenrigsministeriet, har skiftet kurs. Det kan diskuteres, hvorvidt flytningen til Udenrigsministeriet er som følge af fiskeriets internationale udfordringer ved eksempelvis Brexit, eller det blot var for at 'skåne' tidligere Miljø- og Fødevareminister Esben Lunde Larsen for en fyring, ved at flytte fiskeriet til et nyt ministerie han dermed ikke havde ansvaret for længere. Det kunne også være fordi der er sket et skift i opfattelsen af kommerciel udnyttelse af de fælles ressourcer, eller noget helt fjerde. Dette er alt sammen spekulationer, og vil i stedet blive taget op i den efterfølgende diskussion. Jeg vil dog først afrunde den synkrone analyse, inden jeg tager hul på diskussionen.

Den synkrone analyse har søgt at give et svar på, hvordan det fiskeripolitiske område er reguleret i dag, og herunder hvorvidt fiskeriområdet, på trods af forskellige ændringer, stadigvæk kan klassificeres som et område der er styret af en selvregulerende diskurs.

Det bliver tydeligt i den synkrone, at reguleringen af fiskeriområdet langt hen af vejen har haft fokus på kvotekoncentrationen, fremfor en egentlig omvæltning af systemet. Det bliver især gjort klart ved forlængelsen af opsigelsesfristen fra 8 til 16 år, samt manglende forslag til at ændre systemet. Det er tydeligt, at det selvregulerende system lader sig irritere, og må genfinde sig på ny som følge af Rigsrevisions rapport. Men rapporten har et meget specifikt sigte på kvotekoncentrationen og forvaltningen og reguleringen af denne, og ikke på selve diskursen om selvregulering.

Diskursen bliver naturligvis udfordret ved, at mange af de nævnte problemstillinger er sket som følge af en mangelfuld regulering på et komplekst område, hvilket blev klart i Folketingets forventning om en øget arbejdsbyrde i administrationen ved kvotesystemets fødsel. Men der er ingen indikation for, at kvotesystemet skulle være på vej væk, eller

selvreguleringen som diskurs skulle være på vej til at blive markant ændret. Tværtimod bliver det endnu engang stadfæstet ved statens forlængelse af opsigelsesfristerne, at kvotesystemet er et system man ønsker mange år endnu. Selvregulering som dominerende diskurs inden for statens regulering af de fælles naturressourcer, herunder fiskeri, ser altså også ud til at være gældende i dag.

Diskussion

I forlængelse af det tidligere afsnit om 'Grænser', lagde jeg op til diskussion om, hvordan vi kan tolke fiskeriområdets omskiftelighed og status i dag. I løbet af dette speciales arbejdsproces, er flere interessante områder til en diskussion samtidigt dukket op. De kan i forlængelse af ovenstående udgangspunkt, koges ned til 3 overordnede temaer; Brexit, Ressourcerente og "Tragedy of the commons". Temaerne har det tilfælles, at de alle kan være med til at sige noget om statens udnyttelse af fælles ressourcer, og være med til at diskutere, hvorfor fiskeriområdets grænser er draget der hvor de er i dag. Umiddelbart vil jeg først redegøre for, hvad de 3 temaer dækker over.

Ressourcerente

Ressourcerenten er et økonomisk begreb der firkantet dækker over et overnormalt overskud i en naturkapital (Andersen & Ståhl 2017: 20). Fisk som naturressource er fornybar, dvs. at man kan fange en vis mængde hver år, og bevare bestandens størrelse. Man kan derudover opbygge ressourcen ved at fiske mindre, og reducere den ved at fange mere. På den måde, kan fiskeressourcen opfattes som en naturkapital, som man altså kan investere i som stat (ibid.). Ressourcerenten dækker altså over et overnormalt overskud indenfor i en naturkapital, altså et overskud der ikke findes ved eksempelvis olie, da olie ikke er en fornybar ressource som fisk. Ressourcerenten dækker altså over et ekstraordinært overskud, et overskud der kan beskattes. På den måde, bliver en beskatning af ressourcerenten et afkast, der kommer samfundet til gode via skatteindtægter.

Debatten om den mulige beskatning af naturressourcerenten har særligt været aktuel under indførelsen af kvotesystemet i dansk fiskeri, og kan ses som en måde at regulere det overnormale overskud samt kvotekoncentrationen i dansk fiskeri.

