

A decorative graphic on the left side of the page, consisting of a grid of small squares in various shades of blue and white, arranged in a pattern that tapers to the right.

[3·01] Internasjonal politikk

Norsk-russisk rulett i Barentshavet?

EU vs. USA

Gasdirektiv, GFU og norske interesser

Utfordringer på Balkan

Nr. 3 - 2001
59. Årgang



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2001

Redaktør: Knut G. Nustad

Bokmeldingsred.: Ole Jacob Sending
Red.sekr.: Jan Risvik, Eilert Struksnes
Red.utvalg: Birgitte Kjos Fonn, Henrik Thune, Morten Bøås,
Anne Julie Semb

Red.råd: Gunnvor Berge, Gunnar Fermann, Gro Holm, Jon Hovi,
Christian Krohn-Hansen, Iver Neumann, Olav Njølstad,
Jarle Simensen, Hugo Stokke, Stein Tønnesson,
Nils Morten Udgaard, Ståle Ulriksen, Karin Dokken

Informasjon om manus: Sendes elektronisk til: knut.nustad@nupi.no
Manus som ikke følger malen på 3. omslagsside,
blir *ikke* vurdert!

Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for forfatterens
regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Internasjonal politikk er indeksert i *The International
Bibliography of the Social Sciences*.

Internasjonal politikk: 4 hefter i året.
Abonnement 2001: kr. 280 (innen Norden)
kr. 350 (utenfor Norden)
Løssalg dette heftet: kr. 85 (+ porto/eksp.) *Bestilles fra NUPI*

Tel.: 22 05 65 00
Fax: 22 17 70 15
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Besøksadresse: Grønlandsleiret 25

Design: Skomsøy & Grønli, Ole Dahl-Gulliksen

[2] Innhold

- 303 **Norsk-russisk rulett i Barentshavet?
Fiskeriforvaltning i lys av havrett og internasjonal
folkeskikk**
Bente Aasjord
- 333 **Effekter av internasjonale regimer: WTO og
«hormonsaken» mellom EU og USA**
Frode Veggeland
- 367 **Gasdirektiv, GFU og norske interesser**
Ole Gunnar Austvik
- Aktuelt*
- 395 **Nasjonenes eller integrasjonenes seier?
Sikkerhetspolitiske utfordringer på Balkan**
Kari Margrethe Osland
- Bokspalte*
- 419 **Making Social Science Matter**
Bent Flyvbjerg
Anmeldt av Stein Sundstøl Eriksen
- 427 **International Systems in World History.
Remaking the Study of International Relations**
Barry Buzan & Richard Little
Anmeldt av Andreas Løvold

433 **Contemporary Russian Politics. A Reader**

Archie Brown (red.)

Anmeldtd av Jakub M. Godzimirski

439 **Summary**

Norsk-russisk rulett i Barentshavet?

Fiskeriforvaltning i lys av havrett og internasjonal folkeskikk

Bente Aasjord
(f. 1959) er hovedfags-
student i statsviten-
skap ved universitetet
i Tromsø. Hun har tid-
ligere ledet Naturvern-
forbundets Barents-
havkontor.

I mange år var kystfiskerne, og særlig de som fisket på den nordvest-atlantiske torskestammen, klar over at noe var galt. Den første reaksjonen på kystfiskernes legitime advarsler var en fullstendig avvisning fra de ansvarlige for ressursforvaltningen.

Charlie Kane, kystfisker fra Newfoundland¹

Denne artikkelen drøfter hvorvidt og i hvilken grad fiskeriforvaltningen i Barentshavet ivaretar moderne prinsipper for ressursforvaltning.² To ulike standarder kan sies å ha blitt anerkjent på den internasjonale miljøpolitiske arena i løpet av det siste tiåret. Det ene er *føre- var- prinsippet* (precautionary principle).³ Det andre er prinsippet om åpenhet og deltakelse, også kalt *gjennomsiktighet* (transparency). Gjennom å studere politisk adferd og institusjonelle forhold ved fiskeriregimet i Barentshavet analyserer jeg hvorvidt de nye standardene kan sies å ha påvirket fiskeriforvaltningen på 1990-tallet. I analysen skiller jeg mellom prinsippenes politiske anerkjennelse på den ene siden og praktisk iverksettelse på den andre. Artikkelen drøfter teknokratiske, politiske og idémessige betingelser for implementering av moderne

1 Foredrag på konferansen «Etikk og marin forvaltning», Stamsund, mars 2001.

2 Jeg vil takke for innspill og kommentarer jeg har fått til denne artikkelen fra *Internasjonal politikk*s anonyme konsulenter.

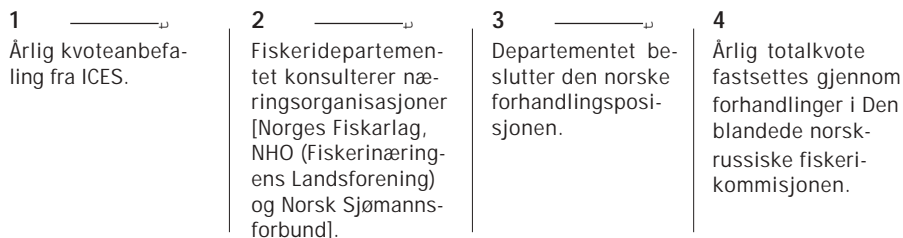
3 Jeg har valgt å bruke betegnelsen «føre-var-prinsipp», her forstått som uttrykk for et prinsipielt grunnlag for hvordan miljømessig risiko og usikkerhet håndteres. I internasjonale deklarasjoner og lovttekster benyttes ofte «føre-var-tilnærming» (precautionary approach).

prinsipper for ressursforvaltning i fiskeriregimet i nord. For å avgrense har jeg valgt å studere kvotepolitikken for norsk-arktisk torsk.⁴

Med føre-var-prinsippet er det de senere år etablert standarder for hvordan usikkerhet og risiko bør forvaltes på miljøområdet. Prinsippet om åpenhet og deltakelse definerer på sin side demokratiske standarder for design av beslutningsprosesser som har betydning for miljøet. Forvaltning av risiko er et politisk spørsmål. Dette er ikke minst erfart i fiskeriavhengige regioner som Nord-Norge og Newfoundland. Fra et slikt ståsted henger de to prinsippene som drøftes i denne artikkelen nært sammen. Det var Canada som tok initiativet til den nye FN-avtalen om vandrende fiskebestander, som knesetter både føre-var-prinsippet og prinsippet om åpenhet og deltakelse i fiskeriforvaltningen. Dette skjedde etter sammenbruddet i den newfoundlandske torskebestanden i 1992. Mot slutten av 1990-tallet har fiskepresset på torsken i Barentshavet vært blant de høyest registrerte. Samtidig har nordnorske fylkespolitikere og nye interessegrupper begynt å stille krav til større åpenhet og deltakelse i fiskeriforvaltningen. Begge deler aktualiserer de spørsmålene som drøftes i denne artikkelen: Hvordan bør risiko forvaltes, og av hvem?

I artikkelen er fiskeriregimet i Barentshavet beskrevet på tre ulike beslutningsnivåer: Det første er kunnskapsnivået, dvs. havforskningen, særlig representert ved International Council for the Exploration of the Sea (ICES). Det andre er det nasjonale nivået, dvs. fiskeriforvaltningen i Norge og Russland. Det tredje er det bilaterale nivået, dvs. Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen. Empiri fra det nasjonale beslutningsnivået er hovedsakelig hentet fra Norge. For tilsvarende informasjon om den russiske beslutningsprosessen se Hønneland & Nilssen (2000).

Figur 1. Kvotepolitikken beslutningsprosess:



⁴ Torsken er viktigst av fiskeslagene i Barentshavet, både økonomisk og i forhold til sysselsetting og bosetting.

Politisering av risiko

Det kan være nyttig med en presisering og diskusjon av begrepene «usikkerhet» og «risiko», som begge er sentrale i denne artikkelen. «Usikkerhet» refererer her til usikker eller mangelfull kunnskap knyttet til forvaltningen av en naturressurs. Dette kan dreie seg om kunnskap vedrørende tilstanden i økosystemet eller en bestemt art, og om kunnskap knyttet til virkninger av menneskeskapte handlinger eller naturgitte svingninger i økosystemet. Et aktuelt eksempel kan være den usikkerheten som ofte er til stede i havforskernes bestandsanslag og kvoteanbefalinger for fiskebestandene, som er nærmere beskrevet senere i artikkelen. Begrepet «risiko» refererer her til sannsynlighet for at en handling (f.eks. et bestemt fiskepress eller bruk av en bestemt teknologi) kan medføre alvorlig eller irreversibel skade på et økosystem eller en art (som torsken ved Newfoundland). Sammenhengen mellom disse to begrepene er gitt ved at risiko stiger ved økende usikkerhet.

I en samfunnsmessig og miljøpolitisk forståelsesramme blir risikobegrepet snevert dersom det begrenses til sannsynlighet for at enkelthandlinger (for eksempel en kvotefastsettelse) skal forårsake alvorlige eller irreversible konsekvenser. Det er derfor fruktbart å finne begrepsrammer som kan definere og beskrive risiko i en sosial og politisk kontekst – på systemnivå. Det er særlig relevant å identifisere risikofremmende eller -dempende systemtrekk. I boka *Risk Society* (1992) lanserte Ulrich Beck et utvidet risikobegrep der risiko framstår som system og refleks skapt av modernisering. Risikosamfunnet er her «a systematic way of dealing with hazards and insecurities induced and introduced by modernization itself» (*ibid.*). I Becks perspektiv er moderniseringen risikofremmende, ikke bare gjennom ny teknologi, men også gjennom måten risiko håndteres på. I takt med moderniseringens økende produksjon av risiko *politiseres* beslutningsarenaer som forvalter risiko – også arenaer som tidligere var ikke-politiske. «They are opened to public doubt and debate» (Beck 2000). Dette kan være et nyttig bakteppe for å studere fiskeriforvaltningen: Parallelt med utviklingen av en stadig mer effektiv og moderne fiskeflåte, har risikoen for et ødeleggende overfiske økt. Samtidig *politiseres* fiskeriforvaltningen og dens beslutningsarenaer med kritikk og krav. I lys av Becks perspektiv kan føre-var-prinsippets stigende anerkjennelse på den internasjonale miljøpolitiske arena tolkes som en reaksjon på det moderne samfunnets økende produksjon av risiko. Likeså den stigende anerkjennelsen av å åpne og demokratisere beslutningsarenaer som forvalter risiko. Spørsmålet som drøftes her, er om og i hvilken

grad disse prinsippene har påvirket torskeforvaltningen i Barentshavet.

Føre-var-prinsippet

Prinsippet ble for alvor etablert i internasjonal miljøpolitikk i Rioerklæringen (1992) og ble med dette en internasjonal norm i spørsmålet om hvordan usikkerhet og risiko bør forvaltes på miljøområdet:

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation (prinsipp 15).

Rioerklæringen er i juridisk forstand å betrakte som et «soft-law»-regime (Birnie 1992), der de nedfelte prinsipper ikke er juridisk forpliktende, men bidrar til å etablere internasjonal enighet om standarder og målsetninger på miljøområdet. De statene som har undertegnet, kan selv avgjøre hvordan og når slike prinsipper skal implementeres.

Føre-var-prinsippet er også knesatt i FN-avtalen om vandrende fiskebestander, (United Nations 1995, artikkel 6). Avtalen vil tre i kraft når 30 land har ratifisert. Til nå har 29 land gjort dette (september 2001), blant dem Norge og Russland. Avtalen er en del av FNs havrettskonvensjon (United Nations 1994) og vil, når den trer i kraft, være juridisk bindende. Selv om avtalen er en rammeavtale, gir den en nokså detaljert beskrivelse av hvordan føre-var-prinsippet skal anvendes i forvaltningen av vandrende fiskebestander, herunder krav til forskning, etablering av referansepunkter som definerer bestandsspesifikke føre-var-grenser og tiltak for å bevare bifangstarter.

Intensjonen med føre-var-prinsippet er at risiko skal være mulig å erkjenne og håndtere, selv om det ikke eksakt kan dokumenteres at en bestemt handling vil føre til en miljømessig skade eller forringelse. Derfor skal usikker eller manglende kunnskap ikke brukes som argument for å utsette bevarings- eller forvaltningstiltak: I FN-avtalen om vandrende fiskebestander, artikkel 6, pkt. 1 og 2 heter det:

1. States shall apply the precautionary approach widely to conservation, management and exploitation of straddling fish

- stocks and highly migratory fish stocks in order to protect the living marine resources and preserve the marine environment.
2. States shall be more cautious when information is uncertain, unreliable or inadequate. The absence of adequate scientific information shall not be used as a reason for postponing or failing to take conservation and management measures.

Føre-var-prinsippets inntreden i torskeforvaltningen

Ulike nivåer av fiskeriregimet i Barentshavet har tatt de første skritt i retning av å innarbeide en føre-var-tilnærming i torskeforvaltningen. Jeg skal kort gjennomgå hva dette innebærer for definisjon av forvaltningsrammer og -målsetninger.

Kunnskapsnivået

ICES utviklet i 1986 begrepet «sikker biologisk grense». Begrepet refererer til et nivå hvor en fiskebestand, dersom dette nivået overskrides, utsettes for en økende risiko for lav rekruttering. For den norsk-arktiske torskestammen er denne grensen definert ved en gytebestand på 500 000 tonn. ICES har anerkjent anvendelsen av føre-var-prinsippet i fiskeriforvaltningen og presenterte i 1998 og 1999, i tråd med den nye FN-avtalen om vandrende fiskebestander, forslag til ulike referansepunkter for forvaltningen⁵ (ICES, februar 2000). ICES foreslo i 1998 følgende referansepunkter for norsk-arktisk torsk:⁶

<i>ICES considers that:</i>	<i>ICES proposes that:</i>
B_{lim} is 112 000 t, the lowest observed SSB in the 53 year time series	B_{pa} is set at 500 000 t, the SSB below which the probability of poor year classes increases
F_{lim} is 0.70, the fishing mortality associated with potential stock collapse	F_{pa} be set at 0.42. This value is considered to have a 95% probability of avoiding the F_{lim}

5 Begrunnelsen er at ICES deler FAOs vurdering (1996) om at «changes in fisheries systems are only slowly reversible, difficult to control, not well understood, and subject to change in the environment and human values».

6 Report of the Arctic Fisheries Working Group, august 2000 (ICES CM 2001/ACFM:02)

Begrepene for de ulike referansepunktene er felles for alle be-
stander, mens nivåene avhenger av fiskebestand. B refererer til
gytebestandens størrelse (SSB: Spawning Stock Biomass), mens
F refererer til fiskedødelighet, eller beskatningsgrad. «lim»-verdi-
ene (B_{lim} og F_{lim}) representerer hhv. bestands- og beskatningsnivå
som er forbundet med kollaps i bestanden. «pa» (precautionary
approach) er føre-var-verdier for bestandsnivå og beskatningsgrad.
Referansepunktene for føre-var-nivåene er satt med hensyn på å
være rimelig sikker på å unngå at bestand og beskatningsnivå kom-
mer på et nivå som medfører fare for kollaps eller svak rekruttering.
ICES definerer beskatningsgrad høyere enn F_{pa} som overfiske, og
definerer bestander under B_{pa} som overfisket (ICES oktober 2000).

Et problem for ICES har vært at torskbestandene de siste to ti-
årene har vært overestimert i størrelsesorden 20–25% (Nakken
1998). En viktig årsak til dette er at fiskepresset er undervurdert
som følge av en uriktig fangststatistikk. Mest sannsynlig skyldes
dette underrapportering.⁷ Overestimeringen av torskbestandene har
ført til at kvoteanbefalingene systematisk har vært for høye, slik at
de tilrådte kvotene har medført et langt høyere fiskepress enn det
forskerne har lagt til grunn.

Føre-var-prinsippet gir som tidligere nevnt anledning til å erkjenne
risiko selv om det ikke foreligger tilgjengelige og sikre data for dette.
Det innebærer at ICES nå har anledning til å estimere det urappor-
terte fisket med sikte på å få et mer realistisk bilde både av fiske-
presset og bestandsstørrelsen. Et slikt estimat ble tatt inn i
bestandsberegningene de årene Island drev uregulert torskefiske i
Smutthullet, men er ikke gjort i forhold til norsk og russisk svart fis-
ke – selv om dette trolig er på høyde med toppårene i det islandske
Smutthull-fisket, dvs. i størrelsesorden 100 000 tonn årlig (Nakken,
Korsbrekke, Mehl 2000).

Det nasjonale nivået

Stortinget har integrert føre-var-prinsippet i den nasjonale fiskeri-
politiske målsetningen: «Mangelfulle kunnskaper om ressursgrunnlag
og havmiljø krever sikkerhetsmarginer i forvaltningen av dem. Bl.a.
i tråd med internasjonale avtaler skal en føre-var-tilnærming leg-
ges til grunn i norsk fiskeriforvaltning» (St.meld. nr. 51, 1997–98).

⁷ Dette var et viktig tema i debatten under forrige ressurskrise, og en av årsakene
til at Norges Fiskarlag nedsatte et eget utvalg som skulle vurdere omfanget av
ulovlighetene.

ICES har vært åpen for å diskutere de foreslåtte referansepunktene for norsk-arktisk torsk. Norske og russiske myndigheter er derfor inne i en prosess der man posisjonerer seg i forhold til definering og praktisk anvendelse av de nye referansepunktene som ICES har utarbeidet.

Det bilaterale nivået

Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen fastslo i 1997⁸ at partene var

(...) enige om at det er behov for å videreutvikle omforente langsiktige strategier for forvaltning av fellesbestandene i Barentshavet. Inntil en slik strategi foreligger for torsk, var partene enige om at den årlige totalkvoten skal fastsettes slik at gytebestanden holdes over 500.000 tonn samtidig som fiskedødeligheten i løpet av de kommende år reduseres til under $F_{med}=0,46$.

Den samme formuleringen ble gjentatt i protokollen året etter (1998), likeså i forhandlingene i 1999, men med ett viktig unntak: Målet for beskatning er endret fra F_{med} til F_{pa} (precautionary approach). Dermed ble målsetningen om beskatningsnivået skjerpet i retning større forsiktighet; fra $F=0,46$ til $F=0,42$. «Partene bekreftet målsettingen om raskt å bygge gytebestanden av torsk opp til 500.000 tonn og å bringe fiskedødeligheten ned på et nivå under $F_{pa}=0,42$ ». Med utviklingen fra 1997 til 1999 har kommisjonen etablert en ressurspolitisk strategi som er i tråd med flere av kravene i den nye FN-avtalen. Man har understreket behovet for å etablere buffere, både i form av referansepunkter for bestanden og en lavere beskatningsgrad. Intensjonen er å redusere risikoen for at bestanden kommer under et nivå som sikrer rekrutteringen. I tillegg har kommisjonen understreket behovet for en raskest mulig gjenoppbygging når bestanden er under sikre biologiske grenser. Også dette er i tråd med den nye avtalen.

I lys av denne gjennomgangen kan føre-var-prinsippet sies å være politisk anerkjent på de ulike nivåene i det norsk-russiske fiskeriregimet, i den forstand at begrepet er innarbeidet som norm og prinsipp for fiskeriforvaltningen, både på kunnskapsnivået, på det nasjonale nivået og på det bilaterale nivået. En annen sak er hvorvidt prinsippet anvendes i praksis. Eller sagt i Røviks (1998) ter-

8 Protokoll fra møte i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen 10.–15. november 1997.

mer: Tjener føre-var-prinsippet som verktøy eller som symbol for det norsk-russiske fiskeriregimet?

Risiko – før og nå

For å vurdere føre-var-prinsippetets inntreden i torskeforvaltningen er det av interesse å undersøke hvordan regimet har behandlet usikkerhet fram til i dag. Dette av to grunner; for det første avdekker ulike studier av fiskeriregimet uenighet om hvorvidt regimet er effektivt, særlig gjelder dette spørsmålet om hvordan Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen har forholdt seg til de vitenskapelige rådene fra havforskerne. For det andre vil kommisjonens tidligere praksis i håndtering av risiko kunne si noe om hvilke utfordringer som ligger i å implementere føre-var-prinsippet i praksis.

Robin Churchill (1999) framholder at kommisjonen i overveien- de grad har basert seg på de vitenskapelige anbefalinger fra ICES i fastsettelsen av de årlige totalkvoter for torsk. Han hevder videre at denne tendensen har forsterket seg i de senere år:

In its early years the Commission did not make the best of jobs in managing the resource (TAC were often significantly in excess of the levels recommended by ICES), but in recent years the Commission has been more effective, and the formerly depleted cod stock has been restored to a healthy size once more (Churchill 1999).

Dette samsvarer ikke med oppfatningen til Odd Nakken (1998) som viser til at det gjennom 1990-tallet har vært en tendens til at kommisjonen har satt totalkvotene over det nivå som er anbefalt av ICES. En sammenlikning av anbefalte og fastsatte kvoter på 1980- og 1990-tallet styrker Odd Nakkens konklusjon: Tendensen til å overprøve forskernes anbefalinger synes sterkere på 1990-tallet enn tiåret før, både i forholdsmessig overskridelse og i antall år.

Dette har skjedd på tross av både erfaringene fra ressurskrisen rundt 1989⁹ og at beslutningstakerne i alle fall fra 1993¹⁰ har blitt

9 Det var både en ressursmessig og en samfunnmessig krise. Torskebestanden var på et historisk lavmål, med omfattende økonomiske og sosiale konsekvenser langs kysten, særlig i Nord-Norge.

10 Tidligere havforskningsdirektør Odd Nakken i avisinnlegg i *Fiskaren* 23.04.93: «Fiskekvotar og forskertilrådingar». «Erfaringa viser at havforskarane ofte har overvurdert fiskebestandar.»...«I påvente av at forskarvurderingane skal bli vesentlig meir presise enn det dei har vore hittil...må det visast varsemd ved kvotefastsettingane».

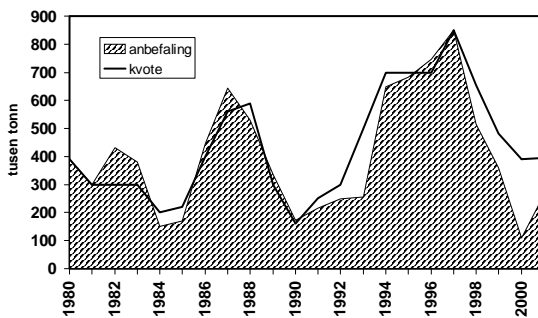
gjort oppmerksomme på forskernes tendens til å overvurdere bestandsstørrelsen. Summen av forskernes overvurdering og den politiske ignoreringen av forskernes anbefalinger er at fiskepresset systematisk har ligget langt over et nivå som er forsvarlig i et langsiktig perspektiv, slik at formålet med forvaltningen ikke blir oppnådd (Nakken 1998). Forholdet mellom anbefalte og fastsatte kvoter samt fiskepresset de siste 20 år er framstilt i hhv. figur 2 og 3.

Ved å bruke ICES' egne definisjoner har torskbestanden i 17 av de siste 20 årene vært overfisket (F større enn 0,42), mens den i 15 av de siste 20 årene har vært beskattet på et nivå som medfører fare for kollaps i bestanden (F på eller høyere enn 0,70). Ut fra dette

kan en slutte at torskforvaltningen i Barentshavet overveiende har vært preget av høy risiko i de siste tjue år. Det er derfor interessant å studere hvorvidt de ulike beslutningsnivåers anerkjennelse av føre-var-prinsippet har ledet til endret praksis i form av økt forsiktighet. Hvis vi identifiserer kommisjonens vedtak i 1997 som et første skritt i regimets forsøk på å innarbeide en føre-var-tilnærming, kan det være av interesse å studere om det har skjedd endringer i kvotepolitikken etter dette.

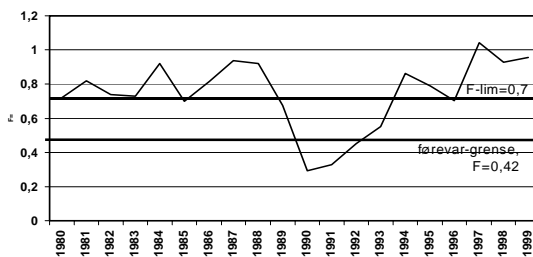
Det er få tegn som tyder på at den politiske aksept av føre-var-prinsippet har endret beslutningstakernes holdning i kvotepolitikken i retning større forsiktighet. Basert på ICES' egne tall ble totalkvotene i sum overskredet med 10% i perioden 1991 t.o.m. 1997. For kvoteårene 1998 t.o.m. 2001 ble

Figur 2. Anbefalinger og kvoter for norsk-arktisk torsk 1980–2001



Kvoter som anbefalt av ICES og kvote fastsatt av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.
Kilde: ICES /Odd Nakken (1988)

Figur 3. Fiskedødelighet. Norsk-arktisk torsk 1980–1999



Fiskepress 1980–1999. Kilde: ICES .

totalkvotene i sum overskredet med 54%.¹¹ Dette peker i retning av at kommisjonen de senere år, og *etter* at en føre-var-tilnærming ble lagt til grunn, har handlet betydelig mer risikofylt enn tidligere. Etter kommisjonens vedtak i 1997 har gytebestanden gått nedover og sank under sikker biologisk grense (500 000 tonn) i 1998.¹² Gytebestanden har fortsatt å synke og er nå ca 270 000 tonn. Fiskepresset har i de senere år vært blant de høyest registrerte (ICES november 2000) og kvotene vesentlig høyere enn anbefalt.

Føre-var-prinsippet synes altså å møte motbør i det norsk-russiske fiskeriregimet. Selv om russerne trolig har gått lengst i å overprøve forskernes anbefalinger de senere år (Aasjord 2000), har også den norske posisjonen vært betydelig høyere enn anbefalt av ICES.¹³ Flere fiskebestander i Barentshavet er utenfor sikre biologiske grenser, men utsettes tross dette for et høyt fiskepress.¹⁴ Likevel er fiskeriminister Otto Gregussen optimistisk: «Barentshavet er alt annet enn tomt. Der er mengder av fisk, av en rekke arter».¹⁵ Heller ikke torskbestanden synes å vekke stor bekymring i departementet.¹⁶ Myndighetene deler ikke forskernes synspunkter, verken om torskbestandens forfatning, eller at dagens fiskepress innebærer for høy risiko.¹⁷

Norske myndigheters posisjonering til ICES' anvendelse av føre-var-prinsippet peker i samme retning. Myndighetene tar i denne sammenheng til orde for å begrense forskernes anvendelse av føre-var-prinsippet. Holdningen er at ICES ikke bør karakterisere hvorvidt en gitt kvote er forenlig med føre-var-prinsippet så lenge den aktuelle bestand er innenfor trygge biologiske grenser.¹⁸ Senere har myndighetene bedt ICES om å vurdere referansepunktene som

11 Jeg har her lagt til grunn ICES' kvoteanbefalinger. Dersom en justerer for Havforskningsinstituttets anbefalinger, blir bildet endret i retning av en noe større tendens til å overprøve anbefalingene før 1998, og en noe mindre tendens til å overprøve anbefalingene etter 1998.

12 At gytebestanden sank under 500 000 tonn, ble av forskerne ikke registrert før i 1999.

13 I et debattinnlegg av fiskeriminister Otto Gregussen framgår det at 2001-kvoten på 395 000 tonn var «regjeringens strategi» (*Fiskaren* 05.09.01). ICES anbefalte 263 000 tonn.

14 Se Havforskningsinstituttets Ressursoversikt 2000, samt Havforskningsinstituttets forvaltningsråd 2002 http://www.imr.no/info/pm/2001/acfm_hi.htm

15 Fiskeriminister Otto Gregussen i debattinnlegg i *Dagbladet* 10.11.00.

16 Dep. råd. i Fiskeridepartementet, Jørn Krog, i *Aftenpostens Nettavis* 28.06.00: «Avblåser torskekrisen i Barentshavet».

17 Havforsker ved Havforskningsinstituttet, Asgeir Aglen, til *Aftenpostens Nettavis* 01.07.00: «Gambling med torskbestanden».

18 Fiskeridirektørens orientering til Reguleringsrådet 12.05.00, dokument til sak 5/00 «Drøfting av (føre var) referansepunkter som brukes i den biologiske rådgivningen», side 4.

definerer gytebestandens «sikre biologiske grense»¹⁹ (dvs. føre-var-grensen, B_{pa}). I denne sammenheng ytres ønske om å senke føre-var-grensen til et lavere nivå enn dagens B_{pa} på 500 000 tonn. Russerne deler et slikt syn, og kommisjonen bad på sitt møte i mai 2000 ICES om å vurdere B_{pa} . ICES har hittil avvist en nedjustering av føre-var-grensen.

Kvoteforhandlingene for 2001 frambrakte nok et nytt trekk som kan være av betydning i drøftingen av kommisjonens risikovurdering. For første gang fastsatte de to landene en treårig torsk kvote. Kvoten som skal holdes stabil på 395 000 tonn i tre år, er 135 000 tonn over ICES' anbefaling for 2001. I protokollen heter det at:

Partene var enige om at den fastsatte TAC for torsk ikke skal justeres de neste tre årene, unntatt i tilfeller hvor bestandsutviklingen skulle bli svakere enn det man kan forvente utfra dagens kunnskap om bestanden, eller dersom en oppnår målsettingene for gytebestand og fiskedødelighet.

Partene bekreftet «målsettingen om raskt å bygge gytebestanden av torsk opp til 500.000 tonn og å bringe fiskedødeligheten ned på et nivå $F_{pa}=0.42$ ». Men det høye kvotenivået for 2001 vil gjøre denne målsetningen vanskelig å oppnå. Partene opprettholdt kravet om en revurdering av føre-var-grensen B_{pa} .

Føre var i uføre?

Viktige trekk ved torskeforvaltningen tenderer mot at beslutningstakernes risikovilje i ressursforvaltningen er økende. Dette gjelder så vel ønsket om å senke føre-var-grensen for gytebestanden, som en etablert praksis de senere år med kvoter høyt over de vitenskapelige anbefalinger. Dette kan tyde på *strukturelle og delvis permanente endringer i de politiske premissene for risikovurdering*. Normene for risikovurdering synes dermed å være under press, ikke i retning av å redusere risiko, men i retning av å akseptere større risiko. Dette kan svekke mulighetene både for å erkjenne risiko og for å treffe tiltak for å redusere risikoen. Begge deler bryter med intensjonene i føre-var-prinsippet. Jeg skal analysere disse trekkene nærmere:

På 1980-tallet var det Norge som presset kvotene over forskernes anbefalinger, mens russerne holdt igjen. Utover 1990-tallet var

¹⁹ Dep. råd i Fiskeridepartementet, Jørn Krog, i *Aftenpostens Nettavis* 28.06.00.

de to lands posisjoner mer i samsvar (Aasjord 2000). Praksisen med å vedta totalkvoter høyere enn anbefalt har forsterket seg, både i omfang og hyppighet, og *særlig* etter at fiskerikommisjonen tok sitt første skritt mot å etablere en føre-var-tilnærming i 1997. Selv om russerne tillegges hovedansvaret for den senere utviklingen, har også Norge overprøvd forskerne i betydelig grad. Det kan derfor være grunn til å nyansere bildet av Russland som den «uansvarlige» og Norge som den «ansvarlige». Tidligere løfter til Stortinget om at regjeringen i fiskeriforvaltningen ville «legge avgjørende vekt på forskernes tilrådninger»,²⁰ synes mindre forpliktende i dag.

De ønskede begrensningene av havforskernes anvendelse av føre-var-prinsippet innebærer at forskere bare skal «tillates» å karakterisere om et gitt uttak (en totalkvote) er i tråd med føre-var-prinsippet, når bestanden *allerede* befinner seg utenfor sikre biologiske grenser (dvs. føre-var-grensen). Det peker i retning av at føre-var-prinsippet ikke tenkes anvendt for å *unngå* at bestanden kommer utenfor sikre biologiske grenser, men for å treffe tiltak *først når det er blitt en realitet*. Dette bryter med både intensjonene og anbefalingene i FN-avtalen om vandrende fiskebestander: Intensjonen med føre-var-prinsippet er nettopp å *unngå* at bestanden kommer utenfor sikre biologiske grenser, og anbefalingen er at prinsippet anvendes i dette henseende (artikkel 6 og annex II). Myndighetenes ønskede begrensninger på ICES anvendelse av føre-var-prinsippet vil gjøre det vanskeligere for Stortinget og offentligheten å vurdere om fiskeriforvaltningen er bærekraftig. Dette vil opprettholde beslutningstakernes politiske spillerom i kvotepolitikken og begrense ICES' mulighet til å gi klare råd.

En senking av dagens føre-var-grense innebærer at «varsellampene» for torskebestanden vil slås på ved en svakere bestandssituasjon enn hva tilfellet er i dag. Dette vil for det første begrense havforskernes anvendelse av føre-var-prinsippet. For det andre vil det svekke de politiske betingelse for å redusere risikoen i torskeforvaltningen. En gytebestand som i dag defineres utenfor sikre biologiske grenser, vil med en lavere føre-var-grense kunne defineres som bærekraftig. Dersom vi ser dette i sammenheng med forrige avsnitt, vil det også innebære store innskrenkninger på forskernes mulighet til å uttale hvorvidt en gitt totalkvote er i tråd med føre-var-prinsippet. For beslutningstakerne i kvotepolitikken vil dette

20 St.meld. nr. 46 (1988–89), «Miljø og utvikling, Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport».

kunne redusere det politiske presset fra eksterne aktører. For torskbestandene vil risikoen øke, både for rekrutteringssvikt og bestandskollaps.

Etablering av flerårige kvoteavtaler kan gå begge veier, men utgangspunktet for den avtalen som nå er etablert, synes ikke i tråd med føre-var-prinsippet. Gjeldende kvote (395 000 tonn) er betydelig høyere enn anbefalt for 2001. Dersom kvoten opprettholdes i 2002, blir den mer enn det dobbelte av ICES' anbefaling.²¹ Avtalen samsvarer heller ikke med myndighetenes tidligere holdning til flerårige kvoteavtaler. I St.meld nr. 51 (1997–1998), mente Fiskeridepartementet at flerårige kvoteavtaler ikke kunne kombineres med en bærekraftig forvaltning:

Fiskeridepartementet vil bidra til utviklingen av langsiktige forvaltningsstrategier, men kan ikke la hensynet til stabilitet i kvotene gå foran kravet om en bærekraftig forvaltning av ressursene. Flerårige kvoter er ikke realistisk med dagens kunnskapsnivå.

Det foreligger pr. i dag ingen ny kunnskap som gjør langsiktige kvoteavtaler sikrere. Fra forskerhold fryktes det at den flerårige kvoten vil gi lave kvoter i flere år framover og at avtalen innebærer økt risiko.²²

Prinsippet om gjennomsiktighet i beslutningsprosesser

Prinsippet om gjennomsiktighet (transparency) i beslutningsprosesser sikter til institusjonelle forhold ved slike prosesser, så som tilgang på informasjon, åpenhet om beslutningstakernes syn og rett til deltakelse. En økende demokratisering på miljøområdet kan sies å ha slått gjennom som anerkjent norm i internasjonal politikk.

Prinsippet ble for alvor satt på den internasjonale dagsorden med Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987). Kommisjonen anbefalte bl.a. å styrke ulike gruppers rett til informasjon og deltakelse i beslutningsprosesser som har betydning for miljøet (kapittel 12). I Rio-deklarasjonen (United Nations 1992) blir retten til informasjon og deltakelse i viktige beslutningsprosesser gjentatt. Spesielt framheves betydningen av deltakelse fra kvinner, urfolk og lokalsamfunn i beslutningsprosesser som er viktige i miljø- og utviklingssammenheng. Agenda 21 (United Nations 1992) vektlegger spesielt behovet for å justere eller endre nåværende beslutnings-

²¹ For 2002 har ICES anbefalt 181 000 tonn.

²² Odd Nakken, *Nordlys* 20.11.00.

systemer fordi de skiller økonomiske, sosiale og miljømessige faktorer på ulike forvaltningsnivåer:

The overall objective is to improve or restructure the decision-making process so that consideration of socio-economic and environmental issues is fully integrated and a broader range of public participation assured (...) Attention should be given to moving away from narrow sectoral approaches, progressing towards full cross-sectoral coordination and cooperation (Chapter 8).