Brexit

Med Storbritannien beslutning om at forlade EU i april 2019, kommer fiskeriet på dagordenen, da den fælles fiskeripolitik i EU bl.a. dækker over fælles fiskefarvande. Det kan da anslås, at hvis Danmark ikke får forhandlet en særordning på plads, så mister man omkring 30% af den samlede landingsværdi, da en stor del af de danske fartøjer henter fisk i områder tilhørende Storbritannien (Andersen & Ståhl 2017.: 24).

Tragedy of the commons

Garrett Hardin introducere i 1968 begrebet "tragedy of the commons" eller "fællesskabets tragedie", som sidenhen blev taget op af Elinor Ostroms nobelprisvindende bog "Governing the Commons". Tragedy of the commons beskriver en situation, hvor en rationel hyrde har adgang til et fælles græsareal. Hyrden får en direkte økonomisk vinding ved at lade sine kvæg overgræsse på det fælles areal, og kun en minimal, forsinket omkostning ved forringelsen af græsarealet. Hver hyrde med adgang til græsarealet er altså motiveret til at tilføje flere kvæg til arealet, da de modtager det fulde udbytte af overgræsning, og kun en mindre del af omkostningen (Ostrom 1990: 2). Tragedy of the commons kan som begreb overføres til fiskeri, da fiskeriet også betegnes som en fælles naturressource, der altså skal deles mellem rationelle aktører.

Diskussion af de 3 temaers betydning for dansk fiskeris indretning i dag

Da den danske stat i 2005 forærer den samlede danske kvote til private personer i dansk fiskeri på baggrund af en treårig reference periode, sker der et markant brud i dansk fiskeri. Bruddet sker, som vi har analyseret os frem til i statens opfattelse af styring, men også i selve opfattelsen af betegnelsen "fælles naturressourcer". Begrebet fælles naturressourcer dækker som navnet antyder over de naturressourcer et land har til rådighed, der overført betyder

"ejet" af landet, hvilket vil sige af landets befolkning. Men ved staten overgivelse af kvoterne til private fiskere, kan det diskuteres at der er sket et skift i denne opfattelse. Det er nu ikke hele befolkningen der "ejer" kvoterne, men i stedet private fiskere. Staten har ved overgivelsen indikeret, at man lader det være op til private fiskere, at dele og styre og det danske fiskeri, inden for de givne rammer. Men har staten så også accepteret, at de fælles naturressourcer, som fisk jo hører under, også er blevet privatiseret?

Det er her ressourcerenten, og den mulige beskatning heraf, kommer ind i billedet. Ressourcerenten dækker som nævnt over en mulig beskatning på et overnormalt overskud. Men den kan også være et symbol på, at befolkningen får et ekstra udbytte af de forærede kvoter, specifikt ved en ekstra skatteindtægt. Ressourcerenten kan da være et udtryk for en slags "manglende retfærdighed", i og med den danske befolkning ikke direkte får nogen samfundsøkonomisk gevinst ved privatiseringen af kvoterne. I og med beskatningen på ressourcerenten aldrig er blevet gennemført, kan det diskuteres hvorvidt det overhovedet er staten- eller befolkningens ønske at indføre den. Uanset hvorvidt man er for eller imod ideen om en beskatning af ressourcerenten, så bringer dens frembringelse i debatten et vigtigt signal med sig, nemlig om vi skal til at opfatte de fælles naturressourcer, som et fælles gode, på anderledes måde end tidligere.

Begrebet Tragedy of the commons beskriver netop denne underen over, hvordan vi som befolkning skal opfatte fælles naturressourcer. I redegørelsen fra 1997-98 i den detail regulerende fase, bliver tre hovedområder for fiskeriets særlige problemstillinger fremstillet. Heraf fremgår det første som værende "*fiskerens ringe tilskyndelse til at holde sig tilbage i fiskeriet, som resultat af manglende ejerskab til ressourcen*" (p. 34). Når det drejer sig om overfiskeri, har en fisker altså ifølge staten en ringe tilskyndelse til at holde sig tilbage, netop fordi han ikke har ejerskab over ressourcen. Det bekræfter Tragedy of the commons tese om, at en fri adgang til fælles ressourcer vil føre til, at alle aktører udnytter ressourcen maksimalt, uden at tage hensyn til ressourcen. Ressourcen opfattes da i langt højere grad som en økonomisk mulighed, og ikke som ressource der skal bevares. Vi kan altså se, at der i den detail regulerende fase var højere tilbøjelighed til at overfiske, da fiskeren ikke havde noget ejerskab forbundet med ressourcen, men med indførslen af kvotesystemet er denne tilbøjelighed blevet mindsket, da det nu er fiskerens egen ressource der bliver overfisket.