I denne sammenheng anbefales det å utvikle og styrke mekanismer som muliggjør involvering av berørte individer, grupper og organisasjoner i beslutninger på alle nivåer, samt å sikre offentlig tilgang til relevant informasjon, gjøre det mulig å motta synspunkter fra allmennheten og tillate effektiv deltakelse (8.4.f). For å fremme integrering av sosiale, økonomiske og miljømessige spørsmål peker også Agenda 21 på betydningen av å involvere kvinner, urfolk og lokale myndigheter i miljørelaterte beslutningsprosesser. Frivillige organisasjoner anerkjennes som viktige premissleverandører og anbefales rett til reell deltakelse i prosesser med sikte på å implementere en bærekraftig utvikling, herunder også design av prosesser som har dette til hensikt. Også FN-avtalen om vandrende fiskebestander (United Nations 1995) berører institusjonelle forhold ved forvaltningsorganer (artikkel 12):

1. States shall provide for transparency in the decision-making process and other activities of subregional and regional fisheries management organizations and arrangements.
2. Representatives from other intergovernmental organizations and representatives from non-governmental organizations concerned with straddling fish stocks and highly migratory fish stocks shall be afforded the opportunity to take part in meetings of subregional and regional fisheries management organizations and arrangements as observers or otherwise, as appropriate, in accordance with the procedures of the organization or arrangement concerned. Such procedures shall not be unduly restrictive in this respect. Such intergovernmental organizations and non-governmental organizations shall have timely access to the records and reports of such organizations and arrangements, subject to the procedural rules on access to them.

Den gjeldende artikkelen definerer ikke spesielle grupper, men

generelt mellomstatlige og frivillige organisasjoner som kan defineres som berørte parter i forvaltningen av vandrende bestander. Selv om avtalen er en rammeavtale, legitimerer og åpner den for en bredere deltakelse i fiskeriforvaltningens beslutningsprosess (Hoel 1998). Dersom vi tolker Rio-deklarasjonen og Agenda 21 som veivisere for institusjonelle endringer på miljøområdet, åpner dette for deltakelse fra så vel urfolk, kvinner, lokale myndigheter som miljøorganisasjoner, ved siden av næringens interesser.

En økende anerkjennelse av demokratisering på miljøområdet kan i likhet med føre-var-prinsippet tolkes som en reaksjon på moderniseringens bivirkninger. En risikofremmende utvikling utfordrer også spørsmål om makt og demokrati. Hvem skal forvalte risiko? Hvem skal regnes som berørte parter? Hvem skal forvalte informasjon om risiko? Hvordan skal byrdene av risiko fordeles? Slike spørsmål er reist i takt med framskrittets evne til å skape bivirkninger på miljøet som viser seg vanskelige å håndtere. Beck (1992) drøfter forholdet mellom risiko og makt og beskriver hvordan det ikke-politiske har begynt å overta politikkenes ledende rolle på en måte som gjør at parlamentene er i ferd med å bli «fiktive sentra». Han ser økonomiske aktører som den primære beslutningsmakt, mens politikernes rolle er å forhindre bivirkninger og gi de økonomiske aktørenes beslutninger demokratisk legitimitet. I lys av dette kan det være interessant å se nærmere på institusjonelle og maktmessige forhold ved forvaltningsregimet i nord.

Fiskeriregimets institusjonelle design

Fiskeripolitiske beslutningsarenaer som tidligere ble sett på som næringens anliggende, blir i økende grad stilt til ansvar og utfordret av offentligheten. Dette har særlig å gjøre med erfaringer fra tidligere overfiske og en økende bevissthet om faren for irreversible skader på bestander og økosystem. Dagens fiskeriregime i Barentshavet, som ble utviklet av Norge og Sovjetunionen under 1970-tallets kalde krig, har endret seg forholdsvis lite hva gjelder institusjonelt design. I dag vil nok flere hevde at regimet preges av mangel på åpenhet og smal interesserepresentasjon.

Både den norske beslutningsprosessen som leder fram til forhandlingsposisjonen, og selve fiskeriforhandlingene er lukket for innsyn. Norges holdning og posisjon i kvoteforhandlingene med Russland er unndratt offentlighet også i ettertid, og heller ikke Stortinget blir informert om dette. En så stor grad av hemmelighet ville neppe blitt akseptert på andre miljøområder, f.eks. i internasjonale

klimaforhandlinger. En studie av den norske kvotepolitikken på torsk (se Aasjord 2000), som bl.a. er basert på intervju med en tidligere norsk forhandlingsleder,²³ viser at det er tette bånd mellom næring og myndigheter på dette politikkområdet. Den norske forhandlingsposisjonen utformes i samråd med Norges Fiskarlag, NHO og Norsk Sjømannsforbund, og disse deltar også som fullverdige medlemmer av forhandlingsdelegasjonen. Næringsorganisasjonene har i stor grad innflytelse på den norske posisjonen. Hovedkonfliktlinjene i delegasjonen synes ikke å gå mellom næring og myndigheter, men mellom forskere og næring.²⁴ Også russisk næring, som utover 1990-tallet har etablert en mer kortsiktig ressurspolitikk, har en betydelig innflytelse på sitt lands posisjon (Hønneland & Nilssen 2000).

Det institusjonelle design av fiskeriregimet i Barentshavet er i tillegg til lukketheten også preget av ensidig sektortilnærming. Denne er på norsk side ikke bare ensidig knyttet til fiskerinæringen, men også til bestemte deler av den. Havfiskeflåtens interesser er tydelig overrepresentert,²⁵ sett i forhold til de relative kvoteandeler mellom kyst og trål (Aasjord 2000). Dette er interessant både i et fordelings- og forvaltningsperspektiv ettersom havfiskeflåtens interesser har vist seg betydelig mer risikovillige enn kystfiskere hva angår press for å overprøve forskernes anbefalinger (Sagdahl 1992, Aasjord 2000). Dette var også tilfellet i Newfoundland før torskebestanden der kollapset: «While the offshore fishery was demanding bigger quotas, the inshore fishermen were already starting to demand smaller ones to preserve the stock» (Matthews 1995).

Press for bærekraft og institusjonelle reformer

Under ressurskrisen rundt 1989 ble det reist sterke innvendinger mot fiskeriforvaltningen i Barentshavet. Felles for disse innvendingene var for det første at de rettet seg både mot innholdet i og den

23 Tidligere dep. råd Gunnar Kjønneøy, som ledet den norske forhandlingsdelegasjonen fra 1989 t.o.m. 1998.

24 Iflg. Kjønneøy gjaldt meningsforskjellene mellom myndigheter og næring «ti tusen eller noen få ti tusen tonns nivåer». En informant fra næringen uttalte at det var en «steinhard konflikt» mellom næring og forskere, og spesielt om føre-var-prinsippet.

25 Det er fem næringsaktører i den norske delegasjonen. Tre av disse representerer havfiskeinteressene direkte: En fra Fiskeindustriens Landsforening, hvis medlemmer kontrollerer minst 50% av den norske trålkvoten, en fra Fiskebåtredernes Forbund, som representerer trålredene, og en fra Sjømannsforbundet, som organiserer de ansatte i trålerflåten. Den fjerde kommer fra Finnmark Fiskarlag, som både har kyst- og trålerflåte, mens den femte er formannen i Norges Fiskarlag, som skal representere begge grupper.

institusjonelle organiseringen av fiskeriforvaltningen. For det andre hadde kritikken et nordnorsk tyngdepunkt: Det ble reist krav om granskning og omlegging av fiskeriforvaltningen, og det ble fra fylkespolitikere, kystfiskere og miljøorganisasjoner uttrykt betydelig skepsis til lukketheten og den tette koblingen mellom myndigheter og næringsinteresser. Særlig de tre nordnorske fylkestingene var klare i sin kritikk: »Den fiskeriforvaltning som har skapt nåværende situasjon må endres radikalt. Regjeringen må straks nedsette et utvalg som skal vurdere omorganisering av dagens fiskeriforvaltning ut fra kravet om en bærekraftig ressursforvaltning.»²⁶ Den kritikken som ble reist, var i tråd med Brundtlandkommisjonens²⁷ anbefalinger og kanskje til og med *i forkant* av de miljønørmene som ble internasjonalt anerkjent utover 1990-tallet. Kravene fra de nordnorske fylkestingene ble ikke etterkommet av myndighetene. I stedet ble NHO tatt inn som nytt medlem i den norske forhandlingsdelegasjonen.

Også i nåværende situasjon for torskbestanden er det reist krav fra fylkesting i Nord-Norge: Både Finnmark og Nordland fylkesting har krevd at kvoten reduseres og at fylkene blir representert i de årlige fiskeriforhandlingene mellom Norge og Russland. De krever også at det gjennomføres en stortingshøring for å finne årsakene til «de siste tiårs feilslåtte fiskeriforvaltning».²⁸ Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag har vedtatt en liknende uttalelse og krever at fiskeriforvaltningens beslutningssystem åpnes og at norsk kvotepolitikk gjøres offentlig.²⁹ Naturvernforbundet har flere ganger fremmet krav om deltakelse og innsyn i kvotepolitikken beslutningsprosess, men er avvist. Under kvoteforhandlingene i 2000 gjennomførte Natur og Ungdom en aksjon der de blokkerte døra til lokalene der forhandlingene fant sted, med krav om større åpenhet og innsyn.³⁰ Fiskeridepartementet har avslått å la fylkene bli representert i fiskeriforhandlingene. Ettersom kvotenivået for 2000 ble opprettholdt i 2001 og satt 135 000 tonn over anbefalt, synes heller ikke de nordnorske fylkestingenes krav om å redusere torskekvoten å ha påvirket beslutningstakerne. På bakgrunn av ovenstående kan en slutte at det pr. i dag er få tegn til at norske myndigheter ønsker

26 Fellesvedtak av de tre nordnorske fylkestingene i november 1989, på bakgrunn av ressurskrisen (*Nordlys* 04.11.89).

27 Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987.

28 Uttalelse i Finnmark fylkesting 15.–16.06.00 og i Nordland fylkesting 13.09.00.

29 Vedtak den 16.11.00

30 NRK Nordnytt (Fjernsynet), 14.11.00

en demokratisering av dagens fiskeriforvaltning; verken når det gjelder økt innsyn eller bredere deltakelse. Departementet uttrykker at man ser dagens interesserepresentasjon som hensiktsmessig fordi det øker legitimiteten til fiskeriforvaltningen. Avvisningen av kravet om åpenhet begrunnes med forhandlingstaktiske hensyn.³¹

Betingelser for fiskeripolitisk endring

En modernisering som er systematisk risikofremmende, berører også spørsmål om demokrati og fordeling. Torskekollapset i Canada etablerte tre viktige erkjennelser: Den første er at det er mulig å utrydde eller forårsake et langvarig kollaps i torskebestanden. Den andre er at havforskernes tilrådninger er usikre. Det tredje er at krisen ikke bare rammet fiskere og industri, men også familier, hele samfunn og livsformer. I lys av dette er det forståelig at den nye FN-avtalen om fiske på vandrende bestander, som Canada var pådriver for, etablerer forpliktende normer både om risikohåndtering og demokrati. I lys av dette er det også forståelig at fylkesting i Nord-Norge krever lavere torskekvote og innsyn og deltakelse i kvotepolitikken.

Vi kan så langt oppsummere at ingen av de to miljøstandardene som er drøftet her, kan sies å ha kommet til praktisk anvendelse i fiskeriregimet i Barentshavet. Det er dog vesentlige forskjeller i hvordan de to prinsippene er mottatt: Førre-var-prinsippet er politisk anerkjent på alle nivåer i forvaltningsregimet, men uten at det har ført til lavere risiko i torskeforvaltningen. Tvert om er det flere trekk som peker i retning av at beslutningstakerne både på det nasjonale og bilaterale nivået nå aksepterer større risiko enn før. Når det gjelder prinsippet om åpenhet og deltakelse, er dette verken innarbeidet politisk eller i praksis. I Ulrich Becks (1992) perspektiv ser vi her trekk av et politikkområde som produserer økende risiko, men som samtidig motsetter seg nye normer og krav om endringer, både i retning av å dempe risiko og å demokratisere beslutningsprosessen. Nye ideer og endringsaktører synes å ha møtt det Beck (2000) kaller *resistance from the powerful institutions that monopolize such decisions*. Om Becks forståelsesramme kan være nyttig for å beskrive konturene av makt og risiko i fiskeriregimet i

31 Fiskeriminister Otto Gregussen i Stortingets spørretime, 22.11.00, på spørsmål fra representanten Inge Myrvoll (SV), samt Fiskeridepartementets brev til Nordland fylkeskommune, datert 29.09.00.

nord, kan andre perspektiver kanskje egne seg bedre for å søke konkrete forklaringer på de funn vi har gjort.

Majone (1989) drøfter hvordan *objektive forhold* på den ene siden og *ideer* på den andre siden, kan ses i sammenheng for å gi et relevant og helhetlig bilde av politikktutvikling.³² I denne sammenheng skiller han mellom tre ulike forklaringsmodeller. Disse er relevante og kan anvendes som modeller for å identifisere kilder til endring på det politikkområdet som studeres her. De ulike modellene er ikke å betrakte som alternative modeller, men snarere som forklaringer på ulike nivåer, og som innbyrdes påvirker hverandre. Den første endringsmodellen er den *teknokratiske*, som forklarer politisk endring som resultat av at politiske aktører (beslutningstakere) endrer sine preferanser og målsetninger som følge av endringer i objektive forhold. Dette er økonomiske og teknologiske rammebetingelser (Majone 1989). Både på norsk og russisk side kan endringer i slike betingelser registreres på 1990-tallet. Russerne har innført markedsøkonomi, som har medført at verdien av torsk har endret seg radikalt i det russiske samfunn. Framfor alt er torsken nå blitt en høyt betalt eksportvare, først og fremst i form av eksport av fanget torsk, men også som salg av fiskerettigheter til utenlandske fiskere. I tillegg er fiskerinæringen blitt privatisert på 1990-tallet, noe som har ført til at russiske næringsinteresser har helt andre krav til avkastning enn tidligere. Fra 1997 har russisk fiskerinæring fått bygd fiskefartøyer, finansiert av utenlandske investorer gjennom leasingavtaler, såkalt *bare boat charter* (Hønneland & Nilssen 2000). Båtene fisker på det russiske selskapets kvote. Som i den norske flåten må det også for den russiske forventes at nyinvesteringer øker både fangstevnen og -behovet. Også gjennom *bare boat charter* leier vestlige interesser ut eldre, vestlige trålere til russiske rederier (Bendiksen & Nilsen 2001). Så mye som 32 % av de russiske landingene av fisk og skalldyr i Norge³³ er levert av fartøyer i *bare boat charter*, der norske eiere er dominerende (*ibid.*). Dette og de øvrige faktorene som er nevnt her, må regnes som relevante forklaringer på at russernes forvaltningsstrategi på 1990-tallet er endret i retning av å akseptere høyere risiko i forvaltningen.

32 Majone anvender begrepet «policy development», som jeg her har oversatt med «politikktutvikling». Ettersom Majone hele tiden refererer til endringer (i preferanser og interesser), synes begrepet her å henspille på utvikling eller endring av et politikkområde. I denne konteksten konkretiserer jeg Majones begrep med termen «fiskeripolitisk endring».

33 I Norges Råfisklags distrikt, dvs. fra Møre til Grense Jakobselv.

Også i den norske fiskerinæringen kan det identifiseres endringer i økonomiske og teknologiske rammebetingelser. Det har på 1990-tallet funnet sted en signifikant endring i flåtestrukturen, i retning færre og større enheter. Endringen har skjedd både ved at mange mindre fartøyer er gått ut av fiske, og gjennom betydelige investeringer i den havgående flåten og i store kystfartøyer (Album 1999). Utviklingen har medført en økende kapitaliseringsgrad og et høynet teknologinivå, slik at både fangstevnen og fangstbehovet har økt. Her anvendes altså ikke bare fangstkapasitet som teknologisk forklaringsfaktor, men også *fangstbehov* som økonomisk faktor, ved at økte investeringer også øker behovet for inntjening. Særlig den siste faktoren er relevant for å forklare økt risikovilje i fiskeriforvaltningen. Det høye investeringsnivået kan med andre ord sies å komme til uttrykk i form av risikovillige kapitalinteresser i kvotepolitikken (Album, Wiik & Aasjord 2001). Kvoteariet 1997 kan tjene som eksempel. Dette året ble kvoten satt til hele 850 000 tonn, det høyeste siden 1978. Fiskebåtredernes Forbund, som er representert i den norske forhandlingsdelegasjonen, krevde 993 000 tonn i kvote og uttalte etter forhandlingene at kvoten var satt for lavt og at «norsk flåte påføres et tap på 400 millioner kroner».³⁴ I ettertid viste det seg at det reelle fiskepresset for 1997 ble det høyeste som til da var registrert; $F=1.042$ (ICES 2000).

Den andre endringsmodellen er politisk og forklarer politikktvikling primært som endringer av den innbyrdes stillingen mellom dominante interesser (Majone 1989). Forklaringsvariabelen i denne modellen dreier seg altså om endringer i maktforhold. Slike endringer er vanskeligere å måle, for det første fordi makt er vanskelig å kvantifisere, og for det andre fordi den arenaen vi her snakker om, er lukket for innsyn. Noen trekk kan likevel identifiseres, både i norsk og russisk fiskeripolitikk. I Russland har overgangen til demokrati og en eksportrettet markedsøkonomi medført at kortsiktige økonomiske interesser nå preger fiskerinæringen, og at næringens aktører har en betydelig *innflytelse* over den russiske forhandlingsposisjonen. Den russiske fiskeriministeren er på en helt annen måte enn tidligere avhengig av støtte i næringen for å kunne utøve sin politikk (Aasjord 2000).

Også i Norge kan det identifiseres endringer som må forventes å ha fått følger for maktforholdene i den norske fiskeripolitikken. Dette er særlig knyttet til den strukturendringen som har skjedd i

34 Generalsekretær Audun Maråk til avisen *Fiskaren* 19.11.96

fiskeflåten, som er beskrevet ovenfor. Ettersom både flåte og industri har vært gjenstand for endringer i retning av færre og større enheter, må det også forventes at dette kommer maktmessig til syne i organisasjoner som f.eks. Norges Fiskarlag og NHO. Kystflåtens interesser, som tradisjonelt ønsker lavere risiko i ressursforvaltningen (Aasjord 2000, Sagdahl 1992, Matthews 1995), er svekket i antall representanter som fremmer deres syn, og høyst sannsynlig også i relativt styrkeforhold i Norges Fiskarlag. I tillegg gikk en stor del av «opprørerne» i Norges Fiskarlag over til Norges Kystfiskarlag, da dette ble etablert rundt 1990. Ettersom den nye organisasjonen til nå ikke har vært representert verken i kvotepolitikken eller i fordelingspolitikken, har den heller ikke utgjort noen politisk maktfaktor.³⁵ Makt er også et spørsmål om økonomiske ressurser. Fiskebåtrederne Forbund har ikke bare rett til deltakelse og informasjon på viktige beslutningsarenaer, men også et velsmurt og ressurssterkt organisasjonsapparat som driver aktiv lobbyvirksomhet og høy medieprofil. På 1990-tallet har organisasjonen trolig markert seg vel så sterkt som «moderorganisasjonen» Norges Fiskarlag. Tidligere leder av den norske forhandlingsdelegasjonen³⁶ sier dette om Fiskebåtrederne Forbund: «de går ikke uforberedt til forhandlinger (...) de er solide håndverkere i disse spørsmålene». Norges Kystfiskarlag har hittil manglet både økonomiske ressurser og formell adgang til å fremme sine interesser i viktige fora. Nok et forhold som bidrar til å forskyve det politiske maktforholdet i kvotepolitikken, kan være at NHO ble medlem av den norske forhandlingsdelegasjonen i 1989. NHOs medlemmer i fiskeindustrien kontrollerer gjennom de industrieide trålerne mer enn 50% av den norske trålkvoten (Aasjord 2000).

Et ytterligere moment som kan ha påvirket maktforholdene i fiskeriregimet, er den økende økonomiske transnasjonalisering mellom norsk og russisk fiskerinæring. Denne er for det første skapt ved at norsk fiskeindustri i løpet av 1990-tallet er blitt avhengig av betydelige russiske råstoffleveranser av torsk. For det andre har det funnet sted en transnasjonalisering i flåteleddet ved at den norske havfiskeflåten i økende grad har skaffet seg fiskerettigheter på den russiske kvoten. Dette gjelder både gjennom de ulike former for *bare boat*-avtaler, men også ved direkte kjøp av fiskekvoter.³⁷

35 Norges Kystfiskarlag har nylig fått observatørstatus i reguleringsrådet for fiskeriene.

36 Gunnar Kjønneøy, personlig referanse.

37 I alt 40 nybygde russiske fartøyer er leaset på denne måten. Ordningen innebærer leasing til båten er nedbetalt, med påfølgende russisk overtakelse. En betyde-

I lys av dette har norske næringsinteresser som deltar i fiskeriforhandlingene, betydelige økonomiske interesser på «begge sider av forhandlingsbordet». Næringsinteressene i den norske forhandlingsdelegasjonen kan derfor også betraktes som norsk-russiske næringsinteresser.

Kan en økende økonomisk transnasjonalisering mellom norske og russiske næringsinteresser ha bidratt til å svekke de norske næringsaktørens lojalitet til det norske forhandlingsmandatet? Dette spørsmålet er aktuelt i situasjoner der russernes posisjon er høyere enn den norske, men mer på linje med ønsket til de norske næringsinteressene. Dette synes å ha vært tilfellet etter 1997. Under min datainnsamling til en studie av kvotepolitikken (Aasjord 2000) uttalte en informant om forhandlingene for 2000 at «Fiskarlaget håpet nok innerst inne at russerne skulle presse kvoten høyere». For kvoteåret 2001 krevde Fiskebåtredernes Forbund offentlig at totalkvoten ble satt til 470 000 tonn,³⁸ nesten det dobbelte av den kvoten som ble anbefalt av forskerne. Hvordan slike forhold påvirker forhandlingene, er vanskelig å bedømme. Men en «dobbel agenda» hos så sentrale aktører³⁹ i den norske delegasjonen styrker neppe den norske forhandlingsevnen til å presse russerne ned. I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at den økende risikoviljen i russisk kvotepolitikk synes i tid å ha utviklet seg parallelt med utviklingen av *bare boat*-avtalene, der norske fiskeriinteresser er sentrale. Det er særlig f.o.m. kvoteåret 1998 at risikoviljen i kvotepolitikken har økt. 1998 var også det året da omfanget av *bare boat*-avtalene ble betydelig (se Bendiksen & Nilssen 2001). Ikke bare norsk fiskerinæring, men også norske fiskerimyndigheter er hardt presset; mellom næringens krav på den ene siden og hensynet til forsvarlig forvaltning på den andre. For både næring og myndigheter kan det være bekvemt at det er russerne som får hovedansvaret for at kvotene blir for høye. De faktorer som er pekt på her, viser at russisk risikovilje i kvotepolitikken ikke er påvirket av russiske forhold alene. Russisk kvotepolitikk kan i betydelig grad være påvirket både av disposisjoner i norsk fiskerinæring og av norske fiskeripolitiske forhold.

lig del av de eksisterende avtalene er med norske rederier. Den norske havfiskeflåten direkte kjøp av russiske kvoter er i størrelsesorden 15 000–20 000 tonn årlig. Leasingavtalene kommer i tillegg til dette.

38 Leder i Fiskebåtredernes Forbund, Olav Strand, til *Sumnørsposten* 06.11.01

39 Lederen i Norges Fiskarlag spiller en sentral rolle når kvotetallene drøftes med russerne. For mer detaljert informasjon se *Grå eminenser – svart hav* (Aasjord 2000).

Den tredje endringsmodellen er idébasert og forklarer politisk utvikling mer som følge av endringer i antakelser og verdier enn som følge av økonomiske og politiske faktorer (Majone 1989). Modellen drøfter betingelser for hvordan normer og verdier i omgivelsene er gjenstand for *begrepsmessig innovasjon og politikkutvikling*. I vår kontekst kan vi identifisere føre-var-prinsippet og prinsippet om gjennomsiktighet som slike normer og verdier. Idéperspektivet kan være et nyttig bidrag til å forklare disse normenes status i fiskeriregimet i Barentshavet. Dette kan også suppleres med bidrag fra nyinstitusjonell teori.

Majone analyserer politisk endring som et dialektisk forhold mellom begrepsmessig innovasjon på den ene siden og valg mellom ulike idé- og verdimessige opsjoner på den andre. Arnestedet for begrepsmessig innovasjon definerer Majone som det *politiske samfunn* som deler en aktiv interesse i et spesifikt politikkområde. I det politiske samfunnet deltar akademikere, fagpersoner, politiske planleggere, media og eksperter fra interessegrupper. I vår kontekst utgjør dette det «fiskeripolitiske samfunnet». Dette representerer ulike interesser og verdier der alle bidrar til politikkutvikling gjennom å generere og debattere nye ideer og forslag på den fiskeripolitiske dagsorden. Rollen til *den politiske arena*, derimot, er å foreta valg mellom ulike verdi- og idéopsjoner. I vår kontekst utgjør den politiske arena beslutningstakerne i fiskeriregimet i Barentshavet. Selv om noen aktører opererer på begge arenaer, har de ulike roller: Den første er å generere og debattere ideer, den andre er å foreta valg mellom disse.

Begrepsmessig innovasjon avhenger av politiske og institusjonelle faktorer, i tillegg til forskningsagendaen i det politiske samfunnet (Majone 1989). I denne analysen har vi sett at ulike nivåer i fiskeriregimet i Barentshavet ikke bare har anerkjent føre-var-prinsippet som begrep, men også i stor grad sluttet seg til målsetningen om å basere forvaltningen på en føre-var-tilnærming. Samtidig peker flere trekk i retning av at beslutningstakerne nå aksepterer *større* risiko i fiskeriforvaltningen enn tidligere. I Majones perspektiv kan dette tolkes som at føre-var-prinsippet har vært gjenstand for en begrepsmessig innovasjon, men uten at det har resultert i en tilhørende politikkutvikling. Hva gjelder prinsippet om åpenhet og deltakelse, har dette verken vært gjenstand for begrepsmessig innovasjon eller medført politisk endring. Hvordan kan vi forklare dette?

Innen nyinstitusjonell teori betraktes adopsjon av rådende normer og verdier som viktige for å oppnå ekstern legitimitet (Selznick 1949, 1957, Meyer & Rowans 1977, Jacobsen & Torsvik 1997,

Røvik 1997). Ikke minst for Norge, som har prøvd å etablere status som «verdens beste fiskeriforvalter», er legitimitet viktig. Anerkjennelsen av føre-var-prinsippet kan i lys av dette være uttrykk for identitetsforvaltning for å legitimere fiskeriforvaltningen, både nasjonalt og internasjonalt. Samtidig virker teknokratiske og institusjonelle trekk ved fiskeripolitikken blokkerende for nye ideer, slik at resultatet blir det Røvik (1997) kaller en «frikopling mellom prat og praksis».

When a large measure of discretion is necessary to accomplish a certain task, implementation cannot be fully controlled (...) lack of access to the appropriate forum may, by itself, be a serious obstacle to the proper consideration of new policy ideas. Systematic development and evaluation of new proposals is impossible without organized opportunities for critical debate (Majone 1989).

Dette kan være en treffende analyse av dagens fiskeriregime, som også åpner for en mulig kopling mellom de to prinsippene som drøftes i denne artikkelen: Basert på Majones perspektiv vil reell hensyntagen til føre-var-prinsippet forutsette institusjonelle reformer som åpner for innsyn og bredere deltakelse i torskforvaltningen. 1990-tallets teknokratiske og politiske utvikling i fiskerinæringen, som vi med Beck (1992) kan si har produsert økt risiko, styrker muligheten for at en slik forutsetning foreligger. Kombinasjonen av lukkethet og økt risikovilje hos beslutningstakerne gir implementering av føre-var-prinsippet «dårlige odds». Det samme kan kanskje sies om mulighetene for å demokratisere beslutningsarenaen. En sektor som økonomisk tvinges til å akseptere høyere risiko og politisk avkreves å senke risikoen, foretrekker nok å forhandle i lukkede rom.

I den norske debatten om fiskeriregimets institusjonelle design påpekes det både fra myndigheter og samfunnsforskere at reell medbestemmelse fra næringen, såkalt co-management (Jentoft 1991), er nødvendig for å sikre legitimitet til en forsvarlig regulering av fisket. Dette er et av myndighetenes hovedargumenter for dagens organisering av kvotepolitikken. Uten å angripe co-managementteorien kan følgende påpekes: Fiskeriforvaltningens legitimitet hviler ikke bare på tilliten fra «den indre sirkel» som har fått monopol på å delta i utforming av fiskeriforvaltningen, men også fra andre berørte parter i og utenfor næringen. Denne legitimiteten avhenger også av hvorvidt den politikk som regimet framskaffer, korresponderer med vedtatte fiskeripolitiske mål. De funn som er

gjort her, peker i retning av at co-managementmodellen har sine begrensninger. Mangel på åpenhet i beslutningsprosessen kan være en av disse. Økonomiske og teknologiske forhold i næringen, og særlig kapitaliseringsgrad, kan være en annen. En lukket beslutningsarena som verken oppfyller politiske mål eller viser tilpasningsevne, kan miste den nødvendige tillit:

A policy core that is no longer able to produce new interesting ideas, that continues to fight yesterday's battles instead of attacking today's problems, may eventually lose political support and intellectual credibility (Majone 1989).

Torsken på kanten av stupet?

«Vi kan ikke regne med å redde av lotto hvert år». Det sa en norsk havforsker⁴⁰ da han på vegne av ICES la fram kvoteanbefalingen for 2002. Med dagens lave torskebestand, advarer ICES kraftig mot å opprettholde nåværende fiskepress. Fortsatt overbeskatning, kombinert med dårlige gytesesonger,⁴¹ øker faren for kollaps i bestanden. Dette er situasjonen fire år etter at norske myndigheter og det norsk-russiske fiskeriregimet la en føre-var-tilnærming til grunn i torskeforvaltningen. Paradoksalt nok synes regimet å akseptere *større* risiko etter at føre-var-prinsippet ble anerkjent. Det er heller ingen tegn til en forestående demokratisering av beslutningsprosessen.

Utfordringene ved å effektivere føre-var-prinsippet i torskeforvaltningen kan knyttes til flere nivåer som virker gjensidig forsterkende på hverandre: På det teknokratiske nivået fører kapitaliseringsgraden og den økende teknologiseringen til at både *fangstevnen* og *fangstbehovet* har steget. På det politiske nivået har strukturelle endringer i samfunn og næring bidratt til en *maktforskyvning* i favør av de kapitaliserte og risikovillige i fiskerinæringen. Begge deler bidrar til å øke det politiske presset for å akseptere høyere risiko i fiskeriforvaltningen. Dagens *institusjonelle design* av beslutningsarenaen synes å gi risikoviljen gode vilkår: For det første fordi beslutningsarenaen er befolket av *en* enkelt sektor, der i tillegg havfiskeinteressene er overrepresentert. For det

40 Dankert W. Skagen, Norges representant i Advisory Committee on Fishery Management i ICES. *Fiskaren* 06.06.01.

41 2001 ser ut til å bli det fjerde året på rad med dårlig gyting for torsken. Dette har trolig sammenheng med den lave gytebestanden, iflg. Petter Fossum, toktleder på forskningsfartøyet G.O.Sars (*Fiskeribladet* 07.09.01)

andre fordi beslutningsarenaen er lukket, slik at en kritisk offentlig debatt om fiskeriforvaltningen blir vanskeliggjort. Lukketheten hindrer ikke bare at viktig informasjon som kan ansvarliggjøre beslutningstakerne, kommer *ut*. Politiske krav om justeringer eller nye verdinormer som utfordrer beslutningstakerne, synes heller ikke å trenge *inn*.

Viljen til å overprøve forskeres kvoteanbefalinger har vært økende de senere år, både i Norge og Russland. Det mest interessante ved utviklingen er likevel et felles norsk-russisk ønske om å begrense bruken av føre-var-begrepet. Begge land har signalisert ønske om å senke føre-var-grensen på gytebestanden, mens norske myndigheter også vil begrense ICES' anvendelse av føre-var-begrepet i kvotetilrådingene. Realisering av dette vil begrense havforskernes «frihet» til å anvende føre-var-begrepet, både i bestandsvurderinger og i kvotetilrådingene. Premissene for risikovurdering vil med dette endres på en måte som vil svekke muligheten for både å erkjenne risiko og for å handle når det bærer i feil retning. «Fordelen» med å senke føre-var-grensen er at det kan bidra til å opprettholde bildet av Norge som en ansvarlig fiskerinasjon, og samtidig gi politikere og næring større spillerom i fiskeriforvaltningen. Langsiktige markedshensyn kan også være med i vurderingen ettersom fiskeprodukter i økende grad miljømerkes på det internasjonale markedet. Et produkt fra en bestand som defineres å være under føre-var-grensen, kan få en lavere markedsverdi. Dersom slike betraktninger er rådende, peker det i retning av at føre-var-prinsippet i første rekke anvendes til identitetsforvaltning (Røvik 1997) og markedshensyn.

En senking av føre-var-grensen er langt fra intensjonen i den nye FN-avtalen. Derimot samsvarer det med kravene til havfiskeflåten, som viser til at dagens føre-var-grense på torskebestanden (500 000 tonn) «ikke er vitenskapelig dokumentert». ⁴² Dette peker i retning av at norske myndigheter lar seg presse av de «risikovillige», også i anvendelsen av føre-var-prinsippet. Hvis også myndighetene har problemer med at dagens føre-var-grense «ikke er vitenskapelig dokumentert», bør man kanskje studere FN-avtalen om vandrende fiskebestander en gang til:

States shall be more cautious when information is uncertain, unreliable or inadequate (artikkel 6).

42 Pressemelding fra Fiskebåtredernes Forbund, 06.11.00.

De forhold som er beskrevet i denne artikkelen, gir grunn til å spørre om dagens fiskeriregime er i stand til å ta i bruk føre-var-prinsippet. Funnene tyder på at en slik prosess kan få bedre vilkår dersom regimet reduserer institusjonelle barrierer for nye tenkemåter og omstilling. Større åpenhet og bredere representasjon kan bidra positivt i så måte og vil være i tråd med den nye FN-avtalen om vandrende fiskebestander. Men en næring som er økonomisk tvunget til å presse kvoter høyt over det ansvarlige, er uvillig til å la nye og mindre risikovillige interesser bli «insidere» i kvotepolitikken. Det samme gjelder innsyn fra presse og Storting. For myndighetene, som har tette bånd til de «risikovillige» i næringen, virker det også tungt å skulle gi etter for kravet om en demokratisering av kvotepolitikken. En slik endring vil dessuten synliggjøre og polarisere konflikten mellom ulike forvaltningsstrategier og interesser, og komplisere den politiske hverdagen, både innad i næringen og for myndighetene.

At næringens kapitaliseringsgrad påvirker både fangstevne og fangstbehov, peker i retning av en sammenheng mellom struktur i næringen og vilje til risiko. Slike faktorer bør telle med når føre-var-prinsippet skal implementeres: En næring med høy kapitaliseringsgrad tilsier *større* buffere i forvaltningen enn ved en lavere kapitalisering. Dette peker i retning av at dagens føre-var-grense for torskbestandene heller bør *heves* enn senkes. På lengre sikt bør sammenhengen mellom kapitalisering og risiko også legges til grunn i strukturpolitikken.

Forholdet mellom anbefalte og fastsatte totalkvoter for norsk-arktisk torsk. (Alle tall i tusen tonn).

år	anbefalt kvote	fastsatt kvote
1977	850	850
1978	850	850
1979	600	700
1980	390	390
1981	ingen anb. (220–300 ¹)	300
1982	< 432 (240–300 ¹)	300
1983	< 380 (200 ¹)	300
1984	150	200
1985	170	220
1986	< 446 (388 ¹)	400
1987	< 645 (402 ²)	560
1988	530	590
	325–363 ³	451
1989	335	300
1990	172	160
1991	215	215
1992	250	300–356 ⁴
1993	256	500
1994	649	700
1995	681	700
1996	746	700
1997	750–850 (700 ⁵)	850
1998	514	654
1999	360	480
2000	110 (260 ⁶)	390
2001	263	395
2002	181	??

Kilde: Odd Nakken, Fisheries Research, 37 (1988) 23–35. Tallene i parentes er hentet fra ulike nummer av *Fisken og Havet*, Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt (se fotnoter under).

- 1 Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt, Ressursoversikt for 1986 (s. 36, tabell 2.1.6) Tallene i parentes (unntatt 1997) er den opsjonen som ifølge Ressursoversikten ble anbefalt av ICES. Tallene hvor '<' er benyttet, refererer til den høyeste av tre opsjoner eller beskatningsgrader. På 1980-tallet refererte den høyeste opsjonen vanligvis til hvor stor kvoten ville bli dersom forrige års beskatningsgrad ble opprettholdt.
- 2 Det laveste beskatningsalternativet av tre opsjoner Den høyeste var 645 000 tonn. Ressursoversikt for 1987, Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt.
- 3 På grunn av utviklingen i bestanden anbefalte ICES at kvoten ble redusert gjennom nye forhandlinger. Ressursoversikten 1989, Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt.
- 4 På grunnlag av informasjon om god individuell vekst som ble vurdert av ICES i mai, ble kvoten økt til 356 000 tonn. Ressursoversikten 1993, Havforskningsinstituttet.
- 5 Havforskningsinstituttets anbefaling, iflg. opplysninger fra instituttet. Denne anbefalingen er også kjent fra media.
- 6 Havforskningsinstituttets anbefaling.
- 7 Ikke fastsatt da artikkelen gikk i trykken.

Litteratur

- Album, Gunnar, Veronica Wiik & Bente Aasjord (2001) *Bærekraftige fiskerier i Nord-Norge*. Oslo: Novus Forlag.
- Beck, Ulrich (1992) *Risk Society*. London: Sage Publications.
- Beck, Ulrich (2000) *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press.
- Birnie, B. (1992) «International environmental law: Its adequacy for present and future needs» i Hurrell, A. & B. Kingsbury (red.) *The International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press.
- Churchill, R.R. (1999) «The Barents Sea Loophole Agreement: A 'Costal State' solution to a straddling stock problem», *The International Journal of Marine and Coastal Law* 14 (4).
- Hoel, A.H. 1998: «Political uncertainty in international fisheries management», *Fisheries Research* 37(1-3).
- Hønneland G. & Frode Nilssen (2000) «Comanagement in Northwest Russian Fisheries», *Society & Natural Resources* 13: 635-648.
- ICES (2000a) «ICES Framework for the Implementation of the Precautionary Approach», CWP Working Group on Precautionary Approach Terminology.
- ICES (2000b) Advisory Committee on Fisheries Management, november.
- Jacobsen, D.I. & Jan Thorsvik (1997) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jentoft, Svein (1991) *Hengende snøre. Fiskerikrisen og framtiden på kysten*. Oslo: Ad Notam.
- Majone, G. (1989) *Evidence, Arguments and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Matthews, D.R. (1995) «Commons versus Open Access. The Collapse of Canada's East Coast Fishery», *The Ecologist* 25 (2/3).
- Meyer, J.W. & B. Rowan (1977) «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology* 83: 340-63.
- Nakken Odd, Knut Korsbrekke & Sigbjørn Mehl (2000) «Bestandsmål for torsk – skal dei baserast på fangststatistikk og toktresultat eller på toktresultat åleine?» *Fisken og Havet*, særnummer 1-2000, Bergen: Havforskningsinstituttet.
- Nakken, Odd (1998) «Past, present and future exploitation and management of marine resources in the Barents Sea and adjacent areas», *Fisheries Research* 37: 23-35. Aberdeen: Elsevier A.D. McIntyre.
- Røvik, Kjell A. (1998) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sagdahl, Bjørn K. (1992) *Ressursforvaltning og legitimitetsproblemer. En studie av styringsproblemer ved forvaltning av norsk arktisk torsk*. Rapport nr. 15/92-20. Bodø: Nordlandsforskning
- Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations*. Berkley: University of California Press.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkley: University of California Press.
- St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling, Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Miljøverndepartementet.

- St.meld. nr. 51 (1997–98) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring*. Fiskeridepartementet.
- United Nations (1992) *Rio Declaration On Environment And Development*, www.unep.org/
- United Nations (1992) *Agenda 21*, www.unep.org/
- United Nations (1994) *Convention on the Law of the Sea*, www.un.org/Depts/los/docs.htm
- United Nations (1995) *Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, www.un.org/Depts/los/los_docs.htm
- Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling (1987) *Vår felles framtid*. Tiden Norsk Forlag
- Aasjord, B. (2000) *Grå eminenser – svart hav. Norsk fiskeripolitikk på en korporativ beslutningsarena*. Rapport, Stiftelsen Trygg Mat, ISBN 82-8004-002-1.

Effekter av internasjonale regimer: WTO og «hormonsaken» mellom EU og USA

Frode Veggeland
(f. 1968) er cand.polit. med statsvitenskap hovedfag fra UiO og forsker ved Norsk institutt for landbruks-økonomisk forskning.

Innledning

Temaet for denne artikkelen¹ er handelskonflikten mellom USA og EU om sistnevntes rett til å nekte å importere hormonbehandlet kjøtt («hormonsaken»)². Konflikten ble utløst allerede på slutten av 1980-tallet, men det var først etter at WTO-avtalen trådte i kraft i 1995 at den ble brakt inn for tvisteløsning i et internasjonalt regime.³ Jeg vil se nærmere på hvilken betydning regimet hadde for utfallet. Viktige spørsmål er i den sammenheng *hva* man skal studere betydningen av, *hva eller hvem* det får konsekvenser for, og hvilke *mekanismer* regimet virker igjennom (Hovi & Underdal 2000:179). Jeg vil først og fremst vurdere regimet som kom på plass gjennom etableringen av WTO, og konsekvensene av dette for medlemslandene generelt og USA og EU spesielt. For å vurdere hvilke mekanismer regimet virket igjennom, har jeg valgt å ta utgangspunkt i noen sentrale tilnæringsmåter i studier av internasjonale regimer og institusjoner (Underdal 1998, Hasenclever *et al.* 1997, Hovi & Underdal 2000). To forklaringsmodeller blir brukt: én basert på forutsetningen om stater som rasjonelle, enhetlige aktører drevet av nasjonale (økonomiske) interesser, og én basert på antakelser om at aktørene styres av normer og sosial læring.

1 Takk til Arild Underdal, Morten Egeberg, Leif Forsell, Svein Ole Borgen, Lennart Johanson og deltakerne i gruppen «Internasjonal politikk» på Den nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap, 10.–12. januar 2001, for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

2 EU: Den europeiske union. I denne rapporten brukes EF (Det europeiske fellesskap) for tiden fram til november 1993 da Maastrichttraktaten med etableringen av den europeiske *union* trådte i kraft.

3 WTO: World Trade Organisation.

Problemstillingen består dermed både av et deskriptivt element knyttet til en gjennomgang av hvordan WTO regulerer den internasjonale matvarehandelen generelt, og hensynet til mattrygghet («food safety») spesielt, og et forklarende element knyttet til spørsmålet om hvilke faktorer som best kan forklare effektene av det vi kan kalle «matregimet» i WTO.

Hva er regimer og hvordan kan de studeres?

Definisjoner og teoretiske tilnærminger

Internasjonale regimer kan defineres som «... principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area» (Krasner 1983:1). I tråd med Peters (1999), Krasner (1999) og Levy *et al.* (1995) trekkes det ikke her noe klart skille mellom internasjonale regimer og internasjonale institusjoner. Både innenfor regimeteori og institusjonell teori er man opptatt av å vise at «... institutions are a necessary ingredient of any theory of world politics» (Levy *et al.* 1995: 268). Her betraktes derfor regimer som en bestemt type institusjoner. Dette er samtidig bakgrunnen for at jeg benytter ideer fra både institusjonelle perspektiver innenfor organisasjonsteorien og ideer fra regimeteori innenfor internasjonal politikk. Selv om disse tradisjonelt har hatt forskjellig empirisk fokus, finnes det også klare paralleller mellom dem (Peters 1999:129).

Jeg velger videre å definere de ulike elementene i et regime (eller institusjon) i tråd med bidrag fra Krasner (1983:2) og Levy *et al.* (1995:273): Prinsipper defineres da som generelle forståelser og oppfatninger av virkeligheten, av årsaksforhold og av hva som er det riktige å gjøre; normer er rettigheter og plikter som bidrar til å regulere atferd, men som samtidig er såpass generelle at det kan være vanskelig å knytte dem til konkrete handlinger; regler er konkrete påbud eller forbud knyttet til konkrete handlinger; beslutningsprosedyrer er gjeldende praksis for utforming og iverksetting av kollektive valg.

Det er videre mulig å foreta et skille mellom prinsipper og normer på den ene siden og regler og beslutningsprosedyrer på den andre (Krasner 1983:3). Prinsipper og normer utgjør kjernen i et regime. Omfattende endringer i disse medfører *endringer i selve regimet*. En rekke ulike regler og beslutningsprosedyrer kan være forenlig med de samme prinsipper og normer. Endringer i disse kan derfor betraktes som *endringer innenfor regimet*. En svekkelse

av et regime kan enten bety dårligere samsvar mellom de ulike elementene som regimet består av, eller at det blir dårligere samsvar mellom regimet og utfallene, dvs. atferden som regimet er ment å regulere. Prinsipper og normer er dermed de generelle og overordnede retningslinjene i regimet, mens regler og beslutningsprosedyrer er de konkrete virkemidlene som skal bidra til at retningslinjene følges opp.

Det finnes en rekke ulike tilnærminger til studiet av internasjonale regimers og institusjoners betydning, og jeg skal kort skissere opp dem jeg senere vil bruke i analysen av hormonsaken. Den ene tilnærmingen tar utgangspunkt i at regimer kan forklares ut fra hvordan stater som enhetlige, rasjonelle aktører fremmer sine interesser, og den andre tar utgangspunkt i at læring og utviklingen av normer på internasjonalt nivå påvirker aktørenes oppfatninger og handlinger og dermed regimenenes betydning. Den første tilnærmingen kan sies å tilhøre en gruppe av teorier som tar utgangspunkt i statenes interesser og relative maktforhold, mens den andre tilhører gruppen av teorier som i større grad tar utgangspunkt i kognitive og kunnskapsbaserte prosesser (March & Olsen 1998, Underdal 1998, Rittberger 1993, Hasenclever *et al.* 1997).

Jeg vil her betrakte de to tilnærmingene som komplementære og forsøke å si noe om på hvilke områder og under hvilke betingelser de kan ha forklaringskraft. Fokus er på hvordan selve matregimet er utformet og hvilken betydning dette regimet har for statene. På bakgrunn av de to modellene som presenteres mer utførlig under, vil jeg vurdere hvilke prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer som kan sies å ha blitt etablert gjennom matregimet i WTO, og hvilken rolle dette regimet spilte i hormonsaken.

Modell A: stater som enhetlige, rasjonelle aktører

Denne modellen fokuserer på de vurderinger som enhetlige, rasjonelle aktører gjør i forbindelse med etablering og oppfølging av internasjonale avtaler. Staters evne og vilje til å fremme sine interesser, i tillegg til de insentiver som belønner og straffer bestemte typer atferd, står sentralt. Modellen bygger på tre grunnleggende forutsetninger (Underdal 1998:7):

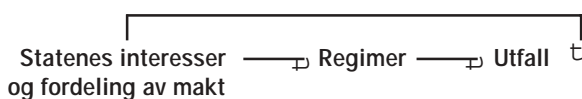
- † Stater opptrer som enhetlige, rasjonelle aktører i internasjonal politikk.
- † Beslutningstakere vurderer handlingsalternativer ut fra hva som kan tjene deres land og velger det alternativ som i størst grad

fremmer de nasjonale interessene.

- t Staten har full kontroll over eget land.

Regimer vil ifølge modell A til enhver tid være avhengig av det «spillet» som foregår mellom statene, og innehar på denne måten ikke en viktig selvstendig og uavhengig rolle i modellen (Krasner 1983). De avgjørende variabler for å forstå utfallet av internasjonalt samarbeid og internasjonal koordinering på de ulike saksområdene er å finne i statenes politiske og økonomiske interesser og kapabiliteter. Selv om regimer kan regulere atferd og påvirke utfall, tillegges de ingen selvstendig rolle i utviklingen av aktørens normer og preferanser. Aktørene bruker regimer for å løse kollektive handlingsproblemer og redusere transaksjonskostnadene. Samtidig vil sentrale og mektige aktører kunne endre eller fjerne regimet i det øyeblikk det fungerer i strid med viktige interesser. Antakelsen er dermed at statene, når de deltar i internasjonalt samarbeid, vil handle i tråd med det som kalles «logic of consequences» (Krasner 1999:209).⁴ En slik logikk innebærer at hvor langt det internasjonale samarbeidet føres og hvilken form det får, vil være avhengig av hvordan sentrale aktører vurderer konsekvensene av ulike alternativer. Et regime kan dermed til enhver tid endres i tråd med endringer i sentrale staters interesser. Årsaksretninger i modellen kan illustreres gjennom følgende figur:

Figur 1



På grunnlag av modell A skulle det være mulig for matregimet innenfor WTO å spille en rolle når det gjelder reguleringen av mattrygghet i internasjonal handel, men hvordan denne reguleringen fungerer, vil være avhengig av både hvordan mektige stater til enhver tid vurderer konsekvensene av alternative utfall, og av det relative maktforholdet mellom statene. Regimet vil dermed få den rollen mektige stater tildeler det. Forventningen er videre at sta-

4 Krasner (1999) bruker uttrykket «logic of consequences», men dette går ut på det samme som det March & Olsen (1989) kaller «logic of consequentiality».

tene vil følge opp internasjonale forpliktelser i den grad kostnadene ved å gjøre dette ikke overstiger gevinsten. Sannsynligheten for at forpliktelsene følges opp, vil øke når risikoen for å bli oppdaget og «straffet» ved eventuelle brudd er relativt høy og når straffen opplevs som kostbar. Statenes handlinger vil uansett være styrt av ønsket om å ivareta nasjonale interesser, og jo sterkere og klarere disse er, jo mindre sannsynlig er det at regimet får en egenvekt (Hovi & Underdal 2000:183–184).

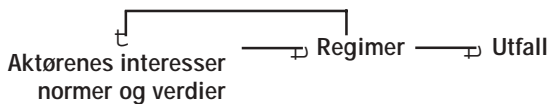
Modell B: læring og normstyrt handling i internasjonalt samarbeid

I henhold til modell B vil aktørene i mange tilfeller handle ut fra en annen logikk enn det som her er kalt «logic of consequences». I modellen framheves derfor en alternativ handlingslogikk som March & Olsen (1989, 1998) har kalt «logic of appropriateness». Denne går ut på at aktørene ofte vil handle ut fra hva som er «passende» og «riktig» å gjøre uten nødvendigvis å foreta rasjonelle overveielser av kostnadene og gevinstene ved ulike handlingsalternativer. Aktørenes handlinger styres heller av normer som er nedfelt i rutiner, regler og prosedyrer. Modellen kan videre sies å bygge på to forutsetninger (Underdal 1998:21):

- † Aktørene deltar i beslutningsprosessen med mangelfull informasjon og usikre preferanser. De vil derfor aktivt søke etter informasjon og ideer.
- † Politikkområder utvikles i stor grad gjennom *læring* – ved at aktørene tilegner seg ny kunnskap og nye ideer og ved at nye normer dannes – og opprettholdes ved at de integreres i standardiserte rutiner og prosedyrer.

Antakelsen er videre at nasjonale aktører, gjennom internasjonal samhandling, inngår i læringsprosesser som bidrar til utviklingen av transnasjonale normer og ideer. På denne måten står idémessige (kognitive) aspekter ved beslutningsprosessen mer sentralt enn maktpolitiske. Fokus er på hvordan normer og preferanser *utvikles gjennom* beslutningsprosessen – dette i motsetning til i modell A der preferansene tas for gitt. Et internasjonalt regime kan i denne modellen fungere både som en mellomliggende variabel og som en uavhengig variabel som kan påvirke aktørenes normer, verdier og interesser og dermed utfallet av internasjonalt samarbeid. Dette illustreres i figur 2:

Figur 2



Det er ikke minst fokuset på tilbakeføringseffekten fra regimer til aktørene som skiller modell B fra modell A, der regimer først og fremst betraktes som «redskaper» i statenes interessekamp. Læring kan skje gjennom kopiering og endring i atferd, og gjennom mer komplekse endringer i oppfatninger og forståelse av hva som er gode og dårlige ideer og løsninger (Levitt & March 1996). Her er det mulig å skille mellom det som kan kalles «grunne effekter» av regimet, dvs. effekter som kan knyttes til endring i nytteverdien av ulike alternativer, og det som går på endring i mer grunnleggende normer og verdier (Hovi & Underdal 2000:194). Fagekspert, som ofte arbeider i miljøer og med problemstillinger som i utgangspunktet er internasjonale, kan i den sammenheng spille en viktig rolle i utviklingen av normer (Haas 1992). Slike normer kan igjen få betydning for hvordan regimet utformes og opprettholdes (Haas 1990).

Det er argumentert med at det er både vanskelig å operasjonalisere elementene i modell B og å stille presise forventninger på bakgrunn av modellens forutsetninger (Underdal 1998). Dessuten er det vist til at det er grunn til å forvente at på den internasjonale arenaen – mer enn på den nasjonale – vil «logic of consequences» dominere over «logic of appropriateness» (Krasner 1999). Dette har sammenheng med at ulike (nasjonale) regler lettere kan komme i konflikt, at det internasjonalt ikke eksisterer en overordnet myndighet, at det internasjonale samfunn preges av asymmetriske maktforhold, og at statene i internasjonale forhandlinger kan tjene mye på å foreta rasjonelle og instrumentelle valg (Krasner 1999:210). Modell B kan likevel være et nyttig supplement som kan forklare elementer som ikke fanges opp av modell A. Her brukes begge de to modellene for å vurdere betydningen av matregimet som ble etablert gjennom WTO-avtalen i 1995.

Metode og data

Studien inneholder to hoveddeler. I den første delen tar jeg sikte på å redegjøre for hva matregimet i WTO består av, hva som skiller dette regimet fra det som eksisterte før WTO-avtalen, og hvordan de ulike elementene i matregimet kan operasjonaliseres og analyseres på grunnlag av definisjonen av regimer som er presentert over. Denne delen av studien bygger først og fremst på offentlige dokumenter og avtaletekster. Hensikten er å strukturere det skriftlige materialet ut fra operasjonaliseringene og analysere forholdet mellom de ulike elementene i regimet. Finnes det for eksempel motstridende normer og prinsipper som er nedfelt i de ulike avtaletekstene? Gjennom dokumentanalysen vil jeg også forsøke å si noe om formålet med de ulike bestemmelsene i matregimet. I den andre delen vil jeg ved å studere en utvalgt case – hormonsaken – illustrere hvordan faktorer fra modell A og B kan forklare hvordan matregimet fungerer. Problemet er her at det har vært få konfliktsaker innenfor matregimet som har vært «kjørt» gjennom prosedyrene i WTO-systemet. Konflikten mellom USA (og Canada) og EU om forbud mot import av hormonbehandlet kjøtt til EU-landene er en av sakene som har vært ført gjennom alle prosedyrene og som samtidig har vært relatert til trygg mat-problematikk. Denne saken kan derfor bidra til å belyse hvordan regimet fungerer. Hormonsaken er også en god case fordi den involverer to av de viktigste aktørene i WTO (USA og EU) og fordi den berører flere av kjerneelementene i matregimet.

Jeg vil redegjøre for hendelsesforløpet under hormonsaken med vekt på perioden fra 1996, da et WTO-panel ble nedsatt, til 1999/2000, da USA iverksatte straffetiltak på grunn av EUs manglende vilje til å innordne seg etter avgjørelsen i WTO. Case-studien bygger på offisielle rapporter om denne saken fra WTO, offentlige dokumenter fra EU og USA, omtaler av saken i aviser fra ulike land, taler fra sentrale aktører, og et begrenset antall intervjuer med folk som har fulgt saken på nært hold innenfor organer der saken har vært til behandling, som WTO, CAC (Codex Alimentarius Commission) og EU. Gjennomgangen av hormonsaken vil også bli brukt for å belyse hvordan forholdet mellom de ulike elementene i matregimet kan fungere i praksis. Gjennom en slik case-studie er målet å redegjøre for og forklare betydningen av at et nytt område – mattrygghet – er blitt integrert i et internasjonalt regime, og å få skilt ut noen av de faktorer som best forklarer effekten av regimet.

Matregimet innenfor rammen av WTO

Bakgrunn

I den første GATT-avtalen fra 1947 var det bare noen få generelle henvisninger til betydningen av tekniske reguleringer og standarder for internasjonal handel (se artikkel I og III). Samtidig eksisterte det en artikkel XX (General exceptions) som åpnet for tiltak som kunne være i strid med andre GATT-regler forutsatt at formålet var å beskytte liv eller helse til planter, dyr og mennesker. Det fantes likevel ingen detaljerte regler knyttet til denne artikkelen som kunne si noe om hvilke tiltak som var akseptable og i hvilke konkrete situasjoner disse kunne gjennomføres. GATT-regelverket var derfor lite egnet til å hindre at tekniske reguleringer og standarder kunne brukes som proteksjonistiske virkemidler. En arbeidsgruppe i GATT konkluderte senere med at tekniske handelshindringer var den største gruppen av handelsbarrierer, utenom toll, som kunne skape problemer for eksportørene. Dette bidro til at også tekniske handelshindringer ble tatt med i forhandlingsrundene i GATT. I Tokyo-runden (1973–79) ble det enighet om en egen avtale på dette området, da 32 GATT-medlemmer undertegnet TBT-avtalen⁵ (den gang også kalt Standards Code) (Grieco 1990). I Uruguay-runden ble denne avtalen utvidet og styrket, og samtidig integrert som en del av WTO-avtalen. I tillegg ble det enighet om enda en avtale, SPS-avtalen,⁶ som i større grad berører de helsemessige aspektene ved tekniske handelshindringer. I begge disse særavtalene oppfordres medlemslandene til å ta i bruk internasjonalt aksepterte standarder. Ved å gjøre dette vil landene oppfylle sine avtaleforpliktelser og dermed kunne unngå handelstvister. Hvis landene velger ikke å anvende internasjonale standarder, må de i henhold til avtalene begrunne og legitimere avviket. I SPS-avtalen nevnes i den forbindelse CAC som det sentrale internasjonale referansepunktet. Målsettingen er å oppnå en harmonisering gjennom at landene i størst mulig grad legger CAC-standardene til grunn for de nasjonale reguleringene. Poenget er at *ulike* nasjonale standarder og reguleringer kan fungere som effektive handelshindringer (Henson 1999). I WTO-avtalen er det gjennom de to nevnte særavtalene gjort et forsøk på både å redusere handelshindringer samtidig som hensynet til mattrygghet er forsøkt ivaretatt. På denne måten

5 Agreement on Technical Barriers to Trade.

6 Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

er det utviklet et eget «matregime» innenfor rammen av WTO. Jeg skal se nærmere på de ulike elementene i dette regimet.

SPS-avtalen og TBT-avtalen i WTO

I WTO-avtalen er det som nevnt to særavtaler – TBT og SPS – som har relevans for problemstillinger omkring mattrygghet. Avtalene omhandler både handelsmessige og helsemessige aspekter ved fastsetting av matvarestandarder og setter viktige rammer for den globale matvarehandelen. De fleste bestemmelsene som er direkte relatert til mattrygghet, finnes i *SPS-avtalen*. Avtalen åpner for at medlemslandene kan innføre matvarestandarder og regler som *kan* virke diskriminerende, men slike tiltak må kun gjøres ut fra hensynet til plante-, dyre- og folkehelsen og må vitenskapelig dokumenteres og begrunnes. *TBT-avtalen* skal sikre at tekniske reguleringer og standarder, som krav til kvalitet, merking og emballasje, ikke skaper unødige handelshindringer. Det kan være problematisk å vite om en standard eller regel omfattes av SPS- eller TBT-avtalen. For eksempel kan krav til merking være relevant for SPS-avtalen i de tilfeller der kravet er direkte relatert til mattrygghet, og for TBT-avtalen, for eksempel i forbindelse med merking av næringsinnhold. Forenklet sagt er det *type* tiltak (tekniske reguleringer) som bestemmer om TBT-avtalen er relevant, mens det er tiltakets *formål* (beskytte plante-, dyre- eller folkehelse) som bestemmer om SPS-avtalen er relevant. Avtalelandene har et rapporteringskrav til WTO i forbindelse med innføringen av nasjonale reguleringer på disse områdene. De forplikter seg til å gi melding (notifikasjon) til WTO-sekretariatet:

- ⊕ når det ikke eksisterer noen relevante internasjonale retningslinjer eller anbefalinger på det angjeldende området eller innholdet i den nasjonale reguleringen eller prosedyren ikke er i samsvar med relevant internasjonal prosedyre eller regulering
- ⊕ hvis den tekniske reguleringen eller prosedyren kan ha stor betydning for handelen med andre WTO-land.

Det er opprettet en TBT-komité og en SPS-komité, der medlemslandene møtes flere ganger i året for å diskutere om avtalene fungerer tilfredsstillende. Gjennom kommunikasjon og samarbeid skal medlemslandene på denne måten forsøke å redusere de tekniske handelshindringene og legge til rette for økt handel. Et viktig moment er her at internasjonale standardiseringsorganer gjennom

WTO-avtalen ble trukket tettere inn i arbeidet med å koordinere og samkjøre de ulike nasjonale reguleringene og standardene. Jeg skal se nærmere på det viktigste organet på matområdet, Codex Alimentarius Commission.

Internasjonalt standardiseringsarbeid: Codex Alimentarius Commission

Codex Alimentarius Commission (CAC) ble opprettet i 1963 og fikk da i oppgave å håndtere matvarestandardprogrammet som Verdens helseorganisasjon (WHO) og FNs mat- og landbruksorganisasjon (FAO) i fellesskap hadde satt i gang. CAC var det første omfattende forsøket på internasjonal regulering av matvarestandarder og er det viktigste internasjonale referansepunktet for dette arbeidet. I 1998 var 163 land medlemmer, og disse utgjorde til sammen 97 prosent av verdens befolkning. Bakgrunnen for opprettelsen av CAC var økt oppmerksomhet mot problemer som ulike nasjonale standarder og regler skapte for handelen og mot hvordan egenskaper ved maten, som for eksempel tilsetningsstoffer, kunne skade folks helse. I FN-systemet ble det dermed pekt på behovet for internasjonal koordinering på disse områdene. Målet var å legge betingelsene til rette for at internasjonal handel kunne foregå redelig samtidig som hensynet til folks helse skulle ivaretas. Begge disse målsettingene er nedfelt i artikkel 1 i statuttene til CAC:

- (a) protecting the health of the consumers and ensuring fair practices in the food trade;
- (b) promoting coordination of all food standards work undertaken by international governmental and non-governmental organizations;...

Dette er for øvrig målsettinger som vi også finner igjen i ulike staters nasjonale matlovgivning.⁷ Det er viktig å understreke at både deltakelsen i CAC og iverksettelsen av vedtatte CAC-standarder har vært gjort på frivillig basis. Det har eksistert få disiplinerende mekanismer utover det at landene selv har innsett at de oppnår visse goder ved å delta i standardiseringsarbeidet.

WTO-avtalen medførte at CAC fikk en ny rolle. I henhold til

⁷ For eksempel har tre hensyn stått sentralt i den norske næringsmiddel-lovgivningen, nemlig at maten er helsemessig trygg, at handelen foregår redelig, og at det er god kvalitet på maten (Mortensen 1992).

SPS-avtalen er det nå slik at nasjonale tiltak og reguleringer relatert til mattrygghet i stor grad blir vurdert i forhold til CAC-standardene. Dette kan på noe sikt føre til at det oppstår flere handelstvister i WTO på grunnlag av om relevante CAC-standarder blir fulgt opp eller ikke. I WTO er det vist til at dette kan føre til en politisering av CAC, noe som i tilfelle vil kunne undergrave hele systemet som er avhengig av at prosessene i CAC i størst mulig grad er basert på vitenskap og fungerer på en objektiv måte.

Felles standarder gjør det lettere å handle på tvers av landegrensene. I tillegg kan det enkelte land spare penger ved at kostnadene forbundet med standardiseringsarbeid fordeles på flere land. Landene har derfor klare interesser knyttet til å delta i dette arbeidet. Samtidig er det ingen garanti for at standardene utformet i CAC ligger på samme eller høyere nivå enn de standardene landene tidligere har anvendt. CAC-standardene er først og fremst «minimumsstandarder». Selv om landene kan velge å bruke høyere standarder på egne matvarer, kan de i henhold til sine WTO-forpliktelser få problemer hvis de nekter import av varer som oppfyller de internasjonale minimumsstandardene. Dessuten *kan* CAC-standarder fastsettes gjennom flertallsbeslutninger, der hvert medlemsland, representert ved en delegasjon ledet av regjeringsutnevnte tjenestemenn, har en stemme hver. Standardene kan på denne måten vedtas til tross for stor motstand fra flere av medlemmene.

Selv om landene i utgangspunktet står fritt til selv å velge om de vil innføre den vedtatte standarden, innebærer medlemskapet i CAC at de risikerer å «stå ansvarlig» for noe de egentlig er imot. I tillegg kan andre aktører indirekte påvirke utfallet, selv om de ikke har stemmerett. Representanter for industrien og for ulike offentlige og private organisasjoner kan inngå i de nasjonale delegasjonene og stille opp på møtene som observatører. I tillegg kan land som ennå ikke er medlemmer, få observatørstatus. CAC er på denne måten et omfattende internasjonalt standardiseringsorgan der mange av premisene for det internasjonale matregimet blir lagt. I hvilken grad standardiseringsarbeidet får en forpliktende karakter vil igjen være avhengig av hvordan forholdet til WTO fungerer.

Prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer i matregimet

I denne delen vil jeg med utgangspunkt i de definisjoner som ble gjort foran, vurdere hvilke prinsipper og normer på den ene siden, og regler og beslutningsprosedyrer på den andre, som matregimet i

WTO består av. Jeg vil også se på hvordan de ulike elementene i regimet henger sammen.

Prinsipper og normer

Innenfor GATT/WTO har et av de viktigste prinsippene for regulering av internasjonal handel vært *ikke-diskriminering*. Dette er også et overordnet prinsipp i matregimet. Prinsippet har to dimensjoner. Den ene er nedfelt i artikkel I i GATT («bestevilkårsklausulen») og går ut på at et medlemsland, ved grensen, ikke skal behandle produktene fra enkelte medlemsland mer fordelaktig enn produkter som har sin opprinnelse fra et hvilket som helst annet land (Hoekman & Kostecki 1995:26). Hvis for eksempel et medlemsland stiller krav om at en importert matvare skal være produsert etter en bestemt standard, skal dette kravet umiddelbart også gjelde ved import av samme varetype fra de andre WTO-medlemmene. Etter opprettelsen av GATT i 1947 har det kommet til flere bestemmelser som innebærer at bestevilkårsklausulen mer eller mindre settes til side (Roessler 1998). Aksept for regionale handelsavtaler, som tollunionen i EU, og åpning for særbehandling av u-land («general system of preferences»), er eksempler på dette. Likevel er prinsippet retningsgivende for arbeidet med å redusere handelshindringer. Den andre dimensjonen i prinsippet om ikke-diskriminering er artikkel III i GATT-avtalen om nasjonal behandling. Denne artikkelen går ut på at alle utenlandske leverandører, når de først er kommet inn på det nasjonale markedet, skal behandles på samme måte som innenlandske leverandører (Hoekman & Kostecki 1995:26, Anderson 1995:13). Prinsippet om ikke-diskriminering henger tett sammen med målet om å skape en mer rettferdig og friere internasjonal handel og er videreført også i SPS-avtalen.

Et annet viktig prinsipp i WTOs matregime er knyttet til *forbrukersynet og behovet for å sikre at helsefarlig mat ikke kommer ut på markedet*. I SPS-avtalen er dette prinsippet nedfelt som en norm i artikkel 2.1 (under Basic Rights and Obligations):

Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.

I artikkel 2.3 vises det til faren for at prinsippet kan brukes for å dekke over andre og, i WTO-sammenheng, ikke-legitime hensyn:

Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade.

Prinsippet kommer også til uttrykk i CAC under Code of Ethics for International Trade in Food, punkt 4.1:

International trade in food should be conducted on the principle that all consumers are entitled to safe, sound and wholesome food and to protection from unfair trade practices.

Som tidligere nevnt, er vitenskapelig dokumentasjon og begrunnelse ved avvik fra internasjonale standarder et annet viktig prinsipp i matregimet. I SPS-avtalen kommer dette til uttrykk bl.a. i artikkel 2.2:

Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.

I SPS-avtalen er det også vist til enkelte tilfeller der det kan gjøres unntak fra kravene om streng dokumentasjon. I den sammenheng står praktisering og tolkning av et føre-var prinsipp sentralt. Prinsippet går ut på at landene på grunn av usikkerhet omkring virkningen av ulike matvarestandarder, produksjonsmåter osv., midlertidig kan innføre begrensninger på matvareimport i påvente av mer informasjon om virkningene (Schlacke 1997). Prinsippet nevnes eksplisitt i verken CAC eller SPS- og TBT-avtalene, men er implisitt tatt hensyn til gjennom formuleringer knyttet til risikovurdering og risikohåndtering. I SPS-avtalens artikkel 5.7 (under Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection) står det følgende:

In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members.

Dermed er i det minste en form for føre-var-tilnærming inkludert som en del av matregimet, noe de fleste landene også mener er nødvendig. Innenfor WTO og CAC er det likevel ikke enighet om

hvordan prinsippet skal tolkes, for eksempel knyttet til hvilke faktorer det skal tas hensyn til ved anvendelsen av prinsippet og hva det vil si at de vitenskapelige bevisene er utilstrekkelige. USA har kjempet for at det *kun* skal være strenge vitenskapelige bevis – helst kvantitative bevis framlagt av dominerende og ledende vitenskapelige miljøer – som skal ligge til grunn for anvendelse av prinsippet. Begrunnelsen har vært at prinsippet ellers vil bli brukt som et proteksjonistisk virkemiddel. USA har også vært imot å bruke betegnelsen *føre-var-prinsipp* eksplisitt i avtaleverkene og mener det er tilstrekkelig å snakke om en *føre-var-tilnærming* («precautionary approach») (intervju). Denne skepsisen kan ses på bakgrunn av at innføringen av et prinsipp i regimet vil kunne gi en klarere rettslig virkning (intervju). EU har på sin side kjempet for å innføre et *føre-var-prinsipp* og har dessuten vist til at også andre faktorer – gjerne kvalitative – må vektlegges i risikohåndtering og risikovurdering, bl.a. med den begrunnelse at det er viktig å opprettholde forbrukernes tillit til matvarene (European Commission 2000a, 2000b). Spørsmålet om tolkning av *føre-var-prinsippet* og av innholdet i risikovurderinger har stått høyt på dagsordenen innenfor både WTO og CAC de senere årene. I den sammenheng har landene blitt enige om at tolkningsarbeidet først og fremst bør foregå innenfor CAC. Landene kom likevel ikke fram til en felles definisjon da dette ble behandlet på sesjonene til «Committee on General Principles» i CAC 10.–14. april 2000 og 23.–27. april 2001, da spørsmålet stod høyt på dagsordenen (CAC 2000, 2001).

På den ene siden gir dermed CAC og SPS legitimitet til at landene kan innføre tiltak for å sikre at maten er trygg. På den andre siden er spørsmålet hvilke hensyn som får størst gjennomslag når konfliktfylte saker kommer på dagsordenen, og hvilke motiver landene vil ha for å innføre slike tiltak, eventuelt kjempe imot dem. Diskusjonen om *føre-var-prinsippet* illustrerer nettopp problemene som kan oppstå når hensynet til ikke-diskriminering og friere handel skal balanseres i forhold til normer og prinsipper som skal fremme forbruker- og helsehensyn. Hvor stort rom det er for ulike tolkninger av prinsipper og normer, vil igjen være avhengig av hvilke konkrete regler og standarder som regimet støtter seg på (herunder operasjonaliseringen av *føre-var-prinsippet*), og hvilke beslutningsprosedyrer og konfliktløsningsmekanismer som anvendes.

Regler og beslutningsprosedyrer

Jeg har tidligere definert reglene i et regime som «konkrete påbud eller forbud knyttet til konkrete handlinger». I likhet med regler viser også standarder til hva som er aksepterte og ikke-aksepterte måter å gjøre ting på, og kan derfor betraktes som *en bestemt type regler* (Brunsson & Jacobsson 1998:13). Samtidig skiller standarder seg ut ved at de i prinsippet er frivillige. I SPS-avtalen oppfordres landene til å følge de standarder som er utformet innenfor CAC, men det stilles ikke noe absolutt krav om at akkurat disse standardene skal brukes. Standardene fungerer derfor heller som råd og anbefalinger i forhold til hvilket reguleringsnivå landene bør legge seg på (Brunsson 1999:114). Landene kan likevel få problemer i forhold til WTO hvis de ikke bruker internasjonalt aksepterte standarder og hvis det på dette grunnlag oppstår handelstvister med andre land. I slike tilfeller kan de bli nødt til å dokumentere hvordan de eventuelt på andre måter oppfyller avtaleforpliktelsene.

I denne sammenheng behandler jeg standarder som en form for regler og utvider derfor definisjonen av regler til også å gjelde konkrete *råd og anbefalinger* knyttet til konkrete handlinger. Samordning er en av de viktigste funksjonene regler har, og står helt sentralt i SPS- og TBT-avtalen i WTO og i standardiseringsarbeidet i CAC. Felles regler og standarder skal samordne landenes matpolitikk og skape forutsigbarhet. I SPS- og TBT-avtalene står det at samordning kan skje gjennom både gjensidig godkjenning og harmonisering. Gjensidig godkjenning innebærer at landene skal godkjenne hverandres reguleringer så lenge de kan sies å fremme de samme målsettinger. Dette åpner for at landene kan ha ulike regler og standarder, men at disse må utformes slik at de er i samsvar med visse normer og prinsipper som landene er blitt enige om. Harmonisering innebærer at landene innfører like internasjonale standarder som i hovedsak blir utformet innenfor internasjonale standardiseringsorganer som CAC.