På den måde kan Tragedy of the commons også være med til at bekræfte et skifte i opfattelsen af fælles ressourcer, som værende en ressource der til hører hele befolkningen, men snarere en udvalgt del af den. Det kan udledes, at staten har været opmærksom på udfordringer i fiskeriet ved eksempelvis discard og overfiskeri, hvorfor en privatisering af ressourcen har haft til formål at gøre op med disse udfordringer. I den tråd, kan grundopfattelsen af fælles naturressourcer, også have været en indikator for en omstrukturering af dansk fiskeri, hvor en privatisering kan gøre op med den overordnede problemstillinger, tragedy of the commons introducerer. Ved privatiseringen, bliver det lige pludseligt ikke fælles ressourcer som de traditionelt opfattes, men måske snarere en fælles plan om at fordele ressourcerne til udvalgte aktører.

Med en fælles plan for at fordele ressourcerne til udvalgte aktører, bliver spørgsmålet om vilkårene for fiskerne også et spørgsmål om forhandling, hvilket kan komme til udtryk ved overdragelsen af fiskeriområdet til Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet repræsenterer international forhandling og suverænitet, hvilke begge er områder der bliver aktuelle i et Brexit-perspektiv. Uden en særftale ved Brexit, mister de danske fiskere som nævnt 30% af den samlede danske landingsværdi, hvilket vil være et markant økonomisk tab. En sådan omvæltning ville kræve en yderligere reducere af den danske flåde, som resultat af lavere fangstmuligheder, og færre arbejdspladser som muligt følge heraf. Det vil derfor naturligvis være i danske stat og de danske fiskeres interesse, at forsøge at forhandle sig til den bedst muligt ordning ved Brexit. På den måde kan der yderligere ses et skifte i opfattelsen og håndteringen af de fælles naturressourcer, som værende gået fra et område der skulle håndteres på nationalt plan i Miljø- og Fødevarerministeriet, til et område der i højere grad også skal håndteres i international kontekst.

Der synes, i de tre temaers betragtning, at være tale om en ændring i opfattelsen af begrebet fælles naturressourcer. Det er dog en udfordring at konstatere noget konkret ud fra de tre temaer, da deres indflydelse på den nuværende situation i bedste fald kan diskuteres. Det er klart, at de tre temaer ikke kan stå alene, og deres sammenhæng skal ses i en større historisk kontekst. Det bliver yderligere tydeligt, på trods af de tre temaers indikation af en ændring i opfattelsen af de fælles naturressourcer, at situation i dag er præget af kontingent udvikling.

Hvorvidt det har været statens intention, at tage højde for Brexit mht. Fiskeriets placering Udenrigsministeriet, hvorvidt debatten om ressourcerente og tragedy of the commons har haft indflydelse på den nuværende situation i dansk fiskeri, kan alle diskuteres som muligheder i en kontingent, historisk udvikling.

Konklusion

Jeg har indledningsvist, i den diakrone analyse, analyseret hvordan statens regulering af dansk fiskeri er opstået historisk i perioden 1987-2005. Denne fase blev identificeret som den detail regulerende fase. Fasen repræsenterer den overordnede styringsmæssige diskurs staten opererer efter. I den detail regulerende fase, søger staten at kontrollere alle facetter af fiskeriets udvikling.

Ved indførslen af Ny Regulering i 2005, bliver den detail regulerende diskurs udfordret og overvundet af en ny diskurs om selvregulering. I denne fase, den selvregulerende fase, lægger staten i langt højere grad ansvaret for fiskeriets udvikling over hos private fiskere, der får foræret størstedelen af den danske kvote af staten.

Den selvregulerende fase forløber frem til Rigsrevisionens rapport i 2017, der igen udfordrer diskursen.

Den synkrone analyse har fremanalyseret, hvordan den historiske udvikling har lagt fundamentet for den nuværende, fiskeripolitiske situation. I den synkrone analyse, er det blevet fremanalyseret, ud fra de analysestrategiske begreber struktur, operationer og grænser, at den selvregulerende diskurs stadigvæk er dominerende og umiddelbart vil være det i mange år frem. Det kommer især til udtryk i statens forlængelse af opsigelsesfristerne for kvotesystemet.