Grovt sett finnes det to typer standarder: horisontale og vertikale. Horisontale standarder dreier seg om overgripende begreper og anbefalinger og skal i prinsippet være generelle og integrere flere varetyper. Slike standarder utarbeides i egne komiteer (General Subject Committees). Bestemmelser om merking og tilsetningsstoffer er eksempler på denne type standarder. Vertikale standarder dreier seg om mer spesifikke standarder som har et gyldighetsområde avgrenset til én vare eller bestemt gruppe av varer. Bestemmelser om fisk og fiskeprodukter og melk og melkeprodukter er eksempler på denne type standarder. Slike standarder utarbeides

også i egne komiteer i CAC (Commodity Committees).

Samordningen i WTOs matregime kan dermed oppnås ved å bruke en rekke forskjellige metoder. Beslutninger som berører utformingen av matregimet, kan for eksempel skje gjennom både flertallsbeslutninger (som en mulighet i CAC) og gjennom konsensus (som i WTO og i hovedsak i CAC). Muligheten for at landene gjennom flertallsbeslutninger i CAC kan vedta standarder det egentlig er stor uenighet om, har ført til en debatt om beslutningsprosedyrene. Tanken har vært at jo større og bredere enighet det er omkring standardene i CAC, jo mindre er sannsynligheten for at disse standardene skal bidra til handelstvister i WTO. Dette er noe av bakgrunnen for at det i CAC har pågått et arbeid med sikte på å vektlegge nødvendigheten av konsensus i beslutningsprosessen.

Når det gjelder brudd på forpliktelsene i SPS-avtalen, er det åpnet for at den ordinære prosedyren for å løse tvister i WTO – tvisteløsningsmekanismen – kan benyttes. WTO-avtalen førte til at det skjedde en styrking av tvisteløsningsmekanismen (Hovi 1996). To elementer er særlig viktige i den sammenheng: For det første er det innført konkrete tidsfrister for hvert enkelt trinn i prosessen. For det andre er det blitt vanskeligere for den tapende part i en handelstvist å stanse en panelrapport eller blokkere straffetiltak, siden konsensusprinsippet er snudd på hodet.⁸ Tidligere var det behov for *enstemmighet for å få godkjent* både rapporten og eventuelle straffetiltak, mens det nå kreves *enstemmighet for å avvise* en rapport og eventuelle straffetiltak. Dette innebærer at tvisteløsningsmekanismen på en mer effektiv måte kan avskrekke landene fra å bryte med avtaleforpliktelsene. WTO-avtalen gjør det lettere for et land som ønsker å bringe en klagesak inn for WTO, å utløse tvisteløsningsmekanismen og få gjennomslag for å opprette et panel som kan vurdere saken. Gjennom de nye prosedyrene er det blitt atskillig vanskeligere for enkeltland å blokkere eller forsinke en sak som det viser seg de vil tape. Det nye matregimet innebærer derfor at landene har fått sterkere insentiver til å ta i bruk internasjonale standarder siden de da fjerner deler av det grunnlaget andre land kan

8 I WTO oppnevnes det et panel etter at et medlemsland har utløst tvisteløsningsmekanismen. Det er kun medlemsland som kan utløse denne mekanismen, og disse har gjennom WTO-avtalen i realiteten fått en *rett* til å få innvilget en anmodning om å oppnevne et panel (Hovi 1996:335). Panelene skal bestå av uavhengige deltakere, enten disse er hentet fra medlemsstaters delegasjoner eller er fageksperter. Deltakerne skal legge fram sine vurderinger i en panelrapport som skal være til hjelp for tvisteløsningsorganet som skal legge fram en kjennelse i tvistesaken.

gå til sak i WTO på. Spørsmålet er hvordan dette har fungert i praksis og hvilke drivkrefter som har betydd mest i forbindelse med reguleringen av mattrygghet i det nye regimet.

Hvordan matregimet i WTO fungerer: hormonsaken mellom USA og EU

Hormonsaken var den første saken i WTO der bestemmelsene i SPS-avtalen var involvert, og ble dessuten ført gjennom mer eller mindre alle stadier av WTOs beslutningsprosess – fra konsultasjoner til nedsettelse av et panel til anke av panelets konklusjoner og til slutt beregning av kostnadene ved importforbudet med sikte på å legitimere straffetiltak fra USAs side. Denne saken har bidratt til en omfattende debatt om flere sentrale prinsipper og normer som matregimet i WTO består av. Dette gjelder ikke minst den rollen vitenskapelig dokumentasjon skal spille i forbindelse med handelsbegrensende tiltak (Perez 1998). Med utgangspunkt i hormonsaken vil jeg forsøke å si noe om hvordan ulike faktorer i henholdsvis modell A og B kan forklare matregimets betydning for politiske utfall og for landenes handlefrihet i matpolitikken. Jeg vil først redegjøre for hovedtrekkene i hormonsaken for deretter å analysere den ut fra modell A og deretter modell B.

Hormonsaken: noen hovedtrekk

Så tidlig som i 1981 vedtok EFs ministerråd et direktiv (81/602) som la opp til et generelt forbud mot bruk av hormoner bortsett fra til terapeutiske formål.⁹ Ministerrådet bestemte seg likevel for å vente med å følge opp med konkrete tiltak i påvente av videre utredninger. Utredninger fra EFs egne ekspertgrupper viste senere til at naturlige hormoner, anvendt på forsvarlige måter, ikke representerer noen stor helsefare. På dette grunnlag foreslo EF-kommisjonen i 1984 å endre direktiv 81/602 med sikte på å tillate bruk av naturlige hormoner. Europaparlamentet gikk sterkt imot dette og viste en klar motstand mot bruk av hormoner generelt. I desember 1985 innførte EF et forbud mot både naturlige og syntetiske hormoner og varslet samtidig at det innen 1. januar 1988 ville bli innført et forbud mot import av både dyr og kjøtt fra dyr som har vært

9 Framstillingen av hormonsaken bygger i hovedsak på WTO (1997, 1998, 1999), oversikter fra US Department of Agriculture (<http://www.usda.gov/>) og oversikter fra EU-kommisjonen (<http://europa.eu.int/>).

behandlet med hormoner. I 1987 prøvde USA å utløse tvisteløsningsmekanismen i GATT på bakgrunn av at landet mente EFs varslede importforbud brøt med bestemmelsene i TBT-avtalen. EF stoppet både dette forsøket og forslaget om å oppnevne en egen ekspertgruppe for å se på saken, noe de hadde større mulighet til under den «gamle» GATT-avtalen. I CAC ble det samme år fastsatt egne maksimumsgrenser for restmengder av syntetiske hormoner, og det ble dessuten vist til at slike maksimumsgrenser ikke er nødvendig for naturlige hormoner siden det antas å være en svært liten risiko for at disse skal utgjøre noen helsefare.

1. januar 1989 iverksatte EF importforbudet samtidig som USA innførte straffetiltak.¹⁰ Resultatet var at all kjøttimport fra USA til EF ble forbudt (dette til tross for at USA ikke hadde godkjent bruk av hormoner for gris og hest). Sentralt stod seks hormoner – tre syntetiske og tre naturlige – som USA har tillatt brukt i forbindelse med kjøttproduksjonen, men som har vært forbudt i EF. Etter hvert åpnet EF for en viss import fra USA av dyr som ikke var behandlet med hormoner, men stilte samtidig krav til USAs kontrollrutiner for å sikre at dyrene ikke hadde vært gjennom denne behandlingen. Hormonsaken hadde dermed utviklet seg til å bli en bilateral handelskonflikt mellom USA og EF. Regimet i GATT spilte ikke noen sentral rolle i denne konflikten, først og fremst på grunn av EFs mulighet til å blokkere anmodninger om tvisteløsning.

1. januar 1995 trådte WTO-avtalen i kraft, og det nye matregimet, med SPS-avtalen som et sentralt element, kom dermed på plass. Det var nettopp SPS-avtalen som først og fremst kom til å bli relevant for spørsmålet om legitimiteten til EUs importforbud. I tiden som fulgte var det en rekke konsultasjoner mellom EU og USA med sikte på å løse denne saken bilateralt, men uten hell. I juli 1995 ble fire prinsipper knyttet til hvilken rolle vitenskapelig dokumentasjon skal spille i forbindelse med beslutningsprosessen, vedtatt i CAC (til tross for motstand fra EU). Det ble også vedtatt maksimumsgrenser for restmengder av to syntetiske hormoner og dessuten nok en gang vist til at det ikke er behov for slike grenser for naturlige hormoner. Dette ble vedtatt gjennom flertallsbeslutninger, der EU-landene stemte imot.

Flere av argumentene som USA lenge hadde fremmet i forbindelse med hormonsaken, ble på denne måten nedfelt i matregimet,

10 Dette dreide seg om 100 prosent *ad valorem* (tollsats i forhold til pris/verdi – regnes som prosent av importpris før toll) på importvarer fra EF til en verdi av ca. 100 millioner dollar.

både som konkrete standarder og som styrende prinsipper for standardiseringsarbeidet. Disse endringene i regimet fikk senere betydning for behandlingen av hormonsaken i WTO. I EU pågikk det på 1990-tallet en prosess som gikk i retning av å skjerpe tiltakene mot hormonbehandlet kjøtt. I mars 1996 resulterte dette i et vedtak i Ministerrådet, mot Storbritannias stemme, som bl.a. innebar at forbudet ble utvidet til å gjelde kunstige vekstfremmende midler («beta-agonist») og at det skulle innføres strengere veterinærinspeksjoner av gårder og slakterier. Et viktig argument fra EFs side har vært at det er nødvendig å opprettholde og styrke forbudet mot hormoner så lenge det eksisterer en mulighet for at hormonene kan være helseskadelige. I tillegg har bl.a. EU-kommisjonen påpekt at det er nødvendig å ta hensyn til forbrukernes motstand mot bruken av disse hormonene.¹¹ Uavhengig av den reelle helsefaren kan forbrukernes bekymringer resultere i redusert kjøttforbruk og tap for produsentene. Utviklingen i EU førte dermed til enda større sprik i forhold til USAs posisjoner.

I januar 1996 brakte USA hormonsaken inn for WTO. I første omgang ble det igangsatt formelle konsultasjoner i henhold til artikkel XXII i avtaleverket.¹² Siden disse ikke førte fram, ba USA på et møte i WTOs tvisteløsningsorgan i mai samme år om at det skulle opprettes et panel som kunne vurdere saken. EU prøvde å stoppe dette forsøket, men etter at USA kom med nok en anmodning, ble det i juli nedsatt et panel med en sammensetning av medlemmer som begge parter aksepterte.¹³ På samme tid bestemte WTO at USAs unilaterale straffetiltak, som hadde vart siden 1989, måtte opphøre i påvente av konklusjonene fra panelet og ankeinstansen i WTO (Christoforou 2000:624).

30. juni 1997 ble panelets rapport lagt fram, og denne fastslo at EUs importforbud ikke var forenlig med EUs forpliktelser i henhold til SPS-avtalen, først og fremst fordi forbudet ikke bygde på tilstrekkelig vitenskapelig dokumentasjon, dvs. på en forsvarlig risikovurdering eller på tiltak som er relatert til relevante internasjonale

11 Se for eksempel *Electronic Telegraph* 19.03.96.

12 Artikkel XXII ble nedfelt i den opprinnelige GATT-avtalen fra 1947 og viser til at avtalelandene skal gi rom for konsultasjoner om forhold som gjelder bestemmelser i avtalen.

13 I oktober fulgte Canada opp med anmodning om at det ble opprettet et panel som skulle vurdere importforbudet som EU også hadde rettet mot Canada. Hormonsaken mellom EU og Canada pågikk mer eller mindre parallelt med hormonsaken mellom USA og EU og fikk samme utfall. Norge brukte for øvrig sin rett til å gå inn som tredjepart og støttet EU under denne konflikten.

standarder. EU anket panelets funn inn for WTOs ankeinstans («Appellate Body») i september samme år. I januar 1998 ble ankeinstansens rapport lagt fram. I denne rapporten ble hovedkonklusjonen til panelet opprettholdt, nemlig at EUs importforbud ikke var forenlig med SPS-avtalen og at EU måtte sørge for at de handelspolitiske tiltakene bringes i overensstemmelse med WTOs regelverk. Samtidig reverserte ankeinstansen flere av panelets vurderinger.¹⁴ Et av de viktigste poengene var her konkretiseringen av hvilke forhold som kan inngå i risikovurderingene. I rapporten ble det bl.a. vist til følgende (World Trade Organisation 1998):

The Appellate Body (...)

(h) modifies the Panel's interpretation of the concept of «risk assessment» by holding that... neither Articles 5.1 and 5.2 nor Annex A.4 of the SPS Agreement require a risk assessment to establish a minimum quantifiable magnitude of risk, nor do these provisions exclude a priori, from the scope of a risk assessment, factors which are not susceptible of quantitative analysis by the empirical or experimental laboratory methods commonly associated with the physical sciences.

På bakgrunn av rapporten fra ankeinstansen mente EU-kommisjonen at det ville være mulig ved hjelp av nye risikovurderinger å oppfylle WTO-forpliktelsene (intervju; European Commission 1999).

USA og Canada mente at EU innen en konkret tidsfrist måtte endre sin politikk, mens EU fastholdt at de vil gjøre dette «så raskt som mulig». På grunn av denne uenigheten ba EU om at WTOs tvisteløsningsorgan skulle foreta en bindende avgjørelse. Resultatet var at EU fikk 15 måneder på seg til å sørge for at WTO-forpliktelsene kunne overholdes. 13. mai 1999 utløp fristen for EU til å åpne markedet for import av amerikansk kjøtt, men EU valgte likevel å opprettholde forbudet. USA reagerte på dette ved å anmode tvisteløsningsorganet om å godkjenne gjengjeldelsestiltak til en verdi av vel 200 millioner dollar pr. år. EU protesterte mot at nivået på tiltakene var for høyt. WTOs tvisteløsningsorgan fikk dermed saken til vurdering og verdsatte 12. juli samme år kostnadene for

14 EU fikk bl.a. støtte av ankeinstansen for at risikovurderinger knyttet til folks helse ikke trenger å være basert på kvantitative vitenskapelige analyser eller eksperimenter, at importforbudet ikke var skjult proteksjonisme, at det også kan være legitimt å støtte seg på minoritetssynspunkter i det vitenskapelige miljøet og at bevisbyrden ifølge SPS-avtalen ikke ligger hos det land som har innført et SPS-tiltak (men hos det land som klager saken inn for WTO) (World Trade Organisation 1998).

USA knyttet til EUs importbud til drøyt 115 millioner dollar.¹⁵ 29. juli 1999 iverksatte USA sine tiltak ved å innføre avgifter (med en verdi som tilsvarer de beregnede kostnadene) på (i hovedsak) landbruksprodukter fra EU-landene. Hardest rammet ble Frankrike, Tyskland, Italia og Danmark. Samtidig unnlot USA å innføre straffetoll på varer som hadde stor betydning for Storbritannia, først og fremst fordi Storbritannia flere ganger har gått imot EUs posisjoner i denne saken.¹⁶

Hormonsaken har dermed blitt ført gjennom en rekke av prosedyrene i WTO og har endt opp med en avgjørelse som i hovedsak støtter opp under USAs klagesak, i det minste når det gjelder å fjerne importforbudet. Fra å være en bilateral konflikt mellom USA og EU har saken etter at WTO ble opprettet i 1995, blitt en konflikt som har utviklet seg i tråd med de prosedyrer som gjelder for matregimet. Regimet har påvirket hvilke deler av denne saken som har stått sentralt på dagsordenen og har bidratt til å løse uenighet mellom partene når det gjelder tidsfrister og skadevirkninger av importforbudet. Det har likevel vist seg vanskelig å tvinge den tapende part – EU – til å rette seg etter hovedavgjørelsen i denne saken, nemlig opphevingen av importforbudet. Spørsmålet er derfor hva som kan forklare matregimets betydning i denne saken. Har utviklingen av hormonsaken blitt påvirket av læring og utvikling av felles normer? Er det, når det kommer til stykket, likevel sentrale nasjonale interesser som er avgjørende for utfallet? Jeg skal belyse dette ved å analysere hormonsaken ut fra de to modellene som tidligere er presentert.

Hormonsaken og internasjonale regimer som arenaer for enhetlige, rasjonelle stater styrt av egeninteresser

I modell A står statenes interesser sentralt for å forklare utfallet. Forløpet av hormonsaken skulle i tråd med denne modellen kunne forklares ut fra hvordan USA og EU til enhver tid vurderte konsekvensene av alternative utfall. Jeg ville forvente at partene rettet seg etter WTOs beslutninger i den grad kostnadene ved å gjøre dette ikke oversteg gevinsten. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at landene både har kortsiktige og langsiktige interesser knyttet til

¹⁵ Canada krevde å få godkjent gjengjeldelsestiltak til en verdi av 75 millioner kanadiske dollar pr. år, men voldgiftsorganet reduserte dette til 11,3 millioner kanadiske dollar.

¹⁶ Se *Electronic Telegraph* 19.03.96, 20.07.99.

matregimet. De kan være med og utvikle og rette seg etter et regime som begrenser atferd og medfører kostnader på kort sikt hvis de antar at de på lang sikt vil kunne tjene på det (Levy *et al.* 1995:271). Regimet kan slik gi aktørene insentiver for å anlegge et mer langsiktig perspektiv på de valg de treffer (Hovi & Underdal 2000: 195). Dette kan for eksempel bidra til å forklare at USA er aktiv med å klage andre land inn for WTO, men samtidig viser vilje til å endre sin politikk på bakgrunn av saker der andre har klaget USA inn for WTO. Spørsmålet er hvilke interesser som stod sentralt i forbindelse med hormonsaken og hvordan disse ble fremmet og forsvart av landene. Dessuten, hvor klare og veldefinerte var landenes preferanser?

Det er relativt enkelt å identifisere de amerikanske interessene. Disse synes i all hovedsak å være knyttet til ønsket om å sikre markedsadgang til EU for amerikanske kjøtteksportører. EUs importforbud har stengt eksportørene ute fra det europeiske markedet, noe som har påført amerikanske bønder og produsenter store kostnader. I USA er det på denne måten de økonomiske interessene som står i sentrum. Dette ble da også understreket av den amerikanske landbruksministeren, Dan Glickman, da han i januar 1996 kommenterte USAs intensjon om å sette i gang formelle konsultasjoner med EU innenfor rammen av WTO (United States Department of Agriculture 1996):

It underscores the U.S. government's determination to end this long-standing unfair trade practice and restore access for U.S. meat exporters to this important market (...) U.S. meat producers and exporters should be assured that our government will not allow bad science to be used as a non-tariff barrier. We will use every tool available to us to ensure that our exports are treated fairly in foreign markets.

Den amerikanske landbruksministeren slo på denne måten fast at han ikke betraktet EUs argumentasjon som legitim. Forbudet mot hormonbehandlet kjøtt burde oppheves hvis det ikke kunne underbygges med troverdig vitenskapelig dokumentasjon. USA har i hovedsak hatt to alternative strategier i kampen om å få fjernet forbudet og fremmet sine interesser: enten utøve bilateralt press eller benytte seg av prosedyrene som er nedfelt i WTO og dermed få legitimert sine krav av et internasjonalt regime. Den første strategien ble benyttet fram til 1996 uten å føre fram. USA kunne i denne perioden lagt enda større press på EU ved å utvide straffetiltakene. Samtidig ville økt press kunne ført til alvorlige øko-

nomiske konsekvenser hvis resultatet hadde vært en utvidet handelskonflikt. Poenget er at ingen av partene hadde interesse av at denne saken skulle eskalere, både fordi økonomiene er tett integrert i hverandre og fordi partene har et tett sikkerhetspolitisk samarbeid. Det har derfor vært viktig for begge parter å holde konflikten på et relativt lavt nivå. Dette kan også være noe av bakgrunnen for at USA har forsøkt å legitimere sine krav gjennom først GATT og så WTO. Samtidig har USA kunnet bruke matregimet strategisk gjennom sin innflytelse på utformingen av regimet. Dette har bl.a. kommet til uttrykk gjennom arbeidet for at det i CAC og SPS-avtalen skulle stilles strenge krav om vitenskapelig dokumentasjon for å begrunne handelsbegrensende tiltak, og gjennom innsatsen i forbindelse med utformingen av CAC-standarder for hormoner. I CAC har EU-landene til og med blitt nedstemt på disse områdene. USA har dermed oppnådd strukturell makt innenfor matregimet i den forstand at enkelte av de prinsipper og normer som USA har stått for, også har blitt nedfelt i regimet. For USA har regimet derfor kunnet framstå som et sett av «mulighetsstrukturer» (opportunity structures) som har påvirket muligheten til å få gjennomslag for egne preferanser. USA har hatt klare interesser og preferanser knyttet til denne saken helt siden den dukket opp på 1980-tallet og har fremmet disse både bilateralt med EU og innenfor organer som WTO. SPS-avtalen kan på denne måten tolkes som et redskap USA valgte å bruke for å «tvinge» EU til å oppgi importforbudet.

I EU har utviklingen siden 1980-tallet gått i retning av en stadig strengere holdning i spørsmålet om hormoner, noe som har skjedd parallelt med en økt vektlegging av forbruker- og helsehensyn i matpolitikken (Veggeland 1999, 2000). Det er derfor mulig å identifisere flere motiverende faktorer og interesser som har hatt betydning for EUs konflikt med USA.

For det første har det i flere av medlemslandene vært interesser knyttet til beskyttelse av den nasjonale kjøttproduksjonen.¹⁷ Hormonforbudet har vært nyttig som middel til å stenge mektige konkurrenter fra USA og Canada ute fra det europeiske markedet. I tillegg har det i perioder vært problemer med overproduksjon av kjøtt. På denne måten har det vært klare økonomiske interesser knyttet til importforbudet, selv om det har vært vanskelig å fremme disse på en eksplisitt og legitim måte i forbindelse med EUs rolle i internasjonal handel.

¹⁷ Se f.eks. *The Economist* 22.05.99.

For det andre har det innenfor EU vært klare forbrukerinteresser knyttet til dette spørsmålet, og disse har også fått gjennomslag i EUs organer og i medlemslandene. Slike interesser er legitime å fremme innenfor det internasjonale matregimet, og det er da også disse som EU har brukt som hovedbegrunnelse for å opprettholde importforbudet. Samtidig er det tydelig at forbruker- og helsehensyn har fått spille en reelt større rolle i EU utover på 1990-tallet (intervju; Veggeland 2000). Vektlegging av forbrukerinteresser kom bl.a. fram i pressemeldingen som Kommisjonen la fram på grunnlag av ankeinstansens rapport, som ga EU støtte på enkelte punkter utenom selve importforbudet (European Commission 1998):

The Appellate Body also agreed with the EU that the assessment of the risk to human health is not a quantitative scientific analysis by empirical laboratory methods associated with the physical sciences, but must cover, in the words of the Appellate Body, «risks in human societies as they actually exist in the real world where people live, work and die». This is a victory for the European consumers whose legitimate health concerns are allowed to be taken into account.

Et interessant aspekt ved dette er at også USA var fornøyd med rapporten fra ankeinstansen, siden konklusjonen om at EUs importforbud ikke var legitimt, ble opprettholdt. Når det gjelder EUs vektlegging av forbrukerinteressene, er et viktig moment at forbrukernes bekymringer og skepsis også kan ha økonomiske konsekvenser. Dette har kommet tydelig fram i forbindelse med kugalskapsaken, der forbrukerfrykten har resultert i kraftig nedgang i kjøttforbruket i flere land (Veggeland 2000). Tilsvarende press finnes ikke i USA, der forbrukerne i flere tiår har vært vant til å spise hormonbehandlet kjøtt. I større grad enn USA har derfor EU også økonomisk hatt interesse av å vektlegge forbrukerhensynet i hormonsaken.

I likhet med i USA har det i EU eksistert klare interesser knyttet til hormonsaken. EUs interesser har imidlertid vært mindre entydige enn USAs. Dette har delvis sammenheng med at EU, på grunn av den institusjonelle oppbygningen, ofte vil ha større problemer enn USA med å opptre enhetlig. I den tidlige fasen av hormonsaken var det for eksempel klare forskjeller mellom Europaparlamentet og Kommisjonen, der Europaparlamentet vektla forbrukerhensynet og ønsket en strengere holdning til bruk av hormoner enn Kommisjonen. Etter hvert ble likevel de to organene mer samkjørte i dette spørsmålet. Blant medlemslandene var det også uenighet, der først og fremst Storbritannia kjempet imot de strenge tiltakene mot hor-

monbehandlet kjøtt. Dette skapte også misnøye internt i EU (intervju). Det kan på denne måten reises innvendinger mot realismen i forutsetningen om at EU betraktes som en enhetlig aktør. Likevel opptrådte EU, da posisjonene internt først var lagt, relativt konsistent i sin motstand mot hormoner. I GATT/WTO-sammenheng opptrer dessuten EU som én aktør ved at Kommisjonen representerer alle landene.

I forbindelse med importforbudet har dermed først og fremst økonomiske interesser stått sentralt for USA, mens både økonomiske interesser og forbrukerinteresser har vært viktige for EU. På denne bakgrunn har partene hatt relativt klare preferanser. USA har hele tiden presset på for å oppheve forbudet og har innført straffetiltak for å få sin vilje gjennom, først bilateralt og deretter legitimert av WTO. EU har hele tiden stått hardt på i sitt forsvar av forbudet og har vært villig til å ta kostnadene som følger av USAs tiltak.

I hormonsaken har EUs preferanser vært sterke. Til tross for at EU har tapt hver gang importforbudet har blitt vurdert i WTO, har det ikke vært noen vilje til å innordne seg regimets bestemmelser. Det virker med andre ord som om EU følger en «logic of consequences» der kostnadene ved å bryte de internasjonale forpliktelsene og få straffetoll på eksport til USA, vurderes som mindre enn kostnadene ved å lempe på restriksjonene på bruk av hormoner. Når det gjelder opprettholdelsen av importforbudet, har derfor matregimet hatt begrenset betydning. EU står på sitt mer eller mindre uavhengig av bestemmelsene i regimet. Det kan derfor argumenteres for at hormonsaken har bidratt til en svekkelse av matregimet siden den har resultert i dårligere samsvar mellom regimet og den atferden det er ment å regulere (Krasner 1983).

Når det gjelder hovedspørsmålet – selve importforbudet – der aktørene har hatt klare preferanser som de relativt konsistent og over lengre tid har fremmet internasjonalt, virker det som om modell A har god forklaringskraft. Internasjonale regimer blir i denne sammenheng arenaer der USA og EU som relativt enhetlige aktører handler på bakgrunn av gitte preferanser og ut fra kost-nyttevurderinger. Regimet er dermed ikke sterkt nok til å tvinge EU til å endre sin politikk. Det er likevel enkelte aspekter ved hormonsaken der regimet synes å ha hatt større betydning som arena for læring og utvikling av felles normer.

Hormonsaken og internasjonale regimer som arenaer for læring og utvikling av felles normer

Ved å anvende modell A har jeg forsøkt å vise hvordan sentrale interesser knyttet til saker der statene har relativt klare interesser, kan bidra til å forklare hvordan matregimet fungerer. Regimet har hatt en effekt, men i liten grad på de områder der aktørens preferanser har vært sterkest. Når det gjelder spørsmålet om importforbud, har aktørene vurdert konsekvensene av ulike alternativer og handlet ut fra hva de tror i størst grad vil kunne tjene de nasjonale interessene. Det går derfor an å identifisere en mer eller mindre direkte sammenheng mellom statenes preferanser og utfallet (se figur 1). Samtidig er det enkelte aspekter ved hormonsaken som ikke fanges opp av modell A. Integreringen av mattrygghet i det internasjonale regimet har bidratt til en kontinuerlig diskusjon om tolkningen av de prinsipper og normer som skal styre dette området. Politikere, byråkrater og forskere fra ulike land møtes på flere arenaer der de forsøker å komme fram til en felles plattform. På bakgrunn av modell B kunne vi dermed forvente at matregimet har spilt en viktig rolle som normgiver som har påvirket landenes atferd, mer eller mindre uavhengig av de nasjonale interessene. Antakelsen vil dessuten være at nasjonale aktører gjennom samhandling innenfor CAC og WTO har inngått i læringsprosesser som har bidratt til utvikling av transnasjonale normer som styrer atferden (jf. «logic of appropriateness»). Dette kan igjen ha betydning for hvordan regimet fungerer.

Som vist foran, synes det ikke som om matregimet har spilt en viktig rolle når det gjelder selve EUs importforbud. Læringsprosessen aktørene har inngått i, synes heller ikke å ha påvirket aktørens interesser og preferanser i nevneverdig grad i dette spørsmålet. På andre områder har likevel slike faktorer spilt en rolle. Hormonsaken har skapt oppmerksomhet mot enkelte problemer og bidratt til en debatt om både tolkning av prinsipper og normer og bruken av prosedyrer. Viktig i denne sammenheng er debatten om risikoanalyser og føre-var-prinsippet og bruken av henholdsvis konsensus eller flertallsbeslutninger ved fastsetting av internasjonale standarder.

Når det gjelder føre-var-prinsippet, har EU og USA utviklet forskjellige holdninger. USA er skeptisk til å integrere dette prinsippet eksplisitt i det internasjonale matregimet av frykt for at det bare blir et skjult proteksjonistisk virkemiddel. EU har på den andre siden lagt stadig større vekt på føre-var-prinsippet, blant annet på bakgrunn av forbrukerprotester og matskandaler som har ført til forstyrrelser på det europeiske markedet. Det er samtidig påfallende

at de normative argumentene i hormonsaken i stor grad faller sammen med de økonomiske interessene, noe som underbygger mistanken om at landene i stor grad står for en strategisk bruk av argumenter. Det synes imidlertid også klart at myndighetene i USA og EU over tid også har utviklet reelt sett forskjellige normer knyttet til matvarehandel og matproduksjon, blant annet på grunn av ulike erfaringer og ulike holdninger ute i samfunnet. Konflikten i hormonsaken kan derfor også ses i lys av at forskjellige normer sto mot hverandre. Dette ble også understreket av EUs kommissær med ansvar for handelsspørsmål, Pascal Lamy.¹⁸

But we are running more and more into the behind-the-border, non-tariff measures brought about by diverging domestic rules on such matters as regulation, licensing and standards. Such rules are often based on sharply different societal values and sensitivities on health, consumer and environmental protection.

Hormonsaken bidro nettopp til å synliggjøre forskjeller i verdier og oppfatninger. Begge parter kan sies å ha handlet ut fra hva de har oppfattet som å være akseptabelt – «appropriate» – ut fra *nasjonale* normer og verdier. Selv om partene betrakter elementer som forbrukerhensyn og ikke-diskriminering som legitime, har ikke matregimet skapt en felles forståelse av disse. Likevel har ikke minst regimet som ble etablert innenfor WTO i 1995, bidratt til at aktørene mer eller mindre tvinges til å tenke gjennom hva som er akseptable prinsipper og normer i forbindelse med internasjonal matvarehandel. Det er lagt til rette for læring ved at aktørene i økt grad og på mer rutinemessig basis (både i CAC og TBT- og SPS-komiteene) utveksler informasjon og dermed kan justere atferd og oppfatninger på grunnlag av denne informasjonen. Illustrerende i så måte er at ca. 80 problemområder stod på den formelle dagsorden i SPS-komiteen i tidsrommet 1995–2001, og at kun tre av disse endte med handelstvister i WTO (World Trade Organisation 2001).¹⁹ Læringspotensialet kan sies å øke når konfliktfylte saker tas opp i uforpliktende og faglige diskusjoner før de tas opp i formelle, politiske forhandlinger i WTO. Det er dessuten mulig å flytte saker *fra* politiske forhandlinger i WTO *til* mer uforpliktende diskusjoner og

18 Uttalelsen er hentet fra en tale Pascal Lamy holdt under et møte i European American Business Council, Washington, DC, 14.10.99 (<http://europa.eu.int/rapid/>).

19 De tre sakene var hormonsaken mot EU, laksesaken mot Australia og saken om diverse landbruksprodukter mot Japan (<http://www.wto.org/>).

faglig avklaring i CAC, noe som er blitt gjort når det gjelder spørsmålet om føre-var-prinsippet. Samtidig skjer det en vektlegging av konsensus i det internasjonale standardiseringsarbeidet i CAC, noe som også kan bidra til en utvikling i retning av felles normer. I forbindelse med hormonsaken var ett av problemene at EU ble *nedstemt* når det gjaldt standarder for enkelte av de hormoner som var relevante i konflikten med USA.

SPS-avtalen og koplingen til CAC har derfor bidratt til økt behov for å skape en felles forståelse hvis åpne konflikter skal unngås. I disse læringsprosessene spiller ekspertene og vitenskapsmiljøene en viktig rolle. Når det skapes enighet på tvers av landegrensene i disse miljøene, øker også sjansen for at det på politisk nivå skjer en læringsprosess der atferden og oppfatningene justeres i forhold til ny informasjon og kunnskap. Innenfor EU ser vi at dette har skjedd i forhold til å utvikle en mer restriktiv holdning til bruk av hormoner. Problemet er imidlertid at denne justeringen fra EUs side har skjedd uten en tilsvarende utvikling i USA og uten at det internasjonale matregimet har blitt justert på samme måte. Spørsmålet er hvilke normer og holdninger knyttet til disse spørsmålene som på noe sikt får gjennomslag i det internasjonale vitenskapsmiljøet. Utviklingen innenfor dette miljøet er avgjørende for den videre utformingen av matregimet.

Hormonsaken har bidratt til å plassere mattrygghet sentralt på den internasjonale dagsorden og til at det er blitt legitimt å diskutere hvordan hensynet til forbrukerne skal sikres samtidig som hensynet til ikke-diskriminering skal ivaretas. Konflikten har synliggjort problemene med ulike tolkninger av normer og prinsipper og bidratt til å intensivere arbeidet med å utvikle en felles forståelse blant aktørene. Dette har ikke minst kommet til syne innenfor CAC der en rekke av problemområdene som kom til syne i hormonsaken, er satt på dagsordenen. Samtidig har hormonsaken foregått innenfor etter hvert institusjonaliserte prosedyrer som alle aksepterer og tar i bruk. På enkelte områder har aktørene godtatt beslutninger som har kommet ut av regimet, selv om de har vært i strid med landenes interesser. Dette viser at matregimet tross alt bidrar til å regulere statenes atferd. Ved at konflikter håndteres innenfor regimet, legges dessuten argumenter og begrunnelser åpent fram. Dermed blir det også større grad av forutsigbarhet enn ved bilaterale konflikter.

I hormonsaken har både konsultasjoner, nedsettelsen av et panel, ankesaken og fastsetting av nivået på straffetiltak vært gjort i tråd med avtalebestemmelsene i regimet. Partene har fulgt regimet når det gjelder hvilke prosedyrer som skal benyttes i håndteringen

av konflikten. Det er vanskeligere å se at denne logikken har hatt stor betydning når det gjelder hvordan de forholder seg til selve utfallet av hormonsaken. Statene kan i den sammenheng sies å ha handlet ut fra hva som er «appropriate» nasjonalt, men ikke minst EU kan ikke sies å ha handlet «appropriate» i forhold til det internasjonale regimet. Hormonsaken illustrerer at ved konflikter mellom to mektige aktører innenfor et regime som berører vitenskapelige forhold, kan en viktig del av kampen bli hvilke normer og prinsipper i regimet som skal stå sentralt og hvordan disse skal tolkes. I hormonsaken var ikke regimet sterkt nok til å «tvinge» igjennom en beslutning som en av partene gikk sterkt imot. Likevel bidro regimet til mindre justeringer i atferd som over tid kan få større konsekvenser, og satte dessuten i gang en prosess med økt press i retning av å tilpasse de ulike nasjonale normene og verdiene til hverandre.

Konklusjon: effekten av WTO-regimet i hormonsaken

I hormonsaken var det to mektige aktører som stod mot hverandre. I en bilateral handelskonflikt kan det i denne situasjonen være vanskelig å forutsi hvem som ville vinne fram med sine krav. Det er usikkert hvilke konsekvenser det relative maktforholdet mellom EU og USA ville ha hatt ved en eventuell full handelskrig. Samtidig er det viktig å ta hensyn til hvordan den strukturelle makten, det vil si innflytelse på utformingen av matregimet, fikk betydning i hormonsaken. Når det gjelder innflytelse på utformingen av matregimet, spilte USA en viktig rolle. Det gjaldt både i forbindelse med utviklingen av prinsipper for arbeidet i CAC og i forbindelse med utformingen av SPS-avtalen, ikke minst knyttet til understrekingen av behovet for strengt vitenskapelig dokumentasjon i beslutningsprosessen. USAs rolle illustrerer hvor viktig det er å være med og legge premissene for utformingen og utviklingen av regimet.

Hvordan kan så ideene om henholdsvis «logic of appropriateness» og «logic of consequences» bidra til å forklare matregimets betydning generelt og utfallet i hormonsaken spesielt? Her vil jeg skille mellom læring og normdanning på internasjonalt nivå på den ene siden, og handling som er styrt av nasjonale normer på den andre (den siste type handling er i og for seg forenlig med både ideen om «logic of appropriateness» og ideen om at stater på *internasjonalt nivå* styres av *gitte* preferanser). Hormonsaken illustrerer at det er vanskelig å få til læring og utvikling av felles normer på internasjonalt nivå når sterke interesser står på spill. Derfor spiller nasjonale preferanser og interesser en avgjørende rolle, noe som i dette

konkrete tilfellet også førte til konfrontasjon og konflikt. Hormon-saken illustrerer videre at matregimet på kort sikt ikke synes å ha fått stor betydning for aktørenes preferanser. Preferansene synes å ha vært definert og fastholdt nasjonalt.

Samtidig har etableringen av regimet lagt til rette for to viktige forhold: for det første innføringen av prosedyrer og framgangsmåter som partene aksepterer mer eller mindre uavhengig av preferansene knyttet til utfallet, og for det andre at det skapes en diskusjon om *tolkninger* av normer og prinsipper som over tid kan bidra til læring og felles forståelse og oppfatninger. Selv om nasjonale preferanser og interesser står sentralt for å forstå utfallet, er det derfor i tillegg viktig å studere *prosesser* som foregår innenfor regimet og finne fram til hvordan aktørene inngår i læringsprosesser, for å forstå den videre utviklingen. Under det som tilsynelatende er klare konflikter, pågår det også en prosess der partene samarbeider om å utvikle og tolke normer og prinsipper.

Etter hvert som tollsatser er bygd ned, har tekniske reguleringer og ulike nasjonale standarder fått stadig større betydning som handelshindringer. Konflikter omkring tiltak som skal sikre trygg mat, er blitt betraktet som en trussel mot frihandelen.²⁰ Samtidig har det blitt viktigere både å dokumentere på vitenskapelig grunnlag behovet for slike tiltak og å rette søkelyset mot forbrukernes behov. Vitenskapelige resultater er blitt viktige for å legitimere politiske tiltak. Behovet for vitenskapelig dokumentasjon i internasjonale handelstvister har igjen bidratt til økt fare for politisering av fagmiljøene. Denne faren kan sies å ha økt etter at WTO i 1995 (jf. SPS-avtalen) fikk myndighet til å foreta avgjørelser i handelstvister basert på ulike vitenskapelige vurderinger (Christoforou 2000). Mattrygghet er både et politisk sensitivt område og et område preget av kompliserte vitenskapelige analyser. Når området nå i større grad har blitt regulert i et internasjonalt regime, kan det – spesielt ved konflikter – bli vanskeligere å skille mellom henholdsvis *politiske* og *faglige* argumenter. Et element i dette er at organer som CAC, som i utgangspunktet er ekspertdominert og basert på vitenskapelig arbeid og debatt, kan ende opp med å spille en viktig politisk rolle. Hvordan matregimet fungerer, er derfor avhengig av prosesser på ulike arenaer, både innenfor politiske, byråkratiske og vitenskapelige miljøer.

Spørsmålet er så hvordan matregimet påvirker landenes frihet

20 Se f.eks. *The Economist* 17.05.97, *Electronic Telegraph* 08.01.98.

til å innføre nasjonale standarder og reguleringer. Her er det vanskelig å gi noe entydig svar. Det er likevel mulig å komme med noen spekulasjoner. På den ene siden synes regimet fra 1995 å ha gjort det enklere, også for mindre stater, å bringe en klagesak inn for WTO, noe som i relativt stor utstrekning også har blitt gjort. Samtidig viser det seg at hvis interessene er sterke nok, er det ikke sikkert landene vil bøye seg for regimets avgjørelser. I slike tilfeller kan i større grad relativ styrke, ikke minst økonomisk, være avgjørende for utfallet. Regimet har samtidig lagt flere begrensninger på statenes handlingsalternativer, ikke minst ved at sannsynligheten har økt for at statene vil bli klagd inn for WTO i de tilfeller der nasjonale tiltak bryter med prinsipper og normer som er nedfelt i regimet. Derfor blir det viktig å tilpasse nasjonale tiltak på en slik måte at de er forenlige med regimet. På de områder der det er viktig å opprettholde nasjonale standarder som avviker fra regimet, har aktørene vært nødt til å bruke ressurser for å skaffe til veie vitenskapelig dokumentasjon som kan begrunne og legitimere tiltakene. Mattrygghet og utformingen av internasjonale standarder er blitt politikk på høyt nivå. Stater som ønsker å bidra med å legge premissene for utformingen av matregimet, har vært nødt til å gjøre en aktiv og koordinert innsats på flere arenaer samtidig, både nasjonalt og innenfor EU, CAC og WTO.

Litteratur

- Anderson, K. (1995) «Perspektiver på WTOs fremtid», kapittel 2 i A. Melchior og V. D. Norman (red.) *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Brunsson, N. (1999) «Standardization as Organization», kapittel 6 i M. Egeberg & P. Lægneid (red.) *Organizing Political Institutions*. Oslo, Stockholm, København, Oxford, Boston: Scandinavian University Press.
- Brunsson, N. & B. Jacobsson (1998) *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santerus Förlag.
- Christoforou, T. (2000) «Settlement of Science-Based Trade Disputes in the WTO: A Critical Review of the Developing Case Law in the Face of Scientific Uncertainty», *Environmental Law Journal* 8(3): 622–648.
- Grieco, J.M. (1990) *Cooperation among Nations. Europe, America and Non-tariff Barriers to Trade*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Haas, E. B. (1990) *When Knowledge Is Power: Three Models Of Change In International Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Haas, P. M. (1992) «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization* 46(1):1–35.
- Hasenclever, A., P. Mayer & V. Rittberger (1997) *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Henson, S. (1999) *Sanitary and Phytosanitary Measures in a Global Context: Trade Liberalisation versus Domestic Protection*. Paper presentert på konferansen Agricultural Trade and the Next WTO Round, European Institute of Public Administration, Maastricht 3.-5. november 1999.
- Hoekman, B. & M. Kostecki (1995) *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford: Oxford University Press.
- Hovi, J. (1996) «Tvisteløsning i GATT og WTO», *Internasjonal Politikk* 54(3):331–344.
- Hovi, J. & A. Underdal (2000) *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krasner, S. (1983) «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables» i S. Krasner (red.) *International Regimes*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Krasner, S. (1999) «Logics of Consequences and Appropriateness in the International System», kapittel 9 i M. Egeberg & P. Lægred (red.) *Organizing Political Institutions*. Oslo, Stockholm, København, Oxford, Boston: Scandinavian University Press.
- Levitt, B. & J. G. March (1996) «Organizational Learning», kapittel 22 i M. D. Cohen & L. S. Sproull (red.) *Organizational Learning*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Levy, M. A., O. R. Young & M. Zürn (1995) «The Study of International Regimes», *European Journal of International Relations* 1(3):267–330.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1998) «The Institutional Dynamics of International Political Orders», *International Organization* 52(4): 971–991.
- Mortensen, E. (1992) *Næringsmiddelovgivningen i Norge*. Institutt for offentlig retts skriftserie, nr.11.
- Perez, O. (1998) «Reconstructing Science: the Hormone Conflict Between the EU and the United States», *European Foreign Affairs Review* 3:563–582.
- Peters, B. G. (1999) *Institutional Theory in Political Science*. London, New York: Pinter.
- Rittberger, V. (red.) (1993) *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Roessler, F. (1998) «Domestic Policy Objectives and the Multilateral Trade Order: Lessons from the Past», kapittel 7 i A. Krueger (red.) *WTO as an International Organization*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Schlacke, S. (1997) «Foodstuffs Law and the Precautionary Principle» i C. Joerges, K.-H. Ladeur & E. Vos (red.) *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Underdal, A. (1998) «Explaining Compliance and Defection: Three Models», *European Journal of International Relations* 4(1):5–30.
- Veggeland, F. (1999) «Matpolitikk i Norge: Fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern», kapittel 12 i D.H. Claes & B.S. Tranøy (red.) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Veggeland, F. (2000) «Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-saken og reformer i EU», *Nordiske Organisasjonsstudier* 2(2): 29–63.

Offentlige dokumenter og databaser

- CAC: <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/esn/codex/>
- CAC (2000) *Report of the Fifteenth Session of the Codex Committee on General Principles*. Paris, France, 10-14 April 2000. Document # Alinorm 01/33.
- CAC (2001) *Report of the Sixteenth Session of the Codex Committee on General Principles*. Paris, France, 23-27 April 2001. Document # Alinorm 01/33A.
- European Commission (1998) *WTO ruling on EU hormone ban is a victory for European consumers*. Pressemelding fra Kommisjonen, 16. januar 1999. (<http://europa.eu.int/rapid/>).
- European Commission (1999) *Assessment of potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products*. Opinion of the Scientific Committee on Veterinary Measures relating to public health, 30. april 1999.
- European Commission (2000a) *White Paper on Food Safety*. COM (1999) 719 Final.
- European Commission (2000b) *Communication from the Commission on the precautionary principle*. COM(2000)1.
- European Union: <http://europa.eu.int/>
- Food and Agriculture Organization/World Health Organization (1999) *Understanding the Codex Alimentarius*
- United States Codex Office: <http://www.fsis.usda.gov/OA/codex>
- United States Department of Agriculture: <http://www.usda.gov/>
- United States Department of Agriculture (1996) *Statement by Secretary Glickman on the U.S. Request for Consultations Under the World Trade Organization About the European Union's Hormone Ban*, 26. januar 1996 (<http://www.fas.usda.gov/>).
- World Trade Organization: <http://www.wto.org/>
- World Trade Organization (1997) *EC measures concerning meat and meat products (hormones)*. Complaint by United States. Report of the panel. Document # WT/DS26/R/USA.
- World Trade Organization (1998). *EC measures concerning meat and meat products (hormones)*. Report of the Appellate Body. Document # WT/DS26/AB/R & WT/DS48/AB/R.
- World Trade Organization (1999) *European Communities – measures concerning meat and meat products (hormones)*. Decision by the arbitrators. Document # WT/DS26/ARB.
- World Trade Organization (2001) *Specific Trade Concerns*. Note by the Secretariat. Document # G/SPS/GEN/204/Rev.1.

Aviser

- Economist* 17.05.97: «Fare trade»
- Economist* 22.05.99: «Europe's burden»
- Electronic Telegraph* 19.03.96: «EU widens its ban on hormone-aided beef»
- Electronic Telegraph* 08.01.98: «US warns Europe over 'food safety' trade war»
- Electronic Telegraph* 20.07.99: «Britain escapes trade war sanctions»

Intervjuer

- 04.12.00: **Mary Revelt**, Minister Counselor for Agricultural Affairs, United States Mission to the European Union
- 04.12.00: **Steinar Svanemyr**, landbruksråd med spesielt ansvar for sanitære og veterinære spørsmål, Norges faste delegasjon til EU
- 05.12.00: **Henri Belveze**, Deputy Head of Unit, **Marco Castellina**, Administrator, og **Maria Isabel Sanz**, Administrator, alle fra E3. International food, veterinary and phytosanitary questions, DG Health and Consumer Protection, European Commission
- 06.12.00: **Theofanis Christoforou**, Legal Adviser, Legal Service, European Commission
- 06.12.00: **Øystein Opdahl**, helse- og sosialråd, Norges faste delegasjon til EU
- 06.12.00: **Alf Vederhus**, landbruksråd, Norges faste delegasjon til EU
- 14.02.01: **Erik Wijkström**, Agriculture and Commodity Division (SPS committee), WTO-sekretariatet
- 24.02.01: **Gretchen H. Staunton**, Agriculture and Commodity Division (SPS committee), WTO-sekretariatet
- 25.02.01: **F. Edward Scarbrough**, U.S. Manager for Codex, United States Department of Agriculture

Gassdirektiv, GFU og norske interesser

Ole Gunnar Austvik
(f. 1952) er
førsteamanuensis
ved Høgskolen i
Lillehammer.

I tillegg til å være en av verdens største oljeeksportører er Norge i ferd med å styrke sin stilling som betydelig europeisk gasseksportør. Gassreservene er vesentlig større enn oljereservene, og gasseksporten kan etterhvert bli viktigere for norske valutainntekter enn oljeeksporten. All norsk gass selges i dag til EU-land, der det omsettes gass for rundt 900 milliarder kroner årlig. I dette markedet foregår det nå en omfattende liberaliseringsprosess. Liberaliseringen skyldes utbygging av mer omfattende infrastruktur (rørledningsnett og lagerkapasitet) og politiske tiltak fra EUs side. De politiske tiltakene omfatter både energi-, konkurranse- og skattepolitikk. De mest kjente av disse er så langt det såkalte Gassdirektivet (EU 1998) samt EFTA Surveillance Agency's (ESAs) klager mot organiseringen av norsk gassalg (EU 2001b).

Den norske regjeringen har signalisert at den aksepterer EUs gassdirektiv som del av EØS-avtalen, langt på vei mot sin vilje. Den nedla også Gassforhandlingsutvalget (GFU), motvillig og etter press. Til tross for avviklingen av GFU har EU-kommisjonen sommeren 2001 tatt de første skritt i en mulig rettslig prosess mot Statoil og Norsk Hydros salgssamarbeid. Som et ytterpunkt kan prosessen føre til milliardbøter for de norske gasselgerne. EU signaliserer dertil økte avgifter på bruk av gass (EU 1997b). Koordinerte avgifter på bruk av gass i alle EUs medlemsland kan virke lik en

Mye av artikkelen er basert på forfatterens rapport: «Norge som storeksportør av gass», publisert av Europaprogrammet i desember 2000, samt på et innlegg til et europaseminar ved Høgskolen i Lillehammer 20. mars 2001. Den er oppdatert per august 2001. Takk til Dag Harald Claes, Noralf Veggeland, Trygve Refvem, IPs redaktør og en anonym referee for innspill og kommentarer.

tollsats for store land, og bidra til å presse våre eksportpriser ned. Norge er som storeksportør av gass derved i mulige økonomiske interessekonflikter med et EU som vi samtidig blir stadig tettere integrert med.

Denne artikkelen drøfter sammenfallende og motstridende interesser mellom Norge og EU når det gjelder vår store gasseksport. Først gjennomgås hovedtrekk i hvordan vår rolle som gasseksportør nå utfordres. Dernest drøftes mer inngående hvordan liberaliseringsendringene påvirker måten vi kan organisere den «norske gassfabrikken» på. EUs tiltak for et mer liberalt marked diskuteres. Det argumenteres for at Gassdirektivet må ses i sammenheng med andre utviklingstrekk i markedet og tiltak fra EUs side som vi må forvente vil komme i fremtiden. Vanskeligheter med å etablere konkurranse og finne gode reguleringsregimer for henholdsvis produksjon og transport av gass, samt sterke interessekonflikter mellom flere parter i markedet, er viktige grunner til at det synes lite trolig at markedet vil bli fullt ut liberalisert, om enn mer liberalt. På den annen side vil det i overskuelig fremtid forbli sterkt politisert. Virkningene på gassprisene drøftes ut fra ulike forutsetninger om hvordan og hvor langt liberaliseringen vil gå.

Artikkelens andre del fokuserer på hvem som vil bli selgere av norsk gass i det nye markedet, og på utfordringer norske myndigheter nå står overfor når de skal sørge for en forsvarlig forvaltning av de norske gassressursene. På den ene siden konkluderer artikkelen med at Norge deler flere enkeltinteresser med både kjøperland og andre eksportør. Det kan eksempelvis gjelde felles interesser med kjøperland om en fornuftig ressursforvaltning, og med andre eksportland om nivået på prisene. På den annen side er det intet annet land som deler Norges *samlede* interesse av en sterk markedsposisjon, høye og stabile priser og selvstendighet i utformingen av gasspolitikken. Artikkelen argumenter for behovet for å utvikle en robust og selvstendig norsk gasstrategi og utenrikspolitikk som eksplisitt hensyntar de særegne økonomiske og politiske interessene vi har som storeksportør av gass. Blant annet på bakgrunn av dette er det behov for en mer åpen debatt om disse problemstillingene. Artikkelen argumenter også for at EU bør formulere en helhetlig energipolitikk før de utøver en konkurransepolitikk på et så vidt spesielt område som i markedene for ikke-fornybar naturgass. Norge har behov for å spille en mer aktiv rolle for å påvirke utformingen av denne.

Perspektiv

Mens oljeproduksjonen flater ut og etter hvert synker, vil vi om få år levere 60–70 milliarder kubikkmeter gass til det vesteuropeiske markedet. Dette gir oss markedsandeler på 20–40 prosent i mange viktige forbruksland. Ut fra våre ressurser kan gassproduksjonen øke ytterligere, til over 100 milliarder kubikkmeter. Bare Russland, som har verdens største gassressurser og er den største produsenten, vil samlet komme til å ha større markedsandeler i EU enn Norge.

Produksjon av gass er i utgangspunktet ikke vesensforskjellig fra oljeproduksjon. Det er ved de høye transportkostnadene at gassvirksomheten særlig skiller seg fra oljevirkomheten (Austvik 2000a). Mens oljen blir transportert over hele verden til en relativt lav kostnad, fører de høye kostnadene for transport av naturgass til at vi per i dag har regionale gassmarkeder. Det europeiske markedet er ett av disse, uten sammenknytning av betydning til øvrige markeder, som de i Nord-Amerika eller Asia.

Gassindustrien er en svært kapitalintensiv næring der de store feltene i eksportlandene for det europeiske markedet (per i dag Norge, Russland, Algerie og Nederland) ofte krever investeringer med flere tiårs perspektiv. Investeringene er store og irreversible og har politiske konsekvenser for involverte land, ikke minst gjennom legging av infrastruktur (transmisjon). Norge har foretatt betydelige investeringer i produksjon og transmisjon av gass i løpet av de siste 20–30 årene. For å sikre disse er det inngått langsiktige kontrakter (typisk på rundt 20 år) med transmisjonsselskapene på kontinentet med såkalte take-or-pay (TOP)-klausuler (Austvik 2000c:25–26).¹

Etterspørselen etter gass i Europa forventes å øke sterkt i de neste 20 årene (EIA 2001). Samtidig er gass en av verdens viktigste ikke-fornybare ressurser, som finnes bare noen relativt få steder. For å dekke veksten i etterspørselen i det omfang det er snakk om, må flere nye store, fjerntliggende og kostbare felter utvikles. Det er få land som kan levere gass til Europa i slike volumer. Russland vil være det viktigste enkeltlandet, men også Norge vil ha stor betydning. For øvrig må gass fra nye leverandørland, også langt fra markedet og fra politisk ustabile regioner, bli brakt til markedet (EU 2001d).

Liberaliseringen av det europeiske gassmarkedet vil sterkt kunne

¹ Take-or-pay-avtaler innebærer at dersom kjøperne av norsk gass (transmisjonsselskapene) ikke klarer å videregjelpe den, må de likevel betale for (en del av) de kontrakterte volumene.

påvirke lønnsomheten i våre (og andre lands) foretatte og fremtidige investeringer og vår rolle som gassnasjon. En liberalisering vil på kort og mellomlang sikt kunne føre til økt totaltilbud av gass, med derpå følgende prisfall og -fluktasjoner (Austvik 2001c:45–52).

Omtrent samtidig med at Gassdirektivet ble vedtatt, fremmet EU et direktivforslag som siktet mot å øke avgiftene på all energibruk til erstatning for avgifter på arbeid (EU 1997b). Avgifter på bruk av gass i det regionalt avgrensede europeiske markedet vil kunne ha en tilsvarende effekt som en tollsats (for store land) for importlandene og presse produsentlandenes priser ned (Austvik 1997, 2000b, 2000c:53–62).²

Selv om gassprisene fortsatt må antas å bli sterkt influert av oljeprisene³ (som kan komme til å holde seg høye fremover), peker utviklingen i retning av at produsentene ikke bare kommer til å ta en økt kommersiell prisrisiko i det europeiske gassmarkedet (på grunn av liberalisering av markedene), men også økt usikkerhet knyttet til politiske beslutninger i andre land (på grunn av måten liberaliseringen foretas på, og gjennom økte avgifter på bruk av gass).

Transmisjonsselskapene har på sin side til nå operert både som grossister og transportører i markedet. Grossistrollen skal i et liberalisert marked bli erstattet ved at produsentene gjennom en større og mer diversifisert kontraktsporfølje selger gass direkte til kjøperne. Kjøperne er i hovedsak lokale distribusjonsselskaper (LDC), gasskraftverk og industrien (særlig kjemisk industri) (Austvik 2001c:34–35). Når produsentene skal selge gass direkte til kjøperne, kan transmisjonsselskapene få problemer med å selge all den gass de allerede har kontraktert under langsiktige kontrakter med ulike produsenter. Liberaliseringen kan dermed føre til at våre langsiktige kontrakter vil måtte reforhandles og/eller at gassen må selges på nytt (direkte til kjøperne). Alternativt kan transmisjonsselskapene gå konkurs dersom de ikke blir fritatt for eller får reforhandlet sine forpliktelser, eventuelt på en force majeure-basis (Austvik 2001c:91–95).

For nye langsiktige kontrakter er det et problem for produsentene

2 Når store land (med stor internasjonal markedsandel) legger en tollsats på sin import, kan det føre til at verdensmarkedsprisen reduseres. Hvor stor prisnedgangen blir, avhenger særlig av hvor mye tollsatsen reduserer importen i volum, størrelsen på markedet, og forholdet mellom de internasjonale priselastisitetene for eksport og import. Små land (med liten internasjonal markedsandel) antas ikke å påvirke internasjonale markedsforhold (priser). Fra handelspolitisk teori er dette kjent blant annet fra teorien om optimal tollsats.

3 For en diskusjon av sammenhengen mellom olje- og gasspriser, se Austvik (1996).

at det tar svært lang tid fra en beslutning om utbygging fattes til produksjon faktisk finner sted. For felter som ikke når kravene til avkastning på et gitt tidspunkt, vil utbygging enten måtte utsettes eller legges på is for overskuelig fremtid når usikkerheten om priser og leveringsbetingelser øker. Både eksisterende og nye langsiktige kontrakter settes dermed under press; korte kontrakter blir mer dominerende.

Både for kjøpere og produsenter blir det dermed et spørsmål hvordan det samlede tilbudet av gass kan orkestreres inn i markedet slik at en fornuftig total utnyttelse av gass som en ikke-fornybar ressurs oppnås over tid. Her vil kort- og langsiktige interesser kunne bli satt opp mot hverandre. En full liberalisering vil kunne øke tilbudet av gass på kort sikt. Siden investeringene i de store og fjerne feltene da kan gå ned, vil tilbudet på lengre sikt kunne svekkes og med det gi høyere priser enn de ellers ville vært.

Liberaliseringen påvirker dermed også forbrukslandenes forsyningssikkerhet. På den ene siden vil forsyningssikkerheten kunne bedres når tilgangen til rørledningene bedres og (særlig) ved fysisk å få bygd flere rørledninger og gasslagre. På den annen side vil en nedgang i de store investeringene svekke forsyningssikkerheten på lengre sikt.

Slike erfaringer ble gjort i det amerikanske gassmarkedet, som opplevde sterkt prisfall etter dereguleringen på 1980-tallet, ofte kalt «the gas bubble» (Austvik 2000c:75–80). De manglende investeringene som samtidig fulgte, har ført til knapphet på gass og høyere priser i dag. I september 2000 var pris til husholdninger nådd 10 \$/tcf mot 6,8 \$/tcf i 1998 (tcf = thousand cubic feet, som er den mengdeenheten amerikanerne måler gass i). Prisene til de amerikanske produsentene er på sin side doblet de siste par årene, etter å ha falt i årene etter dereguleringen, og er nå høyere enn i Europa.⁴

Noe tilsvarende har vi også sett i oljemarkedet med de lave prisene i perioden 1986–99. Nettokapasiteten for oljeproduksjon (globalt) har vokst lite i denne perioden, og vi sitter i dag med et oljemarked med enda mindre ledig produksjonskapasitet enn under oljesjokkene i 1973–74 og 1979–80 (EIA 2000). Dette synes å være en vel så viktig grunn til at oljeprisene nå har gått opp, som OPECs kvoteadministrasjon av produksjonen i sine medlemsland.⁵

Som i oljemarkedet, om enn på noe andre måter, har den euro-

4 I Storbritannia skjedde det samme etter liberaliseringen midt på 1990-tallet.

peiske gasshandelen også implikasjoner for andre politikkområder enn energi. Siden gassproduksjonen krever utbygging av langsiktig, kostbar og uflyttbar transportkapasitet, skaper den et avhengighetsforhold med strategiske og sikkerhetspolitiske konsekvenser både for Norge og mottakerlandene (Austvik 2000d). De store beløpene gasshandelen omfatter, gjør dertil at alle land er opptatt av våre handlinger på dette området. Norge har fått økt utenrikspolitisk betydning både for andre produsentland og for land som kjøper olje og gass, ikke bare når det er ufred.

Dette står i kontrast til at olje- og gassaktiviteten fra norsk side lenge har vært oppfattet som et rent ressurs spørsmål, og produktene som en vanlig handelsvare. Utlandet ser det betydelige omfanget av norsk olje- og gassvirksomhet som et spørsmål som også har klare utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner. Dette betyr at norske offisielle handlingssett på olje- og gassektoren av utlandet blir betraktet som et spørsmål som også er av utenriks- og sikkerhetspolitisk karakter. Dette gjelder uansett norske myndigheters egne motiver eller begrunnelse for sitt valgte handlingsmønster (Kibsgaard *et al.* 2000). At dette forholdet kan gjøre oss til brikker i stormakters rivalisering, så vi eksempler på allerede tidlig på 1980-tallet. I 1982 forsøkte USA å gjennomføre en embargo mot bygging av nye sovjetiske rørledninger til Vest-Europa, med norsk gass som erstatningsalternativ (Austvik 1991a).

Norge kan i det europeiske gassmarkedet, gjennom sin størrelse og geografiske og politiske beliggenhet, ha større potensial til å påvirke priser, omsatte mengder og leveringssikkerhet for enkelt-selskaper og land enn i de fleste andre internasjonale markeder vi selger våre varer og tjenester. I det europeiske gassmarkedet er ikke Norge kun en prisfast kvantumstilpasser.⁶ Vår rolle som stor gassseksportør er ikke viktig utelukkende for næringsliv og økonomi, men også for norsk diplomati, utenriks- og forsvarspolitikk.

Situasjonen gir oss styrke og muligheter, men innebærer også problemer og utfordringer. Den dokumenterer behov for en sam-lende norsk gasstrategi som fremmer våre økonomiske og politiske

5 Det norske strømmarkedet er et eksempel på det samme. Etter at liberaliseringen ble gjennomført, har så godt som ingen ny kapasitet blitt etablert eller vært lønnsom til gjeldende priser (selv om bygging av gasskraftverk hadde vært tillatt tidligere).

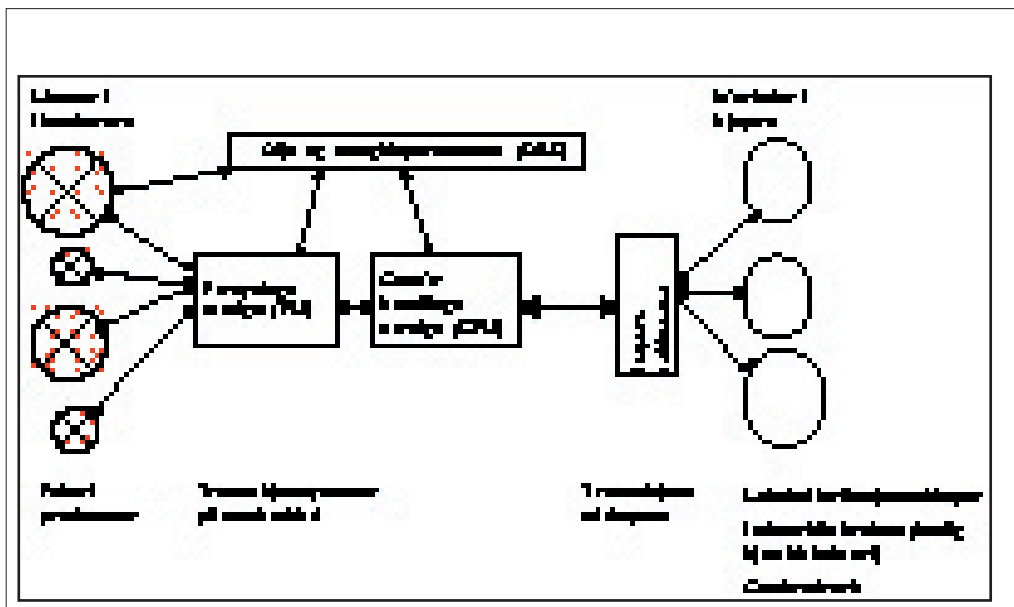
6 Med prisfast kvantumstilpassning forstås at en produsent handler på grunnlag av at prisene i markedet er gitt og upåvirket av egne handlinger. Produsenten tilpasser mengde som ønskes solgt til de gitte prisene, vanligvis ut fra et formål om å maksimere fortjenesten. Prisfast kvantumstilpassning oppfattes vanligvis som en strategi produsenter velger når det er en frikonkurransesituasjon.

interesser overfor kjøperlandene og andre eksportland. I en utenriks-politisk kontekst må strategien utformes med bevissthet om at blant annet supermakten USA, kjøperland som europeiske stormakter som Storbritannia, Tyskland og Frankrike, samt konkurrentland som Russland og Algerie, og mulige nye leverandørland fra Afrika, Midtøsten og Sentral-Asia, er opptatt av innholdet i den. Samtidig blir altså gasseksporten stadig viktigere for oss selv.

«Den norske gassfabrikken» utfordres

Den økte europeiske integrasjonen fører til stor grad av harmonisering av deltakende lands konkurranse- og næringspolitikk. Dette gjelder også for norsk petroleumssektor siden vi reelt og formelt er deltaker i EUs indre marked. Samtidig er olje og gass forskjellig fra andre varer og tjenester på grunn av at de er ikke-fornybare ressurser. Ikke-fornybare ressurser må forvaltes på en annen måte enn fornybare. I en periode med generelt fallende råvarepriser vil markedshensyn og markedsmakt også tillegges vekt i forvaltningen.

Dette er viktige grunner til at så godt som alle store olje- og gassproduserende land har andre regimer for petroleumsvirksomheten enn for annen økonomisk virksomhet. De andre landene som eksporterer gass til det europeiske markedet, har organisert sin transmisjon og salg av gass under ett selskap kontrollert av nasjonale myndigheter. I Russland styrer Gazprom dertil mesteparten av



den russiske produksjonen, mens Sonatrach har kontroll med all produksjon i Algerie. I Nederland kjøper Gasunie opp gassen fra produsent(ene) for videresalg, og styrer med det langt på vei også utvinningstakten.

Norge har for sin gass (hatt) en ordning der Olje- og energidepartementet koordinerer produksjonen mellom felter og selskaper gjennom Forsyningsutvalget (FU) og regulerer transmisjonen på norsk sokkel og styrer salget av gass gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU) (figur 1). Transmisjonen av gass på og fra norsk sokkel er organisert gjennom egne selskaper. Tariffene er til dels svært forskjellige i ulike transportsystemer. Produsenter som ønsker transport, må forhandle om transportløsninger og -betingelser med rørselskapene. Selskaper som eier gass, men som ikke har en andel i det aktuelle transportsystemet (tredjeparter), vil generelt måtte betale mer for transporten enn de som også eier en andel av transportsystemet. Transporttariffene er uavhengige av prisene på gass. Høye transporttariffer kan i noen tilfeller flytte betydelig fortjeneste fra feltene til rørselskapene, på norsk sokkel så vel som på kontinentet. Samtidig opererer rørselskapene med liten risiko.

Eksporsten av norsk gass startet i 1977. Frem til nå har gassen i all hovedsak blitt solgt under langsiktige kontrakter. Måten salget har foregått på, har imidlertid endret seg over tid. Kontraktene som ble inngått før Trollavtalen i 1986, var såkalte feltuttømmingskontrakter, der i prinsippet hele det aktuelle feltets reserver ble solgt. Trollavtalen fra 1986 og senere avtaler er på sin side volumkontrakter der gassens opprinnelsesfelt ikke ble spesifisert. GFU, som også ble opprettet i 1986, har her stått for de kommersielle forhandlingene med kjøperselskapene. GFU har bestått av de norske selskapene Statoil (leder) og Norsk Hydro (tidligere deltok også Saga). GFU har hatt ansvar for å forberede og gjennomføre alle forhandlinger om salg av norsk gass frem til kontraktinngåelsen, uansett hvilke selskaper som eier gassen.

I 1993 ble i tillegg FU opprettet med deltakelse også av utenlandske selskaper som et rådgivende organ for Olje- og energidepartementet (OED) i spørsmål knyttet til utbygging og utnyttelse av felter og rørledninger og allokering av inngåtte kontrakter til de enkelte felter. Alt i alt er det altså myndighetenes ansvar og oppgave å utpeke kontrakt- og leveransefelter til kontraktene gjennom FU, samt å godkjenne de kommersielle avtalene fremforhandlet av GFU.

Den norske modellen for produksjon og salg av gass ble for det første utviklet for at norske myndigheter gjennom konsesjonstilDELING og FU skulle kunne ivareta samdriftsfordeler og norske interes-

ser i en optimal ressursutnyttelse mellom ulike felter, og mellom olje- og gassproduksjon, og transmisjon på norsk sokkel. For det andre ble det argumentert med at et sentralisert norsk gassalg gjennom GFU skulle svekke ensidigheten ved Statoil som den eneste selger av norsk gass. Samtidig var det et ønske om å styrke den norske forhandlingsposisjonen overfor markedet, som på det tidspunkt var organisert som et kjøpermonopol (monopsoni). For å hindre at kjøperne skulle sitte på begge sider av bordet i en forhandling, ble utenlandske selskaper på norsk sokkel ikke tatt inn i GFU.

En slik konsentrasjon av ressursforvaltning, realisering av samdriftsfordeler og samlet salg er altså vanlig hos produsenter som leverer til det europeiske gassmarkedet. Den norske ordningen er en noe løsere form for samordning enn den vi finner i de andre eksportlandene, men er etablert av samme grunn. Hensikten er å drive en forsvarlig ressursforvaltning gjennom å optimalisere investeringene i feltutbygging og infrastruktur og uttaket av gass over tid, utnytte fordeler ved stor- og samdrift i og mellom produksjon og transport og mellom de samtidige uttak av olje og gass i det enkelte felt. Disse hensynene blir så veid samlet inn i salgssituasjonen der en koordinering også antas å gi en bedre markedsposisjon enn om flere mindre enkeltvolumer ble tilbudt uavhengig av hverandre.

Selv om ordningen i enkelte tilfeller kunne oppfattes som uheldig for «mindre» gassfelter, som ikke selv forsvarer utbygging av nye rørledninger og der produsenten ikke har eierandel i rørledningen, har systemet langt på vei sikret langsiktige investeringer og en realisering av vesentlige samdriftsfordeler mellom produksjon og transport for hovedtyngden av norsk gass.

Selv uten en formell samordning er imidlertid den norske gassproduksjonen sterkt konsentrert rundt noen få felter og selskaper. Frem til midten av 1980-tallet bestod norsk gasseksport hovedsakelig av gass fra Frigg- og Ekofisk-områdene. Etter Frigg- og Ekofisk-kontraktene kom den neste store norske avtalen i 1981 og omfattet gass fra Statfjord, Heimdal og Gullfaks fase 1. Dernest kom Trollavtalen fra 1986. Leveransene av Trollgassen startet midt på 1990-tallet og vokser nå frem mot år 2010. Selv om disse avtalene var volumavtaler, og ikke feltuttømmingskontrakter, vil gass fra Trollfeltet om få år alene representere om lag 75 prosent av den totale norske gasseksporten. Hoveddelen av øvrig eksport vil komme fra «restgass» fra Ekofisk-området, Sleipner, Oseberg og Åsgard.

Den største gasseier er Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE – nå Petoro) som står for 30–63 prosent av de store feltene

som nå vil dominere salget (Troll, Sleipner, Åsgard og Oseberg) og 40–73 prosent av de feltene som i stor grad nå fases ned (Gullfaks, Heimdal og Staffjord). Helstatlige (inntil våren 2001) Statoil og delstatlige Norsk Hydro eier hver i tillegg 9–20 prosent av hvert felt. Legger vi sammen eierandelene til Petoro, Statoil og Norsk Hydro, kommer vi opp i eierandeler på 53–100 prosent, med et gjennomsnitt på kanskje 70–80 prosent av feltene i produksjon. Petoro representerer alene over 40 prosent. Legger vi til utenlandske selskaper som Esso og Shell, representerer noen få eierinteresser, med staten som den dominerende part, over 90 prosent av de norske gassressursene.

Tilsvarende eierkonsentrasjon finnes igjen i de fleste viktige transportsystemene fra feltene og til kontinentet, med Petoro som vesentlig part i alle rørsystemer bygd etter at ordningen ble etablert i 1986. I forbindelse med privatiseringen av Statoil skal Petoro *øke* sine eierandeler i Statpipe og Norpipe, systemer der de i dag ikke har noen andel.