Det kan diskuteres, hvorvidt udviklingen af situationen i dag, har været påvirket af begreber eller temaer som Brexit, ressourcerenten og tragedy of the commons. Det kan ligeledes diskuteres, hvorvidt disse temaer har påvirket selve opfattelsen af fælles naturressourcer,

som værende gået fra en fælles ressource til en fælles plan for uddelingen af en ressource, til udvalgte aktører.

Det kan da konkluderes, at statens regulering af dansk fiskeri har banet vejen for en selvregulerende diskurs inden for den kommercielle udnyttelse af de fælles naturressourcer.

Men det er også her specialet har sine begrænsninger. Dette speciale kan ikke sige noget om, hvordan statens styring af de fælles naturressourcer ser ud generelt, da specialet kun har taget udgangspunkt i fisk som fælles naturressource. Det kan heller ikke sige noget om, hvorvidt den historiske udvikling vi ser i fiskeriet, mht. privatisering og markedsliggørelse, er tegn på en generel samfundsudvikling, og ikke blot en udvikling specifikt i fiskeriet.

Slutteligt, har specialet en udfordring ved, at sige noget generelt om indførslen af kvotesystemet, herunder IOK og FKA. Da specialet tager udgangspunkt i en dansk kontekst, er det ikke muligt at konkludere, hvorvidt den danske udvikling er tegn på en generel udvikling for kvotesystemet, eller et særtilfælde.

Perspektivering

I dette afsnit søger jeg at følge op på nogle af de tråde, der blev lagt ud i slutningen af konklusionen.

Først og fremmest kunne en videre undersøgelse af specialet bygge på, en komparativ analyse af forskellige fælles naturressourcer. Det kunne eksempelvis være olie, gas, luft i form af CO₂-kvoter eller noget fjerde. Ved at undersøge alternative fælles ressourcer, vil det være muligt at vurdere, hvorvidt den udvikling vi har set på det fiskerimæssige område, også er gældende på andre måder. Ud fra en sådan analyse, vil det sandsynligvis være muligt at kunne sige noget mere generelt om udviklingen inden statens regulering af de fælles ressourcer.

Hvis vi skulle arbejde videre med en undersøgelse af privatiseringen og markedsliggørelse, vil det være oplagt at undersøge andre ressortområder. Her ville en systemanalyse af eksempelvis det sundhedsmæssige område, eller det sociale område, kunne indikere, hvorvidt privatisering og markedsliggørelse også har været gældende på disse områder.

Formålet ville være at undersøge, hvorvidt den privatisering der er kommet til syne i fiskeriet, også kan ses inden for andre områder, hvilket i sidste ende kunne tyde på en mere generel samfundsudvikling mod privatisering af offentlige ansvarsområder.

Kvotesystemet, herunder IOK og FKA, er udviklet over en længere periode, og har været aktivt i andre lande før det blev indført i Danmark. En genealogisk analyse af kvotesystemet, ville kunne sige noget om systemets udvikling fra det første gang blev indført, til hvordan det ser ud, da det blev indført i Danmark. En sådan analyse ville kunne sige noget om, hvordan kvotesystemet evt. har ændret sig over tid, og hvordan vi ikke kan tage den nuværende version af systemet, for givet.

Litteraturliste

Bøger

- Andersen, Niels Åkerstrøm 1999 "*Diskursive analysestrategier*" 1. Udgave, Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Andersen, Niels Åkerstrøm 1995: "*Institutionel historie*" i Statsvidenskabeligt tidsskrift, Lund.
- Luhmann, Niklas 2000 "*Sociale Systemer*". 1. Udgave. Hans Reitzels Forlag, København.
- Ostrom, Elinor 1990 "*Governing the Commons - The evolution of institutions for collective action*" Cambridge University Press.
- Villadsen, Kasper 2013 "*Michel Foucault*" i H. Andersen & L. B. Kasparsen (red.) *Klassisk og Moderne Samfundsteori*. Hans Reitzels Forlag, København.