GFU–FU-ordningen ble skapt dels ut fra ressursforvaltnings- og samdriftshensyn, og dels ut fra markedshensyn. At ressursforvaltningen skal være slik at vi optimaliserer uttaket av gass over tid slik at maksimal mengde gass og olje kan produseres og at samkjøringen mellom produksjon og transport blir mest mulig effektiv, bør ikke være i strid med EUs interesser eller markedsliberalistiske prinsipper anvendt på produksjon og transport av en ikke-fornybar ressurs. I spørsmålet om markedsmakt står vi på den annen side i en interessekonflikt med kjøperlandene. Kritikken mot GFU er særlig tuftet på argumentet om at horisontalt samarbeid mellom selskaper er ulovlig i henhold til EUs konkurranselovgivning. Ordningens betydning for ressursforvaltning og samdrift er så langt knapt nevnt fra EUs side.

Ordningen har blitt forsvart av norske myndigheter og selskaper med at de langsiktige kontraktene og den organisatoriske modellen sikrer at Norge kan fremstå som en stabil leverandør av gass med «fabrikkporter» i Emden, Zeebrugge, Dunkerque og St. Fergus. Det norske argumentet har fremhevet at en endring av denne samlede ordningen vil sette langsiktige investeringer i fare og dermed svekke tilbudet av gass på lengre sikt, noe som vil være en ulempe også for kjøperlandene.

Gassdirektivet anvendt på norsk sokkel vil på sin side i prinsippet flytte salgspunktet for norsk gass fra grensen mot kjøperlandene (Emden, Zeebrugge og Dunkerque på kontinentet) til produksjonsfeltet. Kjøperne av gass skal direkte kunne forhandle med de enkelte

norske produsentene og ikke med transmisjonsselskapene som i dag. En slik endring er ment å redusere transmisjonsselskapenes (både på norsk sokkel og på kontinentet) viktige økonomiske rolle i markedet. Det skal redusere effekten av transportørens ofte monopollignende posisjon og skape mer effektivitet. Gassdirektivet har gjennom dette en direkte virkning på måten vi ordner gassalget på. Når hver enkelt produsent (i prinsippet) skal selge sin gass, utfordres den samordnende salgsordningen under GFU.

Som EØS-medlem står Norge i en særstilling blant gasseksportørene. Det ytre press mot organiseringen av norsk gassvirksomhet kommer formelt fra EUs regelverk. Et slik press har ikke våre konkurrenter, Russland, Algerie eller potensielle nye eksportland. Sammen med Norge kan disse landene tenkes å stå for veksten i tilbudet de nærmeste tiårene. Hvorvidt EU skal kunne forlange en helt annen struktur på norsk gassvirksomhet enn i de andre eksportlandene, er en problemstilling det har vært stilt spørsmål om.

Utover ressursforvaltningshensyn og hensynet til samdriftsfordeler vil et spørsmål for Norge nå være hvordan vi innenfor EUs regler skal og kan organisere sektoren slik at vi ikke skaper en form for konkurranse mellom norske selskaper som presser priser i markedet ned på bekostning av et langsiktig tilbud. Samtidig må organiseringen være slik at selskaper gis anledning til å dra fordel av økt konkurranse nedstrøms. Dette er markedshensyn vi som storeeksportør av gass (så vel som andre eksportører) vil måtte være opptatt av.

Som følge av modning av sektoren og endrede internasjonale markeder og spilleregler skjer det nå en vesentlig reorganisering av norsk petroleumsvirksomhet. I forbindelse med privatiseringen av Statoil våren 2001 ble Petoro etablert som et nytt selskap som skal ivareta statens interesser i SDØE. Det ble også etablert et eget transportselskap for gass på norsk sokkel (Gassco) (OED 2001). I juni 2001 ble GFU og FU varslet oppløst i løpet av året. I tiden fremover skal selskapene selv selge sin gass.

For norsk gassalg er det imidlertid ikke nødvendigvis slik at disse endringene må svekke forhandlingssituasjonen i avgjørende grad. Andelshaverne i hvert felt må fortsatt koordinere sine salg med hverandre, og staten vil fortsatt sitte som dominerende eier på tvers av alle de store feltene, gjennom Petoro og det dominerende eierskapet til Statoil og dels også Norsk Hydro.

Innen de rammene som Gassdirektivet og utviklingen ellers setter, er det derfor langt på vei mulig at Norge, som de andre eksportlandene, fortsetter et i hovedsak samlet salg av gass fra sokkelen. Det er samtidig mulig at transmisjonsselskapene fortsetter å være

de mest betydelige kjøperne av gassen, selv om markedet blir langt mer sammensatt enn tidligere. Det er med andre ord mange kombinasjoner av liberalisering i ulike ledd gjennom gasskjeden som er mulig, med til dels høyst ulike (positive og negative) virkninger for Norge. Det vil derfor være nyttig å se nærmere på de politiske prosessene vi står i overfor EU, som grunnlag for å vurdere hva vi kan forvente om utviklingen fremover.

EUs tiltak for et mer liberalt marked

Gassdirektivet er bare ett av flere tiltak og forhold som nå er med på å omforme det europeiske gassmarkedet. Vi kan si at EU politisk søker å forsterke en utvikling der markedets vekst og byggingen av nye rørledninger presser i retning av mer konkurranse og direkte kontakter mellom ulike aktører. Hensikten er å gjøre markedet mer effektivt fra et konsument- og brukerståsted, samt å få billigere gass. Disse målene kommer som en naturlig forlengelse av etableringen av et felles marked for alle varer og tjenester. Enhets-akten (The Single Act) fra 1986 og etableringen av Det indre markedet i 1993 forutsetter fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester.

Allerede i 1988 la EU-kommisjonen til grunn at forhold innen det vesteuropeiske gassmarkedet fungerer i strid med prinsippene for Det indre markedet:

De største hindringer for en fri bevegelse av naturgass i Europa er offentlig kontroll av import og eksport av naturgass og foretak som holder et monopol eller en dominerende posisjon som gjør dem i stand til å blokkere bevegelse av naturgass (EU 1988a: 63).

Om rørselskapene i transmisjonssektoren sier Kommisjonen spesielt:

Transport av gass i medlemsstatene er karakterisert ved eksistensen av formelle eller faktiske monopoler i markedet (... denne) eksistensen av dominerende eller monopolistiske transmisjonsforetak i hvert medlemsland fører til segmentering av Fellesskapets marked; disse foretakene kan begrense transporten av naturgass og til og med, der det ikke finnes lovgivning på området, blokkere import og eksport av gass (*ibid.*: 64).

Med bakgrunn i denne situasjonsbeskrivelsen drøftet Kommisjonen innføring av et såkalt «Common Carriage» (CC)-system for transport av gass (Austvik 1990). Et slikt system skulle ha åpen adgang for alle som ønsker å benytte det. Transmisjonsselskapene

skulle kreve inn en «rimelig» tariff til dekning av sine utgifter og normal fortjeneste, men ikke ta inn renprofitt (fortjeneste utover den normale fortjenesten). Noen rask løsning så imidlertid ikke Kommisjonen for seg. Tiltakene som ble foreslått, hadde mer preg av steg på veien. Det ble foreslått tre direktiver som siktet i retning av mer liberal gasshandel. Disse omfattet å:

- a) gjøre markedet mer gjennomsiktig (EU 1990),
- b) tillate transitt av gass mellom høytrykks transmisjonsledninger (EU 1991a), og
- c) å innføre tredjepartsadgang (TPA) til transmisjonsledningene samt å splitte («unbundle») transmisjonsselskapenes funksjon som både transportør og grossist (EU1992).

De to første forslagene ble vedtatt. TPA-direktivet ble imidlertid utsatt som følge av sterk motstand fra den europeiske gassindustrien og Europaparlamentet. Først i desember 1997 ble TPA-direktivet (som etter hvert har blitt kalt «Gassdirektivet») vedtatt (EU 1998) for implementering i august 2000. Direktivet innebærer at produsenter og kjøpere av gass kan gjøre direkte avtaler seg imellom og ha rett til å forhandle seg til en transportavtale med et rørselskap. TPA-direktivet fulgte et tilsvarende direktiv for transport av elektrisitet (EU 1997a).

Hensikten med Gassdirektivet er å «establish common rules for access to the market and for the criteria and procedures to be used when licensing the transmission, storage, and distribution of natural gas». Direktivet innebærer at EU-land over en tiårsperiode vil måtte åpne for mer direkte avtaler mellom produsenter og kjøperne. 20 prosent av markedet skal være tilgjengelig umiddelbart, 28 prosent etter fem år og 33 prosent etter ti år. Alle gasskraftverk skal kunne nytte ordningen, samt industrielle brukere over en viss størrelse. I startfasen skal de industrielle brukerne som kan nytte systemet, ha et forbruk på minst 25 millioner kubikkmeter per år, minst 15 etter fem år og minst 10 millioner kubikkmeter etter ti år.

Den største vanskeligheten med å enes om direktivet gjaldt fastsettelsen av minsteandelene av de enkelte markeder som skulle åpnes i planens tre faser. Debatten om dette tok nesten ett år etter at elektrisitetsdirektivet var vedtatt. Frankrike og Belgia ønsket å begrense liberaliseringen til å omfatte et minstenivå på 15 prosent av markedene. Hensikten skal ha vært å beskytte interessene til Gaz de France og Distrigaz, som begge har hatt nær 100 prosent kontroll over import og transport i sine respektive land. På den annen side

ønsket Storbritannia og Tyskland minst 28 prosent åpning i planens første fase. Disse landene fremførte argumenter om fordelene ved en raskere liberalisering.

En TPA-ordning skal ideelt sett føre til at rørselskapene kun opererer som transportører. Til nå har retten til transport i hovedsak vært forbeholdt eierne av rørsystemene. Hensikten med direktivet er å skape lettere og rimeligere adgang til gassens hovedveier for produsenter og kjøperne. I større grad skal disse kunne gjøre direkte avtaler seg imellom og ha rett til å forhandle seg frem til en transportavtale med transmisjonsnettene. Det er, under direktivet, opp til de enkelte nasjonalstatene å velge om de vil innføre eksplisitt tariffing av transporttjenestene.

Det er også adgang til å inngå nye take-or-pay-kontrakter dersom nasjonale myndigheter tillater det. Det ble fastsatt en rekke regler for hvordan Kommisjonen skal kunne overprøve slike bestemmelser. Kommisjonens beslutninger kan i sin tur bare overprøves av EU-domstolen (EIA 1998). Direktivet fastsetter imidlertid ingen prosedyre for hvordan tvister skal løses f.eks. om hvilken tariff som skal betales for transporten dersom forhandlinger ikke fører frem (EU-domstolen, EFTA-domstolen, nasjonale myndigheter eller annet) under en forhandlet TPA-ordning.

Distribusjonsverkene (de lokale transportnettverkene) er heller ikke berørt av direktivet med mindre nasjonale myndigheter selv ønsker det. Dette innebærer at distribusjonsverkene langt på vei kan operere etter nasjonal politisk kontroll som i dag. Det regulerer heller ikke konkurransen på produsentleddet. I sum er Gassdirektivet således et skritt på veien mot et mer liberalt marked, men er alene relativt langt fra en fullstendig liberalisert markedsordning. I mars 2001 signaliserte EU på den annen side en forsering av tempoet i liberaliseringsprosessene (EU 2001a). Det synes rimelig å forvente flere direktiver i årene fremover.

Alt i alt er det nokså sikkert at markedet blir annerledes enn før, det blir mer mangfoldig og «liberalt», men det er ikke åpenbart hvor langt utviklingen konkret vil gå og på hvilke områder og i hvilke markedssegmenter endringene vil ha de største konsekvensene for oss. Avhengig av hvordan utviklingen blir, kan vi både tape og tjene på endringene. I august 2001 stilte EU seg faktisk dels på norske myndigheters side ved å kreve en raskere åpning av transmisjonsledningene på kontinentet slik at norske produsenter lettere kan selge direkte til de enkelte kjøperne (EU 2001c).

Virkninger på priser og kontrakter

Prisvirkningen av liberalisering i de ulike ledd i gasskjeden avhenger av hvordan markedet blir liberalisert. Som grunnlag for diskusjonen kan det her være nyttig først å studere hvordan et (teoretisk) fullstendig liberalisert gassmarked, altså ordninger som går lengre enn Gassdirektivet, ville fungere, men som liberaliseringsprosessen beveger seg i retning av.⁷

I et perfekt liberalisert marked ville transportleddene (transmisjon og distribusjon) få sine fortjenestemarginer bestemt av en reguleringsmyndighet eller av konkurranse. Samtidig skal produsentene selge direkte til distribusjonsverk, kraftverk og store industrielle brukere (gass-til-gass-konkurranse), som bestemt under TPA-direktivet. Dette innebærer at transmisjonsselskapenes grossistrolle vil bli redusert og at de i hovedsak skal fungere som transportører av gass mot en tariff, som i et bomfinansiert veisystem. I et slikt marked vil transmisjonsselskapenes marginer bli lavere enn i dag (ideelt sett skal de bare inkludere normal fortjeneste). Bruttomarginene vil i en mer direkte form enn under dagens markedsordning være uavhengig av prisendringer i markedet da de ikke lenger i samme grad er resultat av forhandlinger. Rørselskapene kan i et fullstendig liberalisert marked bli mer opptatt av å påvirke reguleringsmyndigheten som setter rammene for deres virksomhet (principal-agent-situasjon).

Med sluttbrukerpriser fastsatt av konkurrerende energipriser bør transportleddenes lavere marginer tilfalle produsenten/eksportøren. Imidlertid er det sannsynlig at et mer liberalt gassmarked også vil føre til flere, mer kortsiktige kontrakter for eksportøren, inkludert spot- og terminmarkeder. Det vil bli større prisvariasjoner, også gjennom året. Eksportøren skal jo ta over det kontraktsleddet som i dag håndteres av transmisjonsselskapene som selgere av gass. Dette kan føre til større variasjoner i gassprisene for eksportørene på kort og mellomlang sikt etter hvor stramt gassmarkedet er. I perioder vil det kunne gi både høyere og lavere priser enn prisen på alternativene. Ustabiliteten vil oppleves som en ulempe i forhold til dagens situasjon.

Siden et liberalisert gassmarked vil kunne føre til mer ustabile priser for produsent/eksportør, vil pris til produsent kunne gå ned dersom markedet samtidig som liberaliseringen finner sted er svakt («overskuddstilbud»), selv om bruttomarginene til transmisjon og distribusjon går ned (Austvik 2000c:87–91). De enkelte gasselska-

7 Mer inngående diskusjon av virkninger på priser, markedsstabilitet og kontraktsformer av henholdsvis liberalisering og økt bruk av avgifter på gass finnes i Austvik (1997) og Austvik (2000c:45–52, 85–98).

per vil som regel ha et kortere tidsperspektiv for sin produksjon enn Norge som nasjon har, og i første omgang øke tilbudet av gass når de får mulighet til det. En stram markedsituasjon vil (på lengre sikt) på den annen side kunne forsterke den positive priseffekten liberaliseringseffekten (partielt sett) kan ha for produsenten, idet sluttbrukerprisene da vil kunne holdes høyere enn utgangsprisen («overskuddsetterspørsel») i en periode. Herunder er det viktig å merke seg at kort og mellomlang sikt i et gassmarked kan dreie seg om fem til ti år, blant annet på grunn av lange etterslep i tid mellom investeringsbeslutninger og det tidspunkt produksjon faktisk finner sted. Kort og mellomlang sikt kan dertil være forskjellig i et stramt og i et svakt marked. Et stramt marked med høyere priser til produsent vil kunne føre til redusert vekst i etterspørselen etter gass. Overstiger prisen substituttprisen, vil gassetterspørselen over tid gå ned.

Gassdirektivet, og/eller konkurranse mellom rørledninger, vil føre til at transmisjonsselskapenes kunder i de fleste tilfeller vil kunne få lavere innkjøpspriser og dermed høyere fortjeneste, på grunn av økt gass-til-gass-konkurranse ved utløpet av rørledningene (flere selgere). Det press transmisjonsselskapene eventuelt vil få på prisene til sine kunder, vil legge press på deres marginer, all den tid de er bundet av langsiktige TOP-kontrakter med blant annet Norge som gasselger. Dette kan føre til ønsker fra transmisjonsselskapene om å reforhandle allerede inngåtte kontrakter med eksportørene, ut fra et force majeure-argument om endrede politiske rammebetingelser de ikke er herre over. Både de inngåtte kontraktene og utviklingen av nye store gassfelt på norsk sokkel vil dermed kunne trues av usikkerheten vedrørende nivå på og stabilitet i prisene. Ved overskuddsetterspørsel vil volumene da kunne måtte holdes tilbake for å hindre et overskuddstilbud med prisfall til følge. Et prisfall vil kunne gjøre investeringene ulønnsomme. Lønnsomheten i gassinvesteringene (felt og rør) er i dag allerede dårligere enn investeringene i oljeproduksjon.

En liberalisering fører til at norske salgskontrakter kan bli mer mangeartede og kortsiktige. Dette vil særlig gjelde nye kontrakter, men kan også bli alternativet dersom utviklingen skulle gå så langt at eksisterende kontrakter blir oppløst. Det kan da bli mer fordelaktig å inngå direkte kontrakter med kjøperne enn å reforhandle de gamle med transmisjonsselskapene. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at det gjennomsnittlige nivået på eksportprisene må bli lavere enn i dag i et perfekt liberalisert marked selv om prisen til brukerne skulle gå ned. Rørselskapenes antatt lavere bruttomarginer

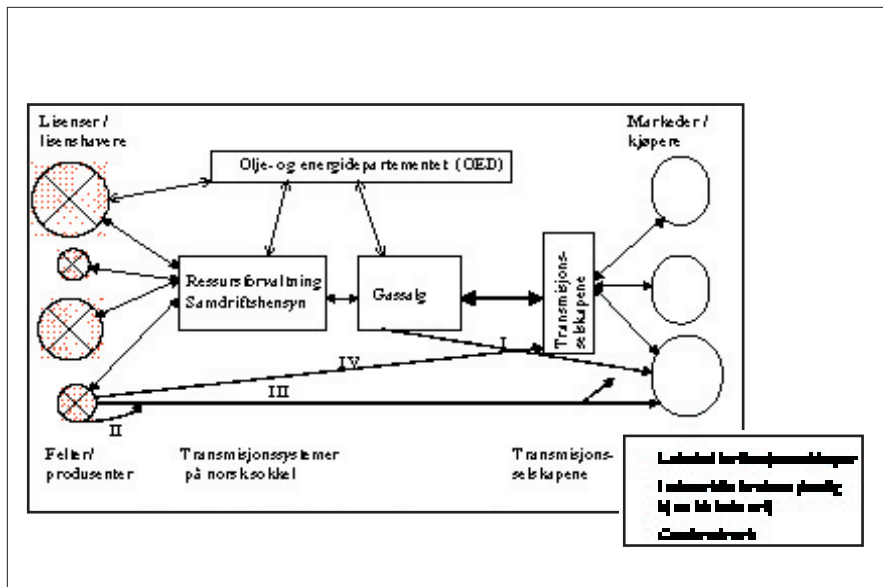
vil delvis også kunne tilfalle produsentene.

Nettutfallet av lavere transportkostnader og lavere priser hos kjøperne, for oss som eksportører, avhenger også av hvordan vi klarer å dra fordeler og unngå ulemper av utviklingen. Transmisjonsselskapene tar en høy fortjeneste for å utøve rollen som grossist og markedsbalansør under dagens markedsordning, noe norske eksportører vil kunne se som verdifullt å ta over. Utover ressursforvaltnings- og samdriftshensyn vil det være viktig å opprettholde størst mulig markedsrett overfor kjøperne siden det fortsatt vil være en grunnrente til fordeling. Aktørene i markedet vil, partielt sett, tjene på at det blir økt konkurranse i et annet ledd i gasskjeden, men vanligvis ikke på at det blir økt konkurranse i det ledd en selv opererer innenfor. Men det er ikke bare kommersielle selskaper som vil være aktører her. Også forbrukslandene vil ha interesse i å innkassere grunnrenten. Instrumentet for å gjøre dette er i så fall økte avgifter på bruk av gass. Vi skal komme noe tilbake til dette mot slutten av artikkelen.

Hvem vil selge ny norsk gass?

Både markedsutviklingen og de politiske tiltakene peker altså i retning av at produsentene i økende grad må selge gass direkte til kjøperne. Transmisjonsselskapene skal i et liberalisert marked helst virke som rene transportører mot kostnadsdekning, slik at deres transport- og lagerholdsfunksjon og rolle som grossist opphører eller skilles («unbundling»). En viktig effekt av dette er at allerede inngåtte norske langsiktige kontrakter («gammel» gass) kan påvirkes. Betingelsene for den gamle gassen kan komme til å måtte bli reforhandlet, eller solgt på nytt. Kjøperne av «ny» norsk gass (nye kontrakter) vil ikke i samme grad være de samme som før (transmisjonsselskapene), men transmisjonsselskapenes nåværende kunder.

Til i dag har norske myndigheter styrt produksjon, transport og salg frem til importlandets terminal. De har brukt de modeller de har ment var de beste for å få dette til, ut fra hensyn til kostnadseffektivitet og ressursforvaltning, herunder tjenester fra ulike norske og utenlandske selskaper. I dette bildet har FU og GFU spilt viktige roller. Et samlet norsk gassalg har mange elementer i seg som ivaretar rasjonell ressursforvaltning og utnyttelse av samdriftsfordeler også i forhold til oljeproduksjonen. Et spørsmål (som EU stiller) er om et norsk gassalgsmonopol er nødvendig for å ivareta disse hensynene, eller om salget kan ordnes på andre måter som *også*



fremmer konkurransen på tilbudssiden i markedet.

Et ytterpunkt for norsk gassalg i fremtiden er at det, til tross for GFU-avviklingen, i realiteten fortsetter tilnærmet samlet, på grunn av den sterke felt- og eierkonsentrasjonen. I et liberalisert marked vil vi da (tilnærmet samlet) selge gass direkte til kjøperne i stedet for til transmisjonsselskaperne. Vi går med det forbi transmisjonsselskaperne som grossister. Dette er illustrert ved pil I i figur 2. Dette kan innebære en bedring for Norge i forhold til dagens situasjon, siden den styrker vår relative forhandlingsposisjon i markedet dersom vi ser bort fra transaksjonskostnader. ESAs motargument mot et slik utfall vil særlig være at det opprettholder et tilnærmet de facto norsk salgsmopol overfor kjøperne.

Ytterpunktet for å skape mest mulig konkurranse i salget vil på sin side være at de enkelte lisenshaverne på hvert felt selger sin gass uavhengig av hverandre (pil II og videre på pil III), og slik splitter hvert felt maksimalt. Dette er EUs utgangspunkt. Det synes imidlertid lite trolig at en slik ordning kan realiseres i noe vesentlig omfang. En lisenshaver med en gitt prosentandel av et felt kan ikke selge mer gass enn andelen tilsier, og dette volumet avhenger av hva alle de andre lisenshaverne selger. Sammen med gassproduksjonen produseres som regel dessuten også olje. Fra et ressursutnyttelsessynspunkt må produksjonen av olje og gass optimaliseres i forhold til hverandre for at reservoarene skal utnyttes optimalt. Det ville være nær umulig å foreta noe omfattende salg fra en lisenshaver i et felt uten samordning med de andre lisenshaverne

selv om en kan tenke seg ulike løfteordninger som skjevfordeler salget i perioder. Dette peker i retning av at det lavest mulige nivå for definisjon av en produsent vil måtte bli på produksjonsområde eller -felt (pil III).

Siden tyngden av norsk gassproduksjon består av noen få felter, med en sterk konsentrasjon på eiersiden med statlig norsk dominans på tvers av feltene, vil det fortsatt være sterk konsentrasjon rundt de samme aktørene som til i dag har håndtert norsk gassalg gjennom GFU. En opphevelse av GFU vil dermed ikke nødvendigvis endre selgerkonsentrasjonen målt ved felt eller selskap på norsk sokkel fundamentalt.

Nå vil samdriftsfordelene mellom feltene og det norske transmissjonssystemet variere. En innføring av en TPA-ordning på en del av rørledningene på norsk sokkel vil det sannsynligvis i utgangspunktet være vanskelig å argumentere mot ut fra et generelt samdrifts- og ressursforvaltningssynspunkt, mens det vil være lettere for andre. Gjennom en TPA-ordning kan en del marginale felt lettere kunne bli solgt enn under dagens system der de norske transmissjonsselskapene kan nekte transport eller ta prohibitive tariffer. Rørselskapene på norsk sokkel, som på kontinentet, kan ha fortjenestemarginer som langt overstiger normal fortjeneste, selv om de varierer sterkt. De overstiger ofte også fortjenesten til produsentene av gass, noe som kan være uheldig fra et incitamentssynspunkt overfor produsentene (jf. Marathons sak mot Statoil og Ruhrgas). Dette var en del av bakgrunnen for tankene bak det såkalte GasLed-prosjektet. I GasLed-prosjektet skulle eierinteressene til flere av de norske transmissjonsselskapene samles for å ivareta tørrgasstransport fra norsk sokkel til kontinentet (Statpipe, Zeepipe, NorFra/Franpipe og Europipe II). Selskapene ble verdsatt i forhold til hverandre og søknad om etablering ble sendt norske myndigheter høsten 1995, men ble avslått (Elfs årsrapport 1995 og 1996 og Stortingsproposisjon nr. 15 for 1996–97).

Innen rammen av Gassdirektivet slik det i dag står, er det opp til nasjonale myndigheter om det skal være en forhandlingsløsning eller offentlig regulerte tariffer for transport. Siden den norske staten sitter med tilsvarende konsentrasjonsgrad på eiersiden rundt Petoro, Statoil og Norsk Hydro på transportsiden som den gjør på produksjonssiden (i enkelte tilfeller over 80 prosent), synes det sannsynlig at Norge vil velge en forhandlet TPA-ordning. I første omgang er det derfor vanskelig å se at innføring av TPA på norsk sokkel vil endre dagens system i betydelig grad.

Et annet spørsmål, både på norsk sokkel og i markedet for øvrig,

er hva som vil skje dersom en part klager et avslag på transport eller en tariff inn for EU for vurdering, for eksempel av konkurransedirektoratet DGIV. Når slike klager eventuelt måtte komme, er det mulig at en regulert TPA-ordning i alle land tvinges igjennom. Muligheten for innføring av noen form for de facto reguleringsmyndighet fra EUs side legger modererende press på alle transmisjonsselskapers (offshore og onshore) eksplisitte eller implisitte tariffing. EU sendte i mars 2001 signaler om en forsering av denne prosessen hvor også etablering av nasjonale reguleringsmyndigheter inngår (EU 2001a).

Det er på den annen side også mulig at liberaliseringen skjer fortere hos oss enn nedstrøms i markedet. Det kan fortsatt tenkes at transmisjonsselskapene i relativt stor grad fortsetter å være kjøpere av gass. En begrenset oppsplitting av norsk gassalg, som diskutert ovenfor, med bibehold av den sterke kjøperposisjonen til rørselskapene, vil kunne svekke den samlede norske forhandlingsposisjonen (pil IV). Dette er et norsk worst-case-scenario.

Uavhengig av liberaliseringsform og -grad vil vi som storekspertør av gass fra store og kostbare felter trenge en modell som gir oversyn over ulike samdriftsfordeler og fortjenestefordelingen gjennom gasskjeden, og mange av (om ikke alle) disse interesser og synspunkter må EU også dele. Siden gass er en ikke-fornybar ressurs, er det grunner til noen grad av kontroll med hvordan ressursene totalt blir tatt ut og solgt, også ut fra konsumentlandenes langsiktige interesser. I enda mindre grad enn nedstrøms i markedet vil det være mulig å finne enkle en-gang-for-alle-løsninger som både øker konkurransen, sikrer en forsvarlig ressursforvaltning og det langsiktige tilbudet av gass. Disse dilemmaene vil EU i større grad også måtte fokusere på fremover, ikke minst om energiprisene fortsetter trenden oppover, og den langsiktige forsyningsikkerheten igjen kommer mer i fokus.

Behovet for en norsk gasstrategi

Norges situasjon overfor EU på gassområdet representerer den nye virkeligheten de fleste økonomiske og politiske aktører i dag står overfor i internasjonal handel og politikk. Rammene og spillereglene for de internasjonale økonomiske integrasjonsprosessene settes i stadig større grad globalt gjennom institusjoner som WTO

og EU. Energicharteret (IEA 1995) er et forsøk på innføre WTOs prinsipper på energisektoren også for land som ikke er medlem av WTO. I disse og andre internasjonalt viktige fora er råvareprodusenter ofte i mindretall og blir lett en politisk svak gruppe. I den moderne, internasjonale integrerte økonomien er spillereglene forskjellig fra den tid da eiendomsretten til ressursene var avgjørende for utnyttelsen av dem og påfølgende inntjening ved salg. Utviklingen i og omorganiseringen av det europeiske gassmarkedet, og også avgiftspolitikken for olje og gass, understreker at makten i energimarkedene nå i vel så stor grad ligger hos konsument- som hos produsentlandene.

Siden gass er en ikke-fornybar og strategisk ressurs i det europeiske markedet, vil samtidig markedsliberalisering over tid kunne ha litt andre virkninger på priser og tilbud enn det den vil ha i mange andre markeder. De fleste parter vil i utgangspunktet være interessert i å finne løsninger som tar hensyn til effektivisering, optimal ressursforvaltning og samdriftsfordeler. Et slikt marked vil imidlertid vanskelig kunne liberaliseres ved hjelp av konkurranse alene. Fortsatt eksistens av grunnrente også i et liberalisert europeisk gassmarked bidrar til at det må forventes å forbli mer politisert enn de fleste andre internasjonale markeder. Politiske handlinger og kommersielle strategier vil påvirke hvordan grunnrenten til slutt fordeles. Vi kan ikke regne med at parter med ulike interesser på dette punktet kommer til å bli fullt ut enige om hva som er den «riktige» modell for det europeiske gassmarkedet fra produsent til brenner så lenge det er slik at liberaliseringsprinsippene kan tolkes i ulike retninger (Austvik 2000a).

Max Webers klassiske definisjon fremhever sannsynligheten for at individer eller grupper får sin vilje i en relasjon basert på interessemotsetninger eller konflikt. I et slikt perspektiv vil materielle ressurser og formelle posisjoner stå sentralt i analysen, men rammen for utøvelse av slik makt vil gjerne være innebygde skjevheter i utbredte normer, forestillinger og autoritativ kunnskap. At økonomiske prosesser har en makt- og demokratidimensjon, er allment akseptert. Weber drøftet dette innen rammen av nasjonalstaten: «Processes of economic development are in the final analysis also power struggles, and the ultimate and decisive interest at whose service economic policy must place itself are the interests of national power» (Andersen & Austvik 2000). Spørsmål om organiseringen av markedet så vel som på norsk sokkel må forventes fortsatt å være sterkt politisert i overskuelig fremtid, der økonomisk og politisk rasjonalitet skal balanseres inn i partenes mulighet og evne til å nå

sine mål.

Selv om Norge både økonomisk, politisk og forsvarsmessig er alliert med konsumentlandene, og har mange fellesinteresser med disse, må vi derfor være klar over at vi er nokså alene om å ivareta våre samlede interesser som gasseksportør. Spørsmål om organiseringen av det europeiske gassmarkedet så vel som virksomheten på norsk sokkel må forventes å innebære kontroversielle elementer mellom Norge og EU i tiden fremover. Økonomisk og politisk rasjonalitet skal balanseres inn i partenes mulighet og evne til å nå sine mål. Som småstat i de fleste sammenhenger, men hovedaktør i et av Europas viktige energimarkeder, vil derfor betydelige krav og utfordringer bli stilt fremover til norske politiske og kommersielle gassaktører. Herunder er det viktig å få innflytelse på energipolitiske beslutninger i EU.

Et kommersielt viktig moment for Norge ved EUs gassdirektiv er at usikkerheten ved prisutviklingen øker betraktelig. Sammen med den annonserte økningen av energibeskatningen vil prisene til eksportør kunne presses ned. En del gass vil lettere kunne komme på markedet gjennom liberaliseringen, men samtidig blir det mindre attraktivt for produsentene å investere i de store og svært kostbare prosjektene som ligger langt fra markedet. Dette vil true forsynings-sikkerheten på lengre sikt. Det kan derfor se ut til at EU ikke fullt ut har tenkt gjennom de langsiktige effektene av ønskene om full liberalisering av tilbudssiden i det europeiske gassmarkedet. Diskusjoner mellom EU og Russland om dobling av gassleveransene etter langsiktige kontrakter er på den annen side tegn på at denne delen av EUs energipolitikk i større grad nå ønskes styrt politisk. EU har annonsert en analyse av tilbudssiden i det europeiske gassmarkedet mot slutten av 2001 (EU 2001d).

Som vi har diskutert ovenfor, vil hvem som tjener og taper på en liberalisering være avhengig av hvordan liberaliseringen finner sted, og hvordan kommersielle og politiske aktører i de enkelte ledd i gasskjeden opptrer, hver for seg og sammen. Uavhengig av politiske vedtak vil norsk gass i økende grad uansett måtte selges direkte til distribusjonsselskaper, industrien og gasskraftverk. Markedsutviklingen og politiske vedtak tvinger frem nye kommersielle strategier, øker behovet for nye former for samspill mellom industrien og norske myndigheter og stiller nye krav til myndighetene for å påvirke og spille i utformingen av internasjonale institusjoner og egen, kjøperlandenes og andre eksportlands energipolitikk.

I det europeiske gassmarkedet kan Norge være følsom, eventuelt sårbar, i avhengigheten av å eksportere gass til EU, alt ettersom

energi-, miljø- og avgiftspolitikken i EU og EU-land blir utformet (Austvik 1999). Det er behov for utvikling av en helhetlig norsk gasstrategi som omfatter måten vi organiserer produksjon, transport og salg av norsk gass på, hvordan vi forholder oss til EU og EU-lands energi-, miljø- og avgiftspolitik og forholdet til andre eksportører av gass. For å bli konsistent må en norsk gasstrategi utvikles på grunnlag av en forståelse både for økonomiske og politiske forhold i seg selv og for deres sammenhenger. Økonomiske analyser vil her kunne drøfte hvordan økonomien og samfunnet virker under (ulike) forutsetninger om rammer, spilleregler og aktørenes posisjoner. Politikken vil på sin side omfatte forhandlinger (inkludert diplomati) og bruk av posisjoner og makt, og utvikling og påvirkning av institusjonelle forhold i det norske og internasjonale samfunnet.

En del av en strategiutvikling må omfatte måten å organisere produksjon, transport og salg av gass på innen rammen av en mer integrert internasjonal økonomi. Den må også omfatte måter å forbedre kvaliteten og fleksibiliteten i de produktene vi tilbyr i markedet på og hvordan kostnadsreduksjoner i produksjon og transport kan nås, slik at merverdiskapningen øker også gjennom nye produkter og markeder. Heri inngår spørsmålet hvordan norske selskaper bør utnytte de mulighetene markedsliberaliseringen åpner for gjennom å engasjere seg sterkere nedstrøms gjennom vertikal integrasjon, og i hvilken grad nedstrømselskaper skal tillates å integreres oppstrøms på norsk sokkel.

Også forholdet til andre gasseksporterende land er viktig. Andre gasseksportører, og særlig Russland, vil være konkurrenter til norsk gass i markedet. Samtidig er det slik at gassprisen er relativt lik for de enkelte eksportørene. Norge får altså ikke noen prispremie for politisk tilhørighet eller påstått bedre leveringsikkerhet enn russerne (Austvik 1986). Det vil være viktig for Norge å følge med i russisk energipolitikk.

Liberaliseringen og norske interesser

Den økte ustabiliteten vil være negativt for Norge og innebærer en større risiko for gasselgerne. Prisnedgangen som i første omgang kan bli virkningen, vil kunne føre til en stopp-og-gå-politikk i investeringer og inntekter. Når prisene faller, svekkes investerings-

lysten, og forbruket øker. Når prisene har holdt seg høye en tid, og forventningene om at de skal fortsette på dette høye nivået er til stede, foretas investeringer som kan føre til overskuddstilbud i markedet med påfølgende prisfall.⁸ Både forbrukere og produsenter har felles interesse i stabile priser og forsynings-/leveransesikkerhet i energimarkeder da energi inngår i annen industriell virksomhet og er en grunnleggende vare for den enkelte forbruker. Ingen av disse fellesinteressene blir borte med den pågående liberaliseringen av de europeiske energimarkedene. For Norge gjelder det her å finne felles forståelse med EU for gasssektorens særegenheter.

EU krever nå en annen struktur på norsk gassvirksomhet enn i de andre eksportlandene som følge av vår EØS-avtale og de konkurranseregler som følger av den. Det bør imidlertid fra Norges side være et krav om at EU formulerer en energipolitikk før den utøver en konkurransepolitikk på et så vidt spesielt område som energisektoren. Uten en kopling mot gasssektorens særegenheter, blir det interessant å se om trusselen om milliardbøter mot et statspålagt samarbeid mellom et 100 prosents og et (i mesteparten av tiden) 51 prosents statseid selskap virkelig kan vinne frem.⁹

Det er imidlertid flere forhold enn organiseringen av gassproduksjon og -salg som er viktig for Norge. For det første lar Gassdirektivet det være opp til det enkelte land å velge forhandlet eller regulert TPA. Dette gjør at det er mulig det ikke skjer så mye nedstrøms som intensjonen bak direktivet legger opp til. I modifiserte former kan det derfor tenkes at transmisjonsselskapene fortsetter å være betydelige kjøpere av gass. En bekymring for dette uttrykker EU-kommisjonen i sin pressemelding 2. august 2001 (EU 2001c). I denne henstiller den til medlemslandene å sikre at norsk gass får reell adgang til kjøperne. Markedsliberaliseringen vil altså ikke bare svekke norsk gassseksport. Gassdirektivet er positivt for de norske gasselgerne i og med at de får bedre åpning til markedene på kontinentet. Dette vil samtidig bedre EU-landenes forsynings-sikkerhet.

For det andre er Gassdirektivet ment å gi lavere priser til forbrukerne. Det er imidlertid langt fra sikkert at dette vil bli effekten på lang sikt. Ved at EU fremtvinger konkurranse i dette markedet,

8 Se Lynch (1992) for en diskusjon av hvordan prisprognosene på energi (olje) sterkt påvirkes av de til enhver tid gjeldende priser, selv om dette empirisk nesten alltid viser seg å være feil. Austvik (2000e:17–19) oppdaterer senere erfaringer med samme resultat.

9 EU har sommeren 2001 utvidet anklagene til å omfatte også utenlandske selskaper på norsk sokkel.

overlates prisfastsettelsen i større grad til forholdet mellom tilbud og etterspørsel på gass. I dag er prisene i hovedsak knyttet til prisene på oljeprodukter. På kort sikt tilsier dette økte prissvingninger. En høy pris i en periode kan ikke så lett møtes av økt tilbud da det tar tid å fremskaffe nye gassreserver, som også bare finnes noen få steder. En lav pris i en periode leder til redusert kapasitetsutbygging med betydning for tilbudet på lengre sikt. Dersom utbyggingen av nye gassreserver tørker inn, vil prisene stige på lengre sikt og true EUs forsyningsikkerhet.

For det tredje foreslår EU også en omlegging av skattepolitikken der lavere skatt på arbeid skal kompenseres ved økte energiavgifter. Avgifter på den miljøvennlige gassen skal øke like mye som avgiftene på det forurensende kullet (EU 1997b). Det er altså slett ikke sikkert at forbrukerne og industrien heller vil se så mye til de lavere prisene. Siden EU dominerer det europeiske gassmarkedet på etterspørselssiden, vil harmoniseringen av avgiftene samtidig legge et trykk på prisene til produsent og virke omtrent som en importtoll. Vinnerne i det nye europeiske gassmarkedet kan dermed bli statskassene i EU-landene på bekostning av forbrukere og produsenter. De annonserte økte avgiftene på vårt etter hvert viktigste eksportprodukt representerer over tid den kanskje mest alvorlige trussel for de norske gassinntektene. Her har vi en klar interessekonflikt med EU.

Norges forhold til omverdenen på et såvidt komplekst område som gassektoren må håndteres både interdisiplinært og -departementalt. Det kan ha vært en svakhet ved utformingen av den norske gasspolitikken at den i svært liten grad har vært gjenstand for offentlig debatt med sikte på å evaluere eksisterende ordninger og generere innspill til reformer og strategier i forbindelse med ytre endringer. Isteden har man, som norsk hoppSPORT gjorde, motsatt seg det nye og holdt fast på de gamle stilarter. En mer åpen debatt kunne gjøre det lettere å føre en politikk som håndterer kombinasjonen av felles og motstridende interesser mellom Norge og EU på dette feltet.

Litteratur

- Andersen, Svein & Ole Gunnar Austvik (2000) *Nasjonal handlefrihet – nye internasjonale rammebetingelser: Petroleum, makt og demokrati*. Forprosjekt til Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Unipub forlag, august.
- Austvik, Ole Gunnar (1986) «Political Gas Pricing Premiums: The Development in West Germany 1977-1985», *OPEC Review* no. 2 June 1987.
- Austvik, Ole Gunnar (1990) *Europe 1992; Introduction of Common Carriage for*

- Natural Gas?*, Discussion Paper M-90-01, Energy and Environmental Policy Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University July
- Austvik, Ole Gunnar (1991a) «Stormaktsinteresser og norsk petroleumspolitik», *Internasjonal Politikk* 49(1).
- Austvik, Ole Gunnar (1991b) *Norwegian Gas in the New Europe; How Politics Shape Markets*. Oslo: NUPI/Vett & Viten .
- Austvik, Ole Gunnar (1996) «Avgifter og petroleum priser. Tar forbrukslandene olje- og gassinntektene?», *Sosialøkonomen* x/mai.
- Austvik, Ole Gunnar (1997) «Gas pricing in a liberalized European market; Will the rent be taxed away?», *Energy Policy* 20(12): 997–1012. Elsevier Science.
- Austvik, Ole Gunnar (1999) «Norges avhengighet av olje- og gassmarkedene», *Internasjonal politikk* 57(3).
- Austvik, Ole Gunnar (2000a) *Economics of Natural Gas Transportation* , Forskningsrapport nr. 53, Høgskolen i Lillehammer, august.
- Austvik, Ole Gunnar (2000b) *Government Taxation and Supply of Gas*, Presentation at the European Gas Supply Conference, Europaprogrammet & Russian Academy of Sciences. Oslo 13. september 13, 2000. Arbeidsnotat nr. 115/2000 Høgskolen i Lillehammer.
- Austvik, Ole Gunnar (2000c) *Norge som storeksportør av gass*. Europaprogrammet desember.
- Austvik, Ole Gunnar (2000d) *Norge som storeksportør av gass; Utenriks- og sikkerhetspolitiske konsekvenser*, Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 8 – 2001. Den norske atlantehavskomiteé, juni.
- Austvik, Ole Gunnar (2000e) *Drivkreftene i oljemarkedet*. Forskningsrapport nr. 50, Høgskolen i Lillehammer, mars.
- Energy Information Administration, EIA (annual) *International Energy Outlook*, US Department of Energy.
- European Union (EU) (1988a) «The Internal Energy Market», *Commission Working Document*, May.
- EU (1988b) The Need for Greater Integration of Europe's Gas Grid. *Energy in Europe* no. 10.
- EU (1990) Council Directive of 29 June 1990 concerning a community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users, CEL-Title: 90/377/EEC.
- EU (1991a) Council directive of 31 May 1991 on the TRANSIT of natural gas through grids, CEL-Title 91/296/EEC
- EU (1991b) Reports of the Consultative Committees on Third Party Access to Natural Gas Networks, Directorate General for Energy, Brussels.
- EU (1992) Proposal for a Council directive concerning common rules for the internal market in natural gas, (Third Party Access, TPA, directive) Com (91) 548 Final SYN 385, European Union, Brussels.
- EU (1993) European Parliament: *Draft Report on the Commission's Proposal for a Council Directive Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas*», Committee on Energy, Research and Technology, Claude Desama. Com (91) 0548 Final c3-0103/92 SYN 385.
- EU (1997a) *Directive of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity*. Directive 96/92/EC (Official journal NO. L 027, 30/01/1997 P. 0020).

- EU (1997b) *Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products*, Proposal for a Council Directive COM (97) 30 Final 97/0111 (CNS) 12.03.1997. <http://europa.eu.int/en/comm/dg17/rapcge.htm>
- EU (1998) *The Single Market for Natural Gas, IGM Directive 98/30* («Gasdirektivet»). <http://europa.eu.int/en/comm/dg17/gashome.htm>
- EU, 2001a: *The Internal market for Gas and Electricity: Completing the internal energy market*, Package of Commission documents adopted on 13 March 2001.
<http://europa.eu.int/comm/energy/en/internal-market/int-market.html>
- EU (2001b) *Commission objects to GFU joint gas sales in Norway*, DN: IP/01/830 Date: 2001-06-13.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/830|0|RAPID&lg=EN
- EU (2001c) *Commission insists on effective access to European pipelines for Norwegian gas*. Date: 2001-08-02.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/1170|0|RAPID&lg=EN &doc=IP/01/1170|0|RAPID&lg=EN
- EU (2001d) *Assessment of internal and external gas supply options for the EU, evaluation of the supply costs of new natural gas supply projects to the EU and an investigation of related financial requirements and tools*. Forthcoming fall 2001.
- International Energy Agency (IEA) (1994) *Natural Gas Transportation; Organisation and Regulation*, IEA/OECD Paris.
- IEA (1995) *The Energy Charter Treaty. A description of its provisions*, by the Legal Counsel of the IEA. ISBN 92-64-14384-X.
- IEA (1995) *The IEA Natural Gas Security Study*, IEA/OECD, Paris.
- Kibsgaard, B. (red.) (2000) *Norge i energiens geopolitikk*. Oslo: Europaprogrammet, desember.
- Lynch, Michael (1992) *The Fog of Commerce. The Failure of Long-Term Oil Market Forecasting*, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology. Working Paper C92/5, september.
- Olje- og energidepartementet (OED) (2001) *Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE*. St. prp. nr. 36 (2000–2001)

Aktuelt

Nasjonenes eller integra- sjonenes seier?

Sikkerhetspolitiske utfordringer på Balkan

Kari Margrethe Osland
(f. 1970) er forsker ved
FN-programmet,
Norsk Utenrikspolitisk
Institutt.

De mange krigene

Oppløsningen av Den føderale sosialistiske republikken Jugoslavia har pågått i over ti år. Balkan ble herjet av fire kriger på 1990 tallet: i Slovenia (1991), Kroatia (1991–1995), Bosnia og Hercegovina (1991–1995) og i Kosovo (1998–1999).¹ Nylig har vi vært vitne til en femte krig – i Makedonia.² Hvorvidt dette er den siste, er det for tidlig å uttale seg om. Noen frykter en sjette krig som følge av Montenegros ønske om løsrivelse, og eventuelt en syvende krig om Kosovos krav på selvstendighet. Andre påpeker at Bosnia og Hercegovina står i fare for ny krig på grunn av uttalte ønsker om å danne en bosnisk-kroatisk enhet og en eventuell sammenslåing av Republika Srpska og Serbia. Selv om situasjonen ikke skal svartmales, er det fortsatt mange utfordringer som gjenstår på Balkan før det internasjonale samfunn kan trekke seg ut av regionen i forvisning om at voldelig konflikt ikke umiddelbart vil bryte ut.³ Men landene i regionen har mye å ta igjen, både som følge av krigens ødeleggelser, men også fordi regionens naboland i løpet av de siste ti årene har gått igjennom en viktig økonomisk, teknologisk og

Takk til Vegard Hansen, Karsten Friis, Knut Nustad og Brigte Vaage for diskusjon og kommentarer. Takk til Jan Risvik for språkvask.

- 1 Bosnia og Hercegovina blir heretter omtalt som Bosnia.
- 2 Stort sett brukes *The Former Yugoslav Republic of Macedonia* (FYROM), noe som grunnes i at både staten Makedonia og den greske provinsen Makedonia gjør krav på navnet. For enkelhets skyld vil likevel benevnelsen Makedonia benyttes i denne artikkelen.
- 3 Med termen «det internasjonale samfunn» refereres det til land som gjennom internasjonale organisasjoner, som OSSE, EU, NATO og FN, er involvert i området.

politisk utvikling og modernisering. Men hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer står vi egentlig overfor på Balkan i dag? Hvordan har det internasjonale samfunnets rolle endret seg i løpet av det siste tiåret og i hvilken retning beveger vi oss? Og dessuten, er det noen fremtidsscenarioer som fremstår som mer sannsynlige enn andre? Dette er noen av spørsmålene denne artikkelen vil søke å finne svar på. Men jeg vil ta for meg det siste først.

Det er særlig to fremtidsscenarioer som er tydelige regionalt: Enten *nasjonenes seier* eller *integrasjonenes seier*. Det første scenariet tilsier at vi får en ny etnisk/nasjonal grensdragning. Selv om man kan hevde at konsekvensen av bruk av militærmakt for å løse problemene i det tidligere Jugoslavia har vært etnisk homogenisering av territoriene og etnisk deling – altså det motsatte av vestlig politisk retorikk og verdier – er det ikke lett å si om bildet hadde sett annerledes ut dersom man ikke hadde grepet inn, og hvorvidt det hadde krevd flere liv. Slik er forholdet mellom ideelle intensjoner og faktiske konsekvenser ikke alltid symmetriske.

Det andre scenariet, nemlig integrasjonenes seier, er det som det internasjonale samfunnet fortsatt håper å lykkes med. Det vil blant annet inkludere at Kosovo består som en del av Serbia og at man heller ikke i andre deler av Balkan får en videre oppsplitting av stater. Dette forutsetter dog en aktiv stabiliseringspolitikk med regionalt samarbeid og assosiasjonsavtaler med blant annet EU. Problemet er at denne modellen ikke er særlig utviklet ennå. Selv om den såkalte Stabilitetspakten for Sørøst-Europa er en overordnet ramme som skal sikre helhetlig integrasjon på lang sikt, fungerer den i mange tilfeller ikke tilfredsstillende.⁴ Derfor tenker og handler de fleste landene fortsatt bilateralt.

Det er vanskelig å si hvilket av disse scenariene som er det mest sannsynlige. For å komme nærmere et svar på dette er det nødvendig med en oppdatering på den senere tids utvikling.

4 Stabilitetspakten ble etablert 10. juni 1999 etter initiativ fra EU. Problemer til tross representerer Stabilitetspakten det internasjonale samfunnets første forsøk på å erstatte den tidligere, reaktive intervensjonspolitikken i Sørøst-Europa med en mer sammensatt, helhetlig og langsiktig konfliktforebyggende strategi. Partnerne i Stabilitetspakten er EUs medlemsland, EU-kommisjonen, landene i regionen og deres naboer, medlemmer av G8, Norge og Sveits, internasjonale organisasjoner som FN, OSSE, Europarådet, UNHCR, NATO, OECD og VEU, Verdensbanken, IMF, Den europeiske utviklingsbank og Den europeiske investeringsbank. I tillegg er regionale initiativer en del av Pakten. Se for øvrig: <http://www.stabilitypact.org/>

Dagens sikkerhetspolitiske bilde

Den føderale republikken Jugoslavia

Den føderale republikken Jugoslavia (Jugoslavia) består i prinsippet av to republikker: Serbia og Montenegro, og to provinser i Serbia: Kosovo og Vojvodina. Det føderale nivå er nærmest å betrakte som et skinnivå, i og med at det omtrent ikke eksisterer felles institusjoner, bortsett fra Jugoslavias væpnede styrker. I praksis ligger derfor makten i de to republikkenes regjeringer. Dette bildet forsterkes ytterligere ved at det er opposisjonen i Montenegro som er representert på føderalt nivå, fordi Montenegros president Milo Djukanovic boikottet det føderale parlaments- og presidentvalget i september i fjor.

Den 6. juli 2000 foretok Jugoslavias daværende president, Slobodan Milosevic, en konstitusjonsendring som blant annet inneholdt en endring fra indirekte til direkte valg på president.⁵ For Montenegros vedkommende, med 660 000 innbyggere sammenlignet med Serbias i overkant av 10 millioner, innebar dette at montenegrinene nærmest ikke ville få innflytelse på valget. Når Milosevic så, sikker på å bli gjenvalgt, tillyste valg den 24. september, var det mange som fulgte Djukanovics oppfordring om å boikotte valget. Før valget ble avholdt, ble en 18-partis opposisjonsallianse dannet i Serbia: *Democratic Opposition of Serbia* (DOS). Vojislav Kostunica ble lansert som alliansens presidentkandidat og ble den de fleste mente vant valget den 24. september. Etter mange runder med påstander mot påstander, hvor den sentrale valgkomiteen underkjente valget, deltok tusenvis av mennesker i demonstrasjoner mot Milosevic. Samtidig innledet mange bedrifter streik for å støtte kampen mot Jugoslavias, inntil da, sterke leder. Det hele kulminerte i en massedemonstrasjon den 5. oktober, hvor opposisjonen erklærte Kostunica som landets nye lovlige valgte president, og Milosevic murte seg inne i sitt hjem som en såret taper. Valgkomiteen innrømte valgfusk, og selv om den ikke kom ut med nye tall i forhold til antall stemmer til de ulike partiene, var folkets tale klar. DOS inntok regjeringskontorene, og Vojislav Kostunica ble innsatt som Jugoslavias nye president. Nå kom spørsmålet om en føderal alliansepartner på banen. Det var, grunnet boikotten, ikke mulig å innlede samarbeid med Milo Djukanovic og hans allianse. DOS henvendte seg derfor til Milosevics

5 I tillegg ble valgkretsene vektet slik at stemmene for Milosevic relativt sett ville få mer innflytelse – dette gjaldt særlig i Kosovo og Montenegro.

tidligere søsterparti, *Socialist People's Party* (SNP), representert ved Predrag Bulatovic. Djukanovic er i dag kun representert i sikkerhetsrådet (*Supreme Defence Council*) på føderalt nivå.

Med den tidligere opposisjonen på plass i regjeringskontorene var det slutt på 13 år med autoritært styre av en mann som har bidratt til å bringe ufattelige lidelser til folk på Balkan, og til at folkegrupper ikke lenger ønsker å leve sammen. Milosevic bærer selvsagt ikke dette ansvaret alene – særlig spilte hans partiapparat i *Socialist Party of Serbia* (SPS) en viktig rolle. Men det var også mange andre ledere som spilte på myter, historie, etnisitet og religion for å agitere hat og sette folkegrupper opp mot hverandre. Dessuten skal ikke Vesten glemmes i dette bildet, for Milosevic ble lenge ansett som en stabiliserende faktor på Balkan, og ble dermed den som det internasjonale samfunnet i stor grad måtte forholde seg til. Slik kan man si at Vesten bidro til å holde han i posisjon. Uansett, selv om Milosevic og mange av hans likemenn er borte fra den politiske arena, er det store utfordringer som gjenstår før Balkan igjen kan betraktes som et fredelig sted å leve.

Serbia og interne spenninger

De politiske skillelinjene i Serbia kan personifiseres ved Jugoslavias president Vojislav Kostunica på den ene siden (fra *Democratic Party of Serbia* (DSS)) og Serbias statsminister Zoran Djindjic på den andre siden (fra *Democratic Party* (DS)). Selv om Djindjic var hovedarkitekten bak DOS og lanseringen av Kostunica som presidentkandidat, har det helt siden DOS kom i posisjon vist seg å være store motsetninger mellom disse to. Vi har sett det i spørsmålet om Kosovos fremtid, Montenegros eventuelle løsrivelse fra Jugoslavia og ikke minst i forhold til utleveringen av Milosevic. Mens Djindjic har vært positiv til både løsrivelse og utlevering, har Kostunica stått for motsatt syn.⁶ Når det gjelder utleveringen av Milosevic til FNs krigsforbryterdomstol for det tidligere Jugoslavia (ICTY) i Haag,⁷ tjente Zoran Djindjic sannsynligvis på dette, selv

6 Mens Kostunica ser ut til å være den nasjonalistiske legalist, er Djindjic en mer europeisk orientert pragmatiker.

7 ICTY ble opprettet 25. mai 1993 gjennom FNs sikkerhetsrådsresolusjon 827. Dets mandat er å reise tiltale mot og stille for retten personer som anklages for alvorlige brudd på humanitær rett begått i det tidligere Jugoslavias territorium etter 1991. Det er fire hovedområder Haag-tribunalet fokuserer på: forbrytelser mot menneskeheten, grove brudd på Genève-konvensjonen av 1949, brudd på krigens folkerett og folkemord.

om mange var imot utleveringen. Da Kostunica gikk ut og uttalte at han ikke visste om at utleveringen var satt i verk, ble han av mange oppfattet som en svak mann. Det blir ikke positivt oppfattet på Balkan. Fordi det jugoslaviske rettssystemet, ledet av Kostunica, iverksatte en prosess for å stoppe utleveringen av Milosevic, vedtok serbiske myndigheter, med Djindjic i spissen, at dersom det er uenighet mellom Serbia og Jugoslavia, skal serbiske vedtak ha forrang fremfor jugoslaviske.⁸ En av de umiddelbare virkningene av utleveringen av Milosevic til Haag-tribunalet er at det har oppstått en styringskrise i Jugoslavia.

Vojslav Kostunica og hans parti DSS trakk seg fra deler av samarbeidet med DOS-koalisjonen i august som følge av det de mente var en ulovlig utlevering. I samme retning bidro konflikten i forbindelse med drapet på en tidligere tjenestemann i det hemmelige politiet og anklagene mot den serbiske regjeringen om manglende tiltak mot korrupsjon. Fortsatt er ikke DSS med i den serbiske regjering og den parlamentariske gruppen til DOS, men de er likevel med i koalisjonen på andre felter. Dette er problematisk fordi DSS slik innehar både en lederrolle, jamfør presidentposten i Jugoslavia, og samtidig er i opposisjon fordi de ikke er med i den serbiske regjering.⁹ På grunn av de mange spenninger er det sannsynligvis ikke et spørsmål om, men heller når DOS splittes i flere mindre enheter.¹⁰ Men det ser ut som flere i alliansen mener det er viktig å avvende dette til neste valg blir avholdt. Videre bør det nevnes at Kostunica har moderert seg den senere tid, særlig med hensyn til spørsmålet om Montenegros uavhengighet.

Det internasjonale samfunnets økonomiske hjelpepakker til tross er det fortsatt ikke store forandringer å spore i de fleste dagligliv. Per i dag er rundt 90% av befolkningen i Serbia ansatt i det offentlige. Men på grunn av at systemet har vært korrumpert i mange år, noe det tar tid å forandre på, er det få som synes det er noe særlig poeng i å betale skatt. De fleste anser skatt som noe de yter, men ikke

8 Noen lov om samarbeid mellom Jugoslavia og ICTY er heller ikke vedtatt, grunnet opposisjonen fra det montenegrinske *Socialist People's Party* (SNP), som fortsatt har bånd til det gamle regimet.

9 Serbias statsminister, Zoran Djindjic, og hans parti DS er opptatt av at Kostunica og DSS enten kommer tilbake i regjeringen og den parlamentariske gruppen, eller definerer sin posisjon klart og dermed oppfører seg som en demokratisk opposisjon.

10 I så fall er det sannsynlig at det i tillegg til Djindjics og Kostunicas allianser vil bli dannet en tredje, hvor eksempelvis visestatsminister Nebojsa Covic vil være sentral. Muligens vil personer fra G17 Pluss ivre for å danne et fjerde politisk alternativ.

får noe igjen for. Nylig ble den tre år lange våpenembargoen mot Jugoslavia løftet, noe som innebærer at alle sanksjonene mot Jugoslavia er opphevet.¹¹

Montenegros vei mot uavhengighet

Den 22. april 2001 ble det avholdt parlamentsvalg i Montenegro. Dette var utelukkende et valg for eller imot uavhengighet. I så måte hadde man også to klare og motsatte blokker: *Seier for Montenegro* og *Sammen for Jugoslavia*. Uavhengighetsforkjemperne fokuserer på Montenegros lange historie som uavhengig – frem til 1918 – og frykten for igjen å bli dominert av Beograd, mens motstanderne vektlegger montenegrinernes og serberes felles historie og kultur, og argumenterer for at Montenegro er for liten til å overleve økonomisk på egen hånd. På lang sikt ser de som representerer uavhengighetslinjen, for seg en union med Serbia – med samarbeid innenfor penge-, forsvars- og utenrikspolitikk – men hvor man først ønsker uavhengighet for å konsolidere den territoriale suvereniteten for så å kunne etablere samarbeid på like fot. Dette er altså et samarbeid som ikke avviker særlig fra det samarbeid EU-landene bedriver.

Valget ble vunnet av president Djukanovics *Seier for Montenegro*-koalisjon, men med knapp margin: Rundt 55% av velgerne stemte på uavhengighetssøkende partier. Dersom Djukanovics koalisjon hadde oppnådd et overveldende flertall, hadde trolig en folkeavstemning raskt blitt avholdt, og konstitusjonen endret, slik at Montenegro hadde trukket seg ut av den jugoslaviske føderasjonen. Da ville Jugoslavia opphørt å eksistere, i alle fall i sin nåværende form.

Milo Djukanovic uttalte i et intervju rett før valget at «*status quo* på Balkan ikke er noen garanti for fred og stabilitet» – det kan det vise seg at Djukanovic får rett i. Imidlertid har både Vesten og Russland frarådet selvstendighetslinjen av frykt for nettopp økt ustabilitet i regionen. Det internasjonale samfunnet støttet ikke Montenegros løsrivelse under Milosevics tid – i alle fall ikke offisielt. Man mente at Montenegro skulle være et foregangsland for Serbia og dets utvikling. Selv om vi fikk et politisk skifte i oktober i fjor, har det internasjonale samfunn ikke endret mening. Men det er klart at dersom Montenegro og Serbia i fordragelighet kan enes

¹¹ Embargoen ble innført grunnet Jugoslavias behandling av kosovoalbanere. Den forrige våpen- og oljeembargoen (innført i 1992) ble begrunnet med krigen i Bosnia.

om atskillelse, vil ikke vestlige land motsette seg dette. Likevel er det per i dag hovedsakelig Serbia som er limet i føderasjonen Jugoslavia. Mange av de politiske lederne der frykter at dersom Montenegro blir uavhengig, er veien til at Kosovo får sin uavhengighet kort. Ifølge mange meningsmålinger er det mye viktigere for de fleste serbere å beholde Kosovo enn Montenegro.

Andre frykter spillover-effekter på separatistsbevegelser representert særlig ved bosniaserbere og bosniakroater, og ved grupper av albanere sør i Serbia og nord i Makedonia. Men det er per i dag ingen indikasjoner på at en slik frykt er berettiget, særlig dersom Montenegro får en fredelig løsrivelsesprosess. Og det er mye som tyder på at nettopp det vil skje. Flere meningsmålinger som er utført i Serbia det siste halve året, viser at over 80 prosent motsetter seg å gå til væpnet konflikt for å hindre at Montenegro løsriver seg fra Jugoslavia. Dette betyr selvsagt ikke at uroligheter innad i Montenegro er utelukket, men også disse vil i så fall være av begrenset omfang etter Milosevics fall.

Presevo-dalen

Presevo-dalen ligger i det sørlige Serbia, langs Kosovos grense, og innbefatter kommunene Presevo, Bujanovac og Medvedja. Området huser en stor andel albanere – rundt 70 000 av i alt 100 000. I mai 2001 klarte NATO å forhandle frem en fredelig avtale mellom den albanske geriljaen *Liberation Army of Presevo, Bujanovac and Medvedja* (UCPMB på albansk) og Serbia, som igjen førte Presevo-dalen inn under serbisk kontroll. Dette var en konflikt som hadde utspilt seg over 17 måneder. Når den fem kilometer brede sikkerhetssonen (*Ground Safety Zone*) langs grensen til Kosovo ble etablert i juni 1999, var det for å forhindre eventuelle sammenstøt mellom den jugoslaviske hæren og NATO-styrker. Den albanske befolkningen i dette området hadde vært utsatt for av diskriminering og overgrep fra det serbiske innenrikspolitietts side, og situasjonen for disse ble ikke bedre av at Pristinas avdeling fra den jugoslaviske hæren ble omplassert til dette området i juni 1999. UCPMB ble etablert høsten 1999. Disse ønsket å beskytte lokalbefolkningen ved å drive de serbiske sikkerhetsstyrkene ut av Presevo-dalen. Men ganske snart erklærte de et mer radikalt og langsiktig mål, nemlig at de tre kommunene i Presevo-dalen skulle få uavhengighet og eventuelt slås sammen med Kosovo. Som så ofte før viste det seg imidlertid raskt at dette handlet om en fragmentert gruppe mennesker, både hva angikk hvilke mål man søkte å nå

og midlene for å nå disse. Likevel synes det som om mange albanere i dette området støttet opprørerne, fordi det virket som et mindre onde enn å bli diskriminert fra Beograd. Dette endret seg imidlertid noe da det politiske skiftet kom i Beograd, og det internasjonale samfunn kom med et tredje alternativ.

Da Milosevic tapte sin posisjon i oktober 2000, startet den nye regjeringen i Beograd å planlegge en reintegrering av etniske albanere inn i statlige strukturer. Dette kom også NATO til å støtte. Det tredje alternativet var altså at det nye styret i Beograd igjen overtok kontroll, men at dette skjedde under internasjonal observasjon. Både NATO og Beograd fryktet koblingene mellom albanere i Sør-Serbia og Nordvest-Makedonia. Den 8. mars 2001 ble NATO og Beograd enige om den såkalte Covic-planen, som blant annet innebar at serbiske styrker skulle gå inn og ta kontroll over sikkerhetssonen og at etniske albanere skulle integreres inn i serbiske institusjoner, deriblant i skoleverket og politiet.¹² 12. mars ble Covic-planen undertegnet mellom den serbiske stat og geriljaen, representert ved en av dens mange ledere. Den jugoslaviske hærens stegvise redeployering i sikkerhetssonen mellom 14. mars og 31. mai gikk over all forventning. Men det har vært flere tilfeller av drap og overgrep etter den tid, noe som viser at ikke alle har funnet seg til rette med situasjonen. Prosessen med å reintegrere albanerne inn i offisielle strukturer er langsiktig. Ved parlamentsvalgene i desember 2000 boikottet albanerne i Presevo-dalen valget (slik også kosovoalbanerne gjorde det). Også i kommunevalget i desember 2000 var det få som deltok. Alt dette har resultert i at det er svært få etniske albanere som er representert både som ledere på kommunenivå og i det serbiske parlamentet. Situasjonen er relativt stabil per i dag, men det er fortsatt viktig å følge situasjonen med argusøyne.

Kosovos manglende sluttstatus

Helt siden Kosovo-krigen ble avsluttet i 1999, som følge av NATOs bombekampanje mot Jugoslavia, har Kosovo vært styrt av FN under sikkerhetsrådsresolusjon 1244, og dets sikkerhet ivaretas av den NATO-ledede styrken *Kosovo Force* (KFOR).¹³ Hovedutfordringene for det internasjonale samfunnet har vært å normalisere samfunnet sikkerhetsmessig og bidra til dannelsen av legitime

12 Covic-planen er oppkalt etter visestatsminister Nebojsa Covic, som fremforhandlet avtalen. Covic er nå president for *The Coordinating Body for Presevo, Bujanovac and Medvedja*.

13 KFOR ble deployert i Kosovo den 12. juni 1999. Hovedsakelig skal KFOR sørge

politiske institusjoner. Det første har man blant annet søkt å hankses med ved å demilitarisere *Kosovo Liberation Army* (KLA).¹⁴ Den andre utfordringen søkte man å møte ved blant annet å arrangere kommunevalg i oktober 2000. Mange mente at dette var for tidlig, fordi kosovoserberne hadde varslet en boikott av valget. Valget handlet om uavhengighetsspørsmålet – noe vi så tydelig fordi alle partiene hadde dette som en erklært målsetning – foruten et par som sto for dannelsen av et Stor-Albania. Ibrahim Rugova og hans parti *Democratic League of Kosovo* (LDK) vant dette valget.¹⁵ Det var ikke uventet, både fordi han hadde vært kosovoalbanernes uoffisielle president i nesten et tiår og fordi han sto for en ikke-voldslinje – som etter Milosevics fall for de fleste så ut til å være den riktige veien å gå.

Så kan man selvsagt spørre seg hvorfor ikke Kosovo bare kan få sin uavhengighet. Har Kosovo stor økonomisk betydning for Serbia? Svaret på dette er nei. For selv om Kosovo har en del mineralressurser, så som nikkel, bly, sink, magnesium og brunkull, er dette av marginal betydning for Serbia. Kosovo er i økonomisk forstand mye mer avhengig av Serbia enn omvendt. Man kunne tenke seg at Kosovo var av strategisk betydning fordi fjellene mot Albania danner en slags naturlig forsvarskjede. Men heller ikke dette er av særlig stor betydning. Først og fremst handler dette om suverenitetsspørsmålet fordi Kosovo i lang tid har vært en del av Serbia og Jugoslavia. Men like viktig er det at Kosovo er av enorm symbolsk betydning for Serbia – først og fremst fordi slaget ved Kosovo Polje i 1389 har vært en sentral ingrediens i oppbyggingen av den serbiske identitet. Religiøst sett er også Kosovo viktig med tanke på den viktige rollen patriarkatet i Pec har spilt.

17. november 2001 skal det avholdes provinsvalg i Kosovo. Fordi kosovoserberne kom sent i gang med registreringen til valget, har man utvidet fristen for dette til 22. september. Per 20. september var rundt 170 000 etniske serbere og ikke-albanere i Serbia og Montenegro registrert, noe som er et høyt tall sammenlignet med

for sikkerheten i området. Operasjonen har mandat på 42 500 soldater med 7 500 som støtteelement, hovedsakelig i Makedonia. Rundt 40 nasjoner deltar, mange av dem fra ikke-NATO-land.

14 Den demilitariserte utgaven av KLA er *Kosovo Protection Corps* (KPC). KPC skal være et slags sivilforsvar og utgjøres av 5000 medlemmer, hvorav 3000 er fulltidsmedlemmer og 2000 er reservemedlemmer. 200 av fulltidsmedlemmene får bære håndvåpen.

15 Mens Rugovas LDK fikk 58% av stemmene, fikk Hachim Tachis *Party of Democratic Kosovo* (PDK) 27% og Ramush Haradinajs *Alliance for the future of Kosovo* (AAK) 8% av stemmene.

lokalvalget i 2000, hvor bare 2000–3000 kosovoserbere registrerte seg og et enda lavere antall av andre minoriteter.¹⁶ Dette gir grunn til forsiktig optimisme – forsiktig fordi antall registrerte velgere ikke har direkte sammenheng med antallet som kommer til å delta i valget.¹⁷ Det er blitt utarbeidet et konstitusjonelt rammeverk som omhandler de konstitusjonelle forholdene etter valget. Både kosovoalbanere og kosovoserbere deltok i utarbeidelsen av dette rammeverket, men ingen av partene var særlig fornøyd med resultatet. Mens kosovoalbanerne ønsket at det skulle få status som grunnlov samt inneholde en paragraf som tilsa at folkeavstemning om Kosovos endelige status skulle avholdes, ønsket kosovoserberne veto rett i saker som særlig berørte dem. Ingen av disse ønskene ble oppfylt.

Makedonia – unntaket som bekreftet regelen

Makedonia var den eneste republikken i Den føderale sosialistiske republikken Jugoslavia som løsrev seg fredelig. Men blant annet fordi forholdet mellom det slavisk-makedonske flertallet og det albansk-makedonske mindretallet var meget spent i 1991, og det internasjonale samfunnet fryktet en serbisk «invasjon», ble *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) og senere *United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP) plassert i Makedonia for å forebygge konflikt.¹⁸ Da så væpnet konflikt brøt ut våren 2001, var det mange som hadde ventet dette. For selv om FN-styrker hadde hatt en tilstedeværelse og albanerne tok del i regjeringskoalisjonen, var det et uomtvistelig faktum at albanerne ble utsatt for diskriminering.¹⁹ Videre bidro krigen i Kosovo til en flyktningstrøm til Makedonia, noe som økte belastningene på det ellers fattige landet – som i liten grad hadde fått økonomiske overføringer fra det internasjonale samfunnet. Etter at rundt 100 mennesker hadde blitt drept, mange såret og tusenvis var drevet på flukt, undertegnet partene i konflikten den såkalte Ohrid-avtalen den 13. august 2001.²⁰

16 <http://www.osce.org/>

17 Ved lokalvalget i 2000 var det 1100–1200 kosovoserbere som stemte.

18 UNPREDEP ble trukket ut da Kina i 1999 i FNs sikkerhetsråd brukte vetoet til å hindre at mandatet ble fornyet som følge av at Makedonia etablerte diplomatiske forbindelser med Taiwan.

19 For mer om dette se Osland, Kari M. & Eli Stamnes (2001) «Makedonia under kryssild», *Hvor hender det?* nr. 4. Oslo: NUPI.

20 Partene har hovedsakelig vært de makedonske militære og sikkerhetsstyrker på

Ohrid-avtalen innebærer vesentlige grunnlovsendringer og politiske reformer som søker å styrke rettighetene til de etniske albanerne. Det er fire sentrale spørsmål som omhandles av avtalen: grunnloven, språket, politi og amnesti. Når det gjelder grunnloven, har man endret den mest problematiske setningen i forordet til konstitusjonen – hvor de slaviske makedonerne er gitt en særstilling – til en erklæring som omtaler alle som makedonske statsborgere. Når det gjelder språket, skal makedonsk fortsatt være det offisielle språket, men i de områder hvor mer enn 20% av befolkningen snakker et annet språk, skal dette få offisiell status – i praksis betyr dette at albansk vil få denne status i de områder som har vært mest berørt av kamper det siste halvåret. Andelen albanere som deltar i landets politistyrke, skal økes fra dagens 5% til 25%. Videre skal folk som har deltatt i geriljaen og som leverer fra seg våpen, få amnesti – såfremt de ikke har gjort seg skyldige i krigsforbrytelser. Her kommer *Operation Essential Harvest* inn.