Rapporter

- Andersen, Peder; Andersen, Jesper Levring; Hoff, Ayoe; Ståhl, Lisa 2017 "*The economic consequences for the Danish fishery following The United Kingdom's decision to leave the European Union*" Department of Food and Ressource, Københavns Universitet. Hentet her [https://research.ku.dk/search/?pure=en%2Fpublications%2Fthe-economic-consequences-for-the-danish-fishery-following-the-united-kingdoms-decision-to-leave-the-european-union\(fd813cb1-2797-404f-ab43-7a121060f433\).html](https://research.ku.dk/search/?pure=en%2Fpublications%2Fthe-economic-consequences-for-the-danish-fishery-following-the-united-kingdoms-decision-to-leave-the-european-union(fd813cb1-2797-404f-ab43-7a121060f433).html)
- Andersen, Peder & Ståhl, Lisa 2017 "*Dansk fiskeri – udfordringer og forandringer*" i *Samfundsøkonomen* Nr. 4. Hentet her https://www.djoef-forlag.dk/publications/samf/samfdocs/2017/2017_4/samf_2017_4_5.pdf

- "Erfaringerne med Ny Regulering", Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, maj 2008.

Hentet her

[https://ifro.ku.dk/english/staff/?pure=en%2Fpublications%2Foekonomiske-konsekvenser-og-markedsforhold\(715e6660-4b5c-11de-87b8-000ea68e967b\).html](https://ifro.ku.dk/english/staff/?pure=en%2Fpublications%2Foekonomiske-konsekvenser-og-markedsforhold(715e6660-4b5c-11de-87b8-000ea68e967b).html)

- "En ny fremtid for dansk fiskeri og akvakultur" 2005, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Hentet her

<https://mst.dk/media/mst/Attachments/2Handlingsplanforfiskeriogakvakultur2006.pdf>

- "Forslag til reguleringen af det demersale fiskeri" 2004, Fiskeridirektoratet, Hentet her

<http://webfd.fd.dk/info/sjle3/050513-Rapport.pdf>

- "Operationelt program for udvikling af den danske fiskeri- og akvakultursektor 2007-2013" 2007, Den Europæiske Fiskerifond (EFF). Hentet her

https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/denmark_en.pdf

- Rigsrevisionen August 2017: "Rigsrevisionens beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri" Hentet her <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2104617/sr2216.pdf>

Artikler

Andersen, Jesper Levring 2005 "Individuelle omsættelige kvoter – en gevinst for dansk fiskeri?" i Fisk & Hav nr. 59. Hentet her under "59"

http://www.aqua.dtu.dk/om_dtu_aqua/publikationer/fisk_og_hav

Severinsen, Malene 16 februar 2011 "Guld i garnet – Fiskeriet er ude af krisen" Børsen. Hentet her

<https://bit.ly/2x9jSbx>

Schou, Mogens 26. September 2017 "Man bør overveje, om fiskeriet bør dække statens driftsudgifter ved erhvervet" Debatindlæg, Jyllands-Posten. Hentet her

<https://jyllands-posten.dk/debat/breve/ECE9903908/man-boer-overveje-om-fiskeriet-boer-daekke-statens-driftsudgifter-ved-erhvervet/>

Redegørelser:

(1987-1997 fremgår af Bilag 1)

- Fiskeripolitisk redegørelse 1997-98 Hentet her

http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19971/redegoerelser_oversigtsformat/R14.htm

- Fiskeripolitisk redegørelse 1998-99 Hentet her

<http://webarkiv.ft.dk/Samling/19981/redegoerelse/R7.htm>

Websider:

- Altinget "Politisk aftale om en Vækst- og Udviklingspakke til dansk fiskeri" (2016) Hentet fra

<https://www.alinget.dk/misc/Endelig%20Politisk%20aftale.pdf>

- Retsinformation (2016) "Forslag til ændring af kvotesystemet"

<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20151BB00152>

- Udenrigsministeriet (2018) "omsættelige kvoter" Hentet fra

<http://um.dk/da/fiskeri/erhvervsfiskeri/omsaettelige-kvoter/>

- Fiskeristyrelsen "Om fiskeristyrelsen" Hentet her

<https://fiskeristyrelsen.dk/om-fiskeristyrelsen/>

- European-Union "Maritime anliggender og fiskeri" Hentet fra

https://europa.eu/european-union/topics/maritime-affairs-fisheries_da

- Statsministeriet "Tidligere ressortændringer" Hentet under "28. Juni" fra

http://www.stm.dk/_p_13520.html

og "August 2017" fra

http://www.stm.dk/_p_8063.html