Det ser ut til at NATO lykkes med *Operation Essential Harvest*, hvor målet er satt til innsamling av beskjedne 3300 våpen. Det er vanskelig å anslå eksakt hvor mange våpen geriljaen besitter: Mens den albanske gerilja har oppgitt tall rundt 2500, har makedonske myndigheter hevdet at tallet ligger nærmere 85 000. Erfaringer fra tilsvarende situasjoner andre steder tilsier at kun de dårligste våpnene blir levert inn, samt at det neppe vil volde store problemer å skaffe nye.

Utgjør «Stor-Albania» en trussel?

Ideen om et Stor-Albania er ofte blitt brukt som et retorisk virkemiddel i kampen for å oppnå bedre politiske og økonomiske forhold, men det er ikke mange albanere som faktisk kunne tenke seg en slik løsning. Deres sosioøkonomiske levekår i Makedonia er, tross alt, bedre enn i Albania. Mange uttrykker også motvilje mot å skulle spille en «lillebrorrolle» i forhold til kosovoalbanerne. I valget i Kosovo i 2000 så vi et par partier som også ytret ønske om å danne et Stor-Albania. Disse fikk marginal oppslutning. Flertallet i

den ene siden og albanske opprørere på den andre. De sistnevnte representeres først og fremst ved *National Liberation Army* (NLA). Elementer fra geriljaen i Presevo-dalen – UCPMB – har også deltatt i disse kampene, samt personer som tidligere kjempet for *Kosovo Liberation Army* (KLA) i Kosovo. I tillegg har en fjerde gruppe kommet på banen, nemlig *Albanian National Army* (ANA), som ser ut til enten å være en radikal utbrytergruppe av NLA eller en del av NLA.

Kosovo ønsker ikke en sammenslåing med Albania, igjen fordi deres sosioøkonomiske vilkår er bedre i Kosovo. Når det gjelder albanere i Albania, er det en liten minoritet – hovedsakelig i nord – som ønsker et Stor-Albania. Men de fleste albanere ser ut til å mene at både kosovoalbanerne og albanere i Makedonia både kulturelt og språklig ikke er «albanske nok». De som i dag taler høyt for et Stor-Albania, er først og fremst diasporaen i USA og Europa og et mindretall av radikale albanske nasjonalister. Noe mer reell enn ideen om Stor-Albania er ideen om et Stor-Kosovo, hvor områdene nordvest i Makedonia og sør i Serbia innlemmes i Kosovo, og områdene nord for Ibar-elva i Kosovo eventuelt innlemmes i Serbia. Men selv om den «storalbanske» trussel ikke er særlig sannsynlig i dag, kan trenden selvsagt snu.

Bosnia og Hercegovina – det glemte land?

Dayton-avtalen ble underskrevet 12. oktober 1995. Fra den dato har det vært våpenstillstand i Bosnia. Avtalen innebar at Bosnia ble delt i to autonome deler: en serbiskdominert, Republika Srpska, og en hvor bosniakker (muslimer) og kroater utgjør majoriteten.²¹ Fra den første NATO-styrken ble utplassert i Bosnia i 1995, *Implementation Force* (IFOR), til dagens stående styrke, *Stabilisation Force* (SFOR), har det vært en styrkereduksjon fra 60 000 til rundt 22 000.²² Bush-administrasjonen har allerede foretatt reduksjoner av det amerikanske troppebidraget, og med terroranslagene mot USA har ikke sannsynligheten for ytterligere reduksjon minsket. Problemet med dette er at jobben ennå ikke er gjort, og at en styrkereduksjon fra USAs side trolig vil bli etterfulgt av lignende tiltak fra andre bidragsytende nasjoner. En av SFORs hovedoppgaver er å sørge for sikkerheten slik at gjenoppbygging kan foregå i form av økonomisk utvikling, politisk institusjonsbygging og ikke minst for å skape et samfunn hvor folk ønsker å leve sammen. Nasjonalistiske bosniakroater har lansert sin målsetning om å danne en tredje enhet i Bosnia, fortrinnsvis bestående av nettopp bosniakroater. Samtidig har vi en situasjon hvor presidenten i Republika Srpska har ytret ønske om at enheten skal innlemmes i Serbia, noe Jugoslavias president Vojislav Kostunica gikk ut og støttet offisielt. Siden dette er utfordringer man ikke kan feie under teppet, er det viktig at

21 Disse utgjør henholdsvis 49% og 51% av territoriet.

22 IFOR ble, hva angår oppgradering og forlengelse, en videreføring av *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), som hadde mandat fra 1992 til 1995.

NATO fortsetter sin tilstedeværelse. Dette er også viktig for tilliten til NATO. Mange positive fremskritt har funnet sted i Bosnia, eksempelvis fremveksten av en multietnisk koalisjonsregjering i Sarajevo som følge av valgene i november 2000, men disse kan lett reverseres. For mens den store majoritet har blitt mer moderat, har den ekstremistiske minoritet blitt mer ekstremistisk. Dette siste har vi sett tydelig ved et økende antall angrep mot tilbakevendende flyktninger.²³ Her er den regionale kontekst igjen viktig. For dersom eksempelvis Montenegro får sin uavhengighet fra føderasjonen Jugoslavia, er det trolig at de to uttalte mål som nettopp er nevnt, vil vinne ytterligere oppslutning.

Når det gjelder oppgjøret med fortiden, har Føderasjonen vist god samarbeidsvilje med Haag-tribunalet. Dette er dessverre ikke tilfellet for Republika Srpska – til tross for at et ønske om samarbeid er ytret på høyeste hold. På nasjonalt nivå har ideen om en sannhetskommisjon vært lansert. Det vil i så fall være et positivt, komplementært element i forhold til Haag-tribunalet.

Det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY)

Milosevic ble utlevert til det internasjonale krigsforbrytertribunalet i Haag den 28. juni i år. Denne dato er av stor symbolsk betydning for folk i Jugoslavia fordi det var på denne dato i 1389 at slaverne tapte slaget mot ottomanene på Kosovo Polje – derav feiringen av St. Vitus dag. Fordi utleveringen skjedde på denne dato, demonstrerte Serbias statsminister Zoran Djindjic med all tydelighet ønsket om et brudd med fortiden. Likevel var det den internasjonale donorkonferansen, som skulle avholdes 29. juni, som var den direkte foranledningen til at utleveringen fant sted da den gjorde. Det ble nemlig satt som et krav fra amerikanernes side at Jugoslavia skulle vise aktiv samarbeidsvilje med Haag-tribunalet.

Slobodan Milosevic er foreløpig bare tiltalt for forhold i Kosovo, men sjefanklager Carla del Ponte ved ICTY har varslet at tiltalen vil utvides i oktober til å omfatte Bosnia og Kroatia, samt også til å omfatte folkemord. Haag-tribunalet har varslet at etterforskningen vil pågå ut 2004 og at rettsprosessen trolig vil vare frem til 2020. Flere vestlige land vil kunne komme til å møte seg selv i døren i løpet av denne tiden. Særlig gjelder dette to forhold: Hvem man hjalp

²³ ICG Balkan rapport: *No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia*. No. 110. Brussel: ICG.

med trening i bruk av moderne militære doktriner og utstyr, og hvordan og med hvem man inngikk, eller forsøkte å inngå, avtaler. Det kan tenkes at man visste mer enn det som hittil er blitt kjent og av taktiske hensyn valgte å lukke øynene. Kanskje var det et mindre av flere onder, for å spare flest mulig menneskeliv, men det vil likevel være en nødvendig, men ubehagelig del av virkeligheten man må forholde seg til.

Det ligger et paradoks i forholdet mellom nasjonal og internasjonal rett når det gjelder straff og soningsforhold. Mens det er meningen at det internasjonale krigsforbrytertribunalet i Haag skal dømme de store forbryterne, skal nasjonal rett dømme de mindre. Problemet er at mens internasjonal rett har en maksimum strafferamme på livstid, har Serbia dødsstraff, og mens de mindre forbryterne soner under forhold som Milosevic la til rette for, soner de større forbryterne i vestlige fengsler. Norge er ett av de syv vest-europeiske landene som har stilt fengselsplass til disposisjon for Haag-tribunalet.

Et annet interessant moment vedrørende Haag-domstolens jurisdiksjon omhandler dets mandat i forhold til det som skjedde i Kosovo etter krigen, altså den omvendte etniske rensningen begått av kosovoalbanere mot ikke-albanere. For at domstolen skal kunne dømme noen her, er det nødvendig med en utvidelse av mandatet til Haag fordi det per i dag er bare folkemord man kan stille noen for retten for også i fredstid. De tre andre forbrytelsene ICTY dømmer personer for, gjelder kun i krigstid. Men det er trolig et poeng at denne utvidelsen ikke skjer før etter valgene i Kosovo 17. november fordi det vil kunne ha negative konsekvenser for valg-deltakelsen ved å ta fokuset vekk fra de politiske prosessene.

Andre uavklarte områder

Foruten de nevnte er det særlig tre områder som krever en avklaring, men der situasjonen på ingen måte er prekær på det nåværende tidspunkt. Det dreier seg om Vojvodina, Prevlaka og Sandjak. Vojvodina har vært autonom provins i Serbia fra 1945 frem til i dag. På mange måter har Vojvodina delt skjebne med Kosovo ved at begge fikk utvidet autonomi i 1974 under Tito, noe som ble trukket tilbake av Milosevic i 1989. Vojvodina ønsker utvidet autonomi, men har ingen uavhengighetskrav. På mange måter kan Vojvodina ses på som det mest vellykte multietniske området på hele Balkan fordi det bor rundt 25 ulike etniske grupper der. Hovedsakelig ønsker de seg utvidet selvstyre slik de fikk det etter konstitusjonsendringen i 1974.

Prevlaka er en halvøy som tilhører Kroatia, men som ligger innenfor det området hvor Jugoslavia har sin marine. Milosevic gjorde i sin tid, og over lengre tid, krav på dette området, uten at det har blitt imøtekommet fra kroatisk hold. Her har FN i dag en grenseobservasjonsmisjon, UNMOP, som overvåker den demilitariserte sonen mellom Kroatia og Jugoslavia (Montenegro).

Når det gjelder Sandjak, er dette et område sør i Serbia og nord i Montenegro hvor den store majoriteten av innbyggerne er muslimer. Enkelte politiske krefter i det serbiske Sandjak ønsker autonomi på linje med Vojvodina, mens de på den montenegrinske siden er sterke tilhengere av montenegrinsk uavhengighet fra Jugoslavia.

Men tilbake til et av spørsmålene i innledningen: Hvordan har det internasjonale samfunnets rolle endret seg i løpet av det siste tiåret og i hvilken retning beveger vi oss?

Endringer i det internasjonale samfunnets tilnærming til Balkan

Det er viktig å se det internasjonale samfunnets rolle i konfliktene på Balkan i lys av endringene i den europeiske og transatlantiske sikkerhetsarkitekturen. Dette har nemlig sammenfalt i tid. Går vi litt tilbake og ser på anerkjennelsespolitikken overfor utbryterstatene fra Den føderale sosialistiske republikken Jugoslavia, blir dette tydelig. Da Slovenia og Kroatia erklærte seg uavhengige i 1991, skjedde dette samtidig med at det daværende EU, altså EF, forsøkte å etablere seg som en politisk union med felles utenrikspolitikk. Uenigheten som eksisterte mellom de europeiske landene, ble dermed forsøkt feid under teppet. Mens Tyskland, Østerrike, Italia, Danmark og flere ivret for tidlig anerkjennelse som et håndslag til demokratiforkjempere og med henvisning til nasjonenes selvbestemmelsesrett, argumenterte USA, Storbritannia og Frankrike, blant annet, for å støtte en samlet overgang til demokrati og markedsøkonomi heller enn oppløsning langs republikkgrensene. Dette syn støttet også Norge, selv om få eller ingen land på dette tidspunkt hadde noen plan for hvordan man skulle hindre en voldelig oppløsning av føderasjonen.

Utviklingen av den europeiske og transatlantiske sikkerhetsarkitekturen parallelt med konfliktene på Balkan på 1990-tallet er tydelig også når det gjelder NATOs rolle. For det første ble vi vitne til hvordan NATO i stadig sterkere grad utviklet seg til å bli en støtte-spiller for fred heller enn en forsvarsallianse. For det andre fikk NATOs lederskap i Bosnia-krigen mye av æren for at operasjonen

fikk en mer enhetlig og helhetlig ledelse enn hva tilfellet hadde vært under FN.

Under Kosovo-krigen fikk vi atter en ny endring. Da NATO, anført av USA og Storbritannia, bestemte seg for å intervensere, uten mandat fra FNs sikkerhetsråd, ved å vise til at den regionale sikkerheten var truet, ble dette en milepæl i NATOs historie. Samtidig markerte dette et skifte som var urovekkende, særlig for små land som Norge, fordi man satte universelle regler fra FN til side. Slik kom land som Russland og Kina til å vise til hva NATO hadde gjort i sine nærområder da de selv unnlot å søke å få mandat for sine operasjoner i henholdsvis Tsjetsjenia og Tibet – og med god grunn. NATO kalte operasjonen for en humanitær intervensjon – et begrep som kom nettopp som følge av manglende mandat fra FN, og hvor man legitimerte inngripen med henvisning til humanitære hensyn. Problemet med begrepet i seg selv er at en intervensjon aldri vil være humanitær. Det vil i beste fall være snakk om en militær intervensjon, men med en humanitær forklarings- eller legitimeringsgrunn. Man kan hevde at dette var den reelle grunnen for inngripen i Kosovo, men man kan også hevde at den var vikarierende fordi Kosovo-krigen også handlet om å befeste NATOs posisjon i det sikkerhetspolitiske landskap samt å svekke Milosevic, som man ikke lenger anså som en stabiliserende faktor på Balkan – snarere tvert imot.

Et annet fenomen vi ble vitne til i etterkant av Kosovo-krigen, var at den internasjonale politistyrken fikk utøvende myndighet.²⁴ Tidligere hadde det kun vært snakk om overvåkning. Hvorvidt både fenomenet humanitær intervensjon, eller heller militær intervensjon med humanitær begrunnelse, og utøvende politimyndighet er fenomener som er kommet for å bli eller resultat at tilfeldige omstendigheter, er vanskelig å si på nåværende tidspunkt, nettopp fordi konfliktene har sammenfalt med endringen av den europeiske og transatlantiske sikkerhetsarkitekturen. Det er i alle fall ingen tvil om at det har vært, og fortsatt er, satset mye prestisje på at NATO klarer å ordne opp i situasjonene organisasjonen har involvert seg i på Balkan. De må bevise at alliansen rett og slett er «liv laga» og ikke bør nedlegges slik Warszawapakten ble det etter den kalde krigens slutt. Dessuten står NATO overfor en utfordring i forhold til sitt nye strategiske konsept og forholdet mellom de ulike medlemslandene.

Koblingen mellom de sivile og militære delene av en operasjon

24 Dette fikk også operasjonen i Øst-Timor i 1999.

– at det er nødvendig med en koordinering og helhetlig planlegging mellom disse søylene – er også en viktig endring i løpet av 1990-tallet.²⁵ Her kommer også begrepet sikkerhetssektorreform inn. Sikkerhetssektoren består av den eksterne (hovedsakelig militæret) og den interne (politi, domstol og fengselsvesen). Kjernen i dette er at man tenker seg eksempelvis de enkelte bestanddeler av den interne sikkerhetssektoren utviklet parallelt – altså både politi, domstol og fengselsvesen. Særlig har dette blitt synlig i Kosovo, hvor det nærmest eksisterte et vakuum i sikkerhetssektoren etter krigen. Vi så tydelige eksempler på hvordan dette ikke hadde blitt koordinert. Eksempelvis fikk vi situasjoner hvor politiet pågrep en kriminell, men hvor gjennomsnittlig tid denne personen ble «holdt», var på 23 minutter fordi man ikke hadde dommere og et domssystem som fungerte eller hadde kapasitet til å føre sak, samt manglende fengselkapasitet. Men selv om Kosovo i denne sammenheng er et ekstremt tilfelle, er lærdommen likevel den samme i den forstand at dette må ses innenfor en koordinert og helhetlig strategi.

Det ligger også en vesensforskjell mellom Kosovo-krigen og krigen i Makedonia når det gjelder forholdet mellom viktige aktører i det internasjonale samfunnet. For mens vi under Kosovo-krigen fikk en polarisering mellom viktige vestlige land på den ene siden, og land som Russland, Kina og flere land i den tredje verden på den andre, har omtrent hele det internasjonale samfunn stått samlet i sin støtte til den makedonske regjering når det gjelder krigen i Makedonia. Terrorhandlingene mot USA høsten 2001 har ytterligere bidratt til at verdenssamfunnet står samlet – denne gang i kampen mot internasjonal terrorisme. Men det bildet kan raskt endre seg dersom USA går til militære kamphandlinger som rammer sivilbefolkningen. For krigen mot internasjonal terrorisme kan ikke bekjempes ved militære angrep på et land alene. Heller ikke vil det bidra til å bekjempe det som kanskje er selve roten til fremveksten av internasjonal terrorisme, nemlig fattigdom og manglende eller ikke-fungerende rettsstater. Hvilken konsekvens vil så terrorhandlingene få for det internasjonale samfunnets Balkan-politikk? Det er ikke mindre sannsynlig at USA trekker ut, eller kraftig reduserer, sine styrker fra Balkan nå enn før terroren rammet USA for fullt. I så fall er det ikke utenkelig at andre land følger etter. På den annen side har terrorhandlingene på mange måter ført til at NATO-allianse er viktigere enn noensinne, og derfor står det mye på spill også

25 Herav også CIMIC-begrepet, som betyr sivilt-militært samarbeid.

prestisjemessig om man ikke lykkes på Balkan. Nettopp derfor kan man også tenke seg den motsatte konsekvens av en styrkereduksjon fra amerikanernes side, nemlig at dette vil føre til at de andre NATO-landene øker sitt engasjement på Balkan for å hindre at det skapes et sikkerhetsvakuum. Et tredje scenario er at amerikanerne faktisk styrker sitt engasjement på Balkan, fordi man anser det som en potensiell viktig buffersone mot terrortrusler fra øst.

En av de viktigste lærdommene det internasjonale samfunnet har høstet fra krigene på Balkan, er at det ikke nytter å se hver konflikt isolert. Gang på gang har vi blitt minnet på den bitre lærdom om at konflikt i et område alltid påvirker, eller er blitt påvirket av, hva som skjer i nærområdene. I så måte er det nødvendig å ha god kjennskap til ikke bare den ene konflikten som man engasjerer seg i, men også de ulike potensielle konfliktene og utfordringene som er til stede i området. Samtidig har hver konflikt hatt sine unike trekk, slik at lærdom fra den ene, for eksempel Bosnia, ikke uten videre kan anvendes på den neste, for eksempel Kosovo. Det er også relevant å spørre seg om løsningene eller situasjonen ville ha sett annerledes ut dersom man i større grad hadde forsøkt å hankses med flere konflikter samtidig. Spørsmålet er for det første om det overhodet er mulig å se en konflikt isolert, og om man nå ikke gjør det, hvilke muligheter det internasjonale samfunnet har for å håndtere konflikter i emning i nærområdet. Ett eksempel er at man i tiden rundt Dayton-forhandlingene var klar over at Kosovo kunne bli den neste store utfordringen. Slik burde kanskje Kosovo-spørsmålet blitt berørt under disse forhandlingene, men på den annen side var det ikke særlig naturlig, og kanskje heller ikke mulig, fordi serberne var klare i sin tale om at Kosovo var et internt anliggende som de selv skulle ordne opp i. Det vil i så fall være mer nærliggende å tro at dersom Stabilitetspakten hadde vært etablert tidligere, eksempelvis i forbindelse med Dayton-forhandlingene, kunne det ført til en mer helhetlig politikk og strategi, hvor økonomiske overføringer til områder som ennå ikke hadde vært berørt av krig, hadde blitt foretatt og dermed også demmet opp for noen av konfliktene som etter hvert eskalerte.

Fremtidsscenarier og sikkerhetspolitiske utfordringer

Og så atter tilbake til et av hovedspørsmålene. Er det noen scenarier og sikkerhetspolitiske utfordringer som avtegner seg klarere enn andre?

Jugoslavia

Dersom Montenegro avholder folkeavstemning innen et halvt år, kan dette få konsekvenser for Kosovo, som er en del av Jugoslavia i henhold til FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1244, og dessuten for Vojislav Kostunica, som Jugoslavias president. Sannsynligvis vil ikke dette representere noe stort dilemma for Vesten når det gjelder Kosovo, men det fordrer at man godtar at Serbia overtar som Jugoslavias etterfølgende stat – og per i dag er Kosovo-spørsmålet først og fremst et anliggende mellom Serbia og Kosovo. I så fall trenger det ikke nødvendigvis å føre til reforhandling av Kosovos status. Når det gjelder Kostunicas eventuelle «arbeidsledighet», kan det ordnes ved at man arrangerer presidentvalg i Serbia. Det vil Kostunica ha gode sjanser for å vinne, av i hvert fall to grunner: For det første er dagens president i Serbia, Milan Milutonic, anklaget for krigsforbrytelser i Kosovo (for øvrig den samme anklage som er rettet mot Milosevic), og for det andre er Kostunica den som innehar størst popularitet på meningsmålinger.²⁶ Dessuten har man allerede annonsert at presidentvalg vil finne sted i 2002.²⁷

Når det gjelder spørsmålet om Montenegros uavhengighet, har det internasjonale samfunnets holdning på mange måter bidratt til å hardne posisjonene på begge sider og dermed begrenset villigheten til å inngå kompromiss. Det man nå burde gjøre, er å bidra til reell integrasjon mellom Serbia og Montenegro heller enn å la fokuset være på uavhengighetsspørsmålet. Dersom man eksempelvis fokuserer på et unionsalternativ à la EU, er det lettere å bringe Kosovo-spørsmålet på banen ved i første omgang å fokusere på samarbeid av økonomisk art. En ting alle disse landene og regionene har til felles, er ønsket om på lengre sikt å integreres inn i EU.²⁸ Således er det et viktig signal å komme med at for at dette skal bli en realitet på lang sikt, fordres det økonomisk samarbeid i regionen. Men dersom ikke dette skjer, er det bare et tidsspørsmål før føderasjonen kolliderer.

26 Milan Milutonic's tiltale kan leses på hjemmesiden til Haag-tribunalet: <http://www.un.org/icty/>.

27 For øvrig inneholder Montenegros forslag til felles fremtidig union med Serbia også en presidentpost på unionsnivå.

28 Holm, Tor T. & Kari M. Osland (2000): *Regional Civilian Police Training in South Eastern Europe*. Rapport kommisjonert av Stabilitetspakten (Working Table III (Security), Sub-Table on Justice & Home Affairs). Oslo: NUPI.

Kosovo

Hvilke scenarier er så mulige når det gjelder Kosovos fremtidige status? Det mest nærliggende er at Kosovo forblir en del av Serbia og Jugoslavia. Nebojsa Covic presenterte en såkalt «Kosovo-plan» for FN i september. Ennå er ikke innholdet kjent, men det dreier seg trolig om en langsiktig plan hvor man søker å integrere Kosovo i størst mulig grad innenfor Serbia og Jugoslavia, innenfor rammene av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1244. I så fall kan man tenke seg ulike løsninger. En er at Kosovo får tilbake sin utvidede autonomi ifølge konstitusjonen av 1974 og får en slags delrepublikkstatus i Serbia. En annen mulighet er at Kosovo får republikkstatus som en likeverdig del av Jugoslavia på linje med Serbia og Montenegro. En tredje mulighet er at Kosovo blir delt. I så fall vil det være naturlig at den serbiskdominerte delen av Mitrovica blir innlemmet i Serbia – altså områdene nord for elva Ibar, som deler byen Mitrovica i en serbiskdominert del i nord og en kosovoalbansk i sør. Dersom vi følger denne tankerekken videre, er det ikke usannsynlig at Presevo-området i Sør-Serbia og de albanskdominerte områdene i Nordvest-Makedonia blir innlemmet i Kosovo. Dette scenariet er imidlertid lite sannsynlig på nåværende tidspunkt, først og fremst fordi faren for negative ringvirkninger er til stede. Scenario nummer to er uavhengighet for Kosovo. Innenfor dette scenariet er det også mulig at en deling av Kosovo finner sted. I dag avviser kosovoalbanerne alt annet enn full uavhengighet, og det er liten grunn til å tro at de kommer til å endre standpunkt med det første. Uansett om en løsning mot all formodning kommer snart, kan ikke det internasjonale samfunnet i overskuelig fremtid regne med å kunne oppgi det ansvaret det påtok seg da NATO gikk til angrep i 1999. Både UNMIK og KFOR vil trolig bli værende i Kosovo i minst ti år til, med mindre terroraksjonen mot USA fører til at amerikanerne snart trekker seg ut. I så fall er det ikke usannsynlig at andre land vil følge USAs eksempel, noe som vil presse frem et behov for en snarlig løsning på Kosovos status.

Makedonia

Når det gjelder *Operation Essential Harvest*, er den et mulig skritt på veien mot varig fred, men det internasjonale samfunn vil ikke kunne bidra til å skape fred dersom man bare fjerner midlene man førte krigen med. Det internasjonale samfunn må være seg sitt ansvar bevisst og, dersom det er ønskelig fra begge parter, bidra til at de endringene man ble enige om i Ohrid, kan bli implementert og realisert på en fredelig måte.

I Makedonia blir derfor neste steg å etablere en operasjon som blir stående over lengre tid for å sikre gjennomføringen av reformene som man ble enige om i Ohrid-avtalen. Dette diskuteres nå i både EU, OSSE og NATO, samt i regjeringen i Makedonia. Makedonias regjering har lenge vært svært skeptisk til at NATOs engasjement forlenges. Man har ønsket observatører fra EU og OSSE velkommen, men dersom det skal være en fredsbevarende styrke til stede, har man krevd at denne ikke er NATO-ledet. Det er det mange aktører på den internasjonale arena som har motsatt seg på grunn av dårlige erfaringer med hensyn til enhetlig ledelse fra tidligere Balkan-operasjoner, og for svake mandat. Men nå ser det imidlertid ut til at regjeringen har snudd – at det er akseptabelt med en mindre, NATO-ledet operasjon. Derfor er det mest sannsynlig at det blir nettopp det, men hvor man også lar ikke-NATO-land, som Russland, delta. Dette siste aspektet bør være en viktig lærdom fra konfliktene i Bosnia og Kosovo som fikk sin slutt mye på grunn av at Russland kom med i forhandlingene og ble enig med Vesten om en felles diplomatisk offensiv.

Bosnia og Hercegovina

Etter at Bush-administrasjonen inntok regjeringskontorene i USA, kom signalene om redusert amerikansk engasjement på Balkan raskt. Selv om dette senere ble tilbakevist av amerikanerne, har vi allerede nå sett reduksjoner både i pengestøtte og antall soldater. Med terroraksjonene i USA i minnet er det ikke blitt mindre sannsynlig at så skjer (selv om det atter en gang er tilbakevist fra regjeringshold). En annen sak er at krisen i Makedonia har krevd større ressurser fra alle de deltakende landene. Derfor er det ikke usannsynlig at det i nær fremtid vil skje en ytterligere styrkereduksjon i Bosnia. Det er i så fall et urovekkende scenario med tanke på de mange uløste problemene man her står overfor. Men kanskje bør man begynne å tenke annerledes når det gjelder Dayton-avtalen – hvor man har vært svært opptatt av å beholde *status quo*. Mange mener at avtalen har blitt en tvangstrøye, både for innbyggerne og det internasjonale samfunn. Det er viktig å stille spørsmål ved om det ikke ville vært bedre å erklære Dayton-avtalen for død og heller fremforhandle en ny plan for Bosnia der dagens ledere spiller en mer aktiv rolle i utformingen – i alle fall bør man kritisk vurdere om dagens avtale er den beste for innbyggerne i Bosnia, for Bosnia som stat, for Balkan og dessuten for det internasjonale samfunnet.

ICTY

Med hensyn til tribunaleet i Haag er det viktig at man beholder fokus på det som er essensen her, nemlig å få i gang en rettferdig rettsprosess hvor man får definert og straffet skyldige på individuell basis slik at man fjerner stempelet om kollektiv skyld. På den måten kan den nødvendige gjenoppbyggings- og forsoningsprosessen komme i gang. Dette er et første nødvendig skritt i arbeidet med å gjenreise det sosiale maskineriet. Bare en slik prosess kan føre til langsiktig fred og stabilitet, ikke bare i Jugoslavia, men i hele regionen. Problemet i tilfellet Jugoslavia, men særlig Serbia, er at mange anser utleveringen av Milosevic som noe som skjedde kun på grunn av ønsket om økonomisk bistand. Til tross for at man kan hevde at det nettopp var denne kondisjonaliteten som førte til at Milosevic ble brakt til Haag, kan det ha hindret starten på den mye tiltrengte sosiale katarsis.²⁹

Regionalt

Flyktningspørsmålet er en viktig utfordring – særlig som følge av krigene i Bosnia, Kosovo og Makedonia. I løpet av de siste 13 årene har rundt tre millioner mennesker vært tvunget på flukt.³⁰ Likevel ser vi noen positive tendenser, eksempelvis har flere flyktninger vendt tilbake til Bosnia i løpet av det siste året enn i alle årene siden Dayton-avtalen i 1995.

Sist, men ikke minst, representerer sikkerheten i regionen fortsatt trolig den aller største utfordringen. I dag omfatter dette etnisk motivert vold, vanlig vinningskriminalitet og ikke minst transnasjonal organisert kriminalitet. Bildet har blitt noe lysere ved at den etnisk motiverte volden har sunket betraktelig – dog til fordel for vinningskriminaliteten. Den transnasjonale organiserte kriminaliteten er det grunn til å tro det internasjonale samfunn vil søke å bekjempe, om mulig i enda større grad enn hittil, grunnet den nye terrorfrykten i verden. EUs nye tiltak for å bekjempe terrorisme og alvorlig kriminalitet er ett eksempel på denne dreiningen.

29 Dette er særdeles viktig siden man heller ikke gjennomgikk en slik prosess etter andre verdenskrig – noe man gjorde i mange vesteuropeiske land og som bidro til at man kunne legge fortiden bak seg.

30 UNHCR: Refugees and Others of Concern to UNHCR. <http://www.unhcr.ch>

Nasjonenes integrasjon?

Det internasjonale samfunn kan bidra til å gjøre slutt på væpnede konflikter ved å bistå med å fjerne stridsmidlene. Men vi kan ikke fjerne konfliktenes årsak, selv om vi i noen tilfeller trolig er medansvarlige for at konflikter har blusset opp. Varig fred må skapes av innbyggerne selv. Vi kan derimot assistere når det gjelder reform av sikkerhetssektoren, økonomisk bistand, bekjempelse av organisert kriminalitet, samarbeid med Haag-tribunalet osv., og ikke minst ved selv å trekke lærdom av våre suksesser og fiaskoer. Dette siste har det internasjonale samfunn ikke alltid vært like flink til.

Kanskje er det et tredje regionalt scenario som er mer sannsynlig enn bare nasjonenes eller integrasjonenes seier, nemlig en kombinasjon av disse to til en *nasjonenes integrasjon*. Dette innebærer en videre territoriell oppsplitting slik at man på lengre sikt eksempelvis får et uavhengig Kosovo og Montenegro. Men scenariet innebærer også en videre integrering regionalt, for å tilnærme seg europeisk integrasjon. I så måte handler dette om en kombinasjon av å befeste territoriell suverenitet basert på nasjoner på den ene siden og økende grad av funksjonell integrasjon basert på samarbeid mellom landene i regionen på den andre siden. Scenariet er kanskje det mest sannsynlige fordi flertallet av befolkningen i disse to områdene har uttalte ønsker om nettopp uavhengighet – særlig i tilfellet Kosovo, men også i økende grad i Montenegro. Samtidig ser vi at Serbia i stadig større grad, etter Milosevics fall, fører en mer integrerende politikk når det gjelder ulike folkegrupper i regionen. Dette er Serbias tilnærming til Presevo-konflikten et eksempel på, men også Covic-planen med hensyn til Kosovo. Slik synes heller ikke Montenegro-spørsmålet å innebære noen fare for at krig bryter ut, i alle fall dersom de mer pragmatiske og moderate politikerne i Beograd vinner større gehør blant befolkningen i fremtiden. I Bosnia, og kanskje Makedonia, er det imidlertid fortsatt en mulighet for videre deling etter etniske skillelinjer.

Den nye sikkerhetspolitiske utfordringen for det internasjonale samfunn er å fokusere på funksjonell heller enn territoriell integrasjon, først og fremst med hensyn til handelspolitikk. For etter at et visst nivå av sikkerhet er etablert i disse samfunnene, er økonomisk utvikling av avgjørende betydning for å stabilisere dem på lang sikt. Det fordrer at det internasjonale samfunn fortsetter sin stabiliseringspolitikk gjennom Stabilitetspakten, med støtte og oppmuntring til regionalt samarbeid mellom landene – som en forutsetning for en eventuell fremtidig integrasjon i EU og eventuelt også i NATO. Slik kan muligens den femte krigen vi har vært vitne til på Balkan

etter oppløsningen av Den føderale sosialistiske republikken Jugoslavia, altså i Makedonia, også bli den siste.

Praktiske teorier

Making Social Science Matter

Bent Flyvbjerg

Cambridge University Press, 2001

Stein Sundstøl Eriksen
forsker, NUPI

Inntil nylig har ikke disiplinen internasjonal politikk vært særlig preget av debatt omkring grunnlagsproblemer. Det har nok vært debatt mellom skoleretninger her som i alle andre samfunnsfag, men denne debatten har fokusert mer på substansielle spørsmål knyttet til det internasjonale statssystemets karakter, forholdet mellom normer og interesser og graden av statlig avhengighet og autonomi enn på vitenskapsteoretiske problemstillinger. Disiplinen var derfor inntil 1990-tallet temmelig uberørt av den generelle debatten omkring samfunnsvitenskapelige grunnlagsproblemer som ble ført blant filosofer, sosiologer, antropologer og til en viss grad statsvitere.

Men selv om den eksplisitte diskusjonen av grunnlagsproblemer var fraværende, eksisterte det en slags implisitt konsensus. Denne konsensusen kan kalles «positivistisk» i en forholdsvis løs betydning av dette begrepet. Med dette mener jeg at teorier skal sikte mot å etablere kunnskap om lovmessige sammenhenger basert på observerbare fakta og at naturvitenskapen anses som et ideal. Så selv om nyere klassikere som Robert Keohane og Kenneth Waltz kunne være uenige om det internasjonale statssystemets karakter og om realismens fortrefelighet, var de underforstått enige om hva det vil si å være vitenskapelig og hvilke kriterier som skal brukes for å vurdere teorier.

På 1990-tallet endret dette seg totalt, som en følge av at debatten omkring postmodernisme og konstruktivisme ble brakt inn i IP-faget. Teoretikere som RBJ Walker, David Campbell, Chris Brown og Richard Ashley har utfordret den etablerte «vitenskapelige» konsensus, og den ideen om vitenskap som ligger til grunn for den. Slik debatten har utviklet seg har det i stor grad endt som en skyttergravskrig mellom «postmodernister» eller «konstruktivister» av diverse slag på den ene siden og «tradisjonister» eller «positivister» på den andre.

Det mest påfallende ved dette, sett utenfra, er at denne diskusjonen kommer først nå, etter hundre år med positivismestrid i ulike varianter i filosofi og andre samfunnsfag.

Den nye debatten innenfor IP har i liten grad forholdt seg til tilsvarende diskusjoner i andre fag. Dette er synd, ettersom mange nyere bidrag til debatten omkring konstruktivisme nettopp har forsøkt å overvinne både «positivismen» og «postmodernismen». Som eksempler kan nevnes bidrag fra Ian Hacking (1999), Christopher Norris (1997) og Pierre Bourdieu (1990).

Den danske planleggingsteoretikeren Bent Flyvbjergs siste bok, *Making Social Science Matter*, er også et forsøk på dette. Boka diskuterer prinsipielle vitenskapsteoretiske problemer på en instruktiv måte. Flyvbjergs prosjekt er primært teoretisk. Han ønsker å legge grunnlaget for en samfunnsforskning som unngår både objektivisme og relativisme. Samtidig er boka fylt av empiriske eksempler, noe som gir den nærhet til og relevans for empirisk forskning. Den skulle således være høyst relevant, også for studiet av internasjonal politikk, selv om den henter sine empiriske eksempler fra byplanlegging, og ikke har noen referanser til IP-debatten.

Den er delt i to hoveddeler. Den første delen er en kritikk av det Flyvbjerg kaller kognitivisme og naturalisme, eller forsøk på å lage en samfunnsvitenskap basert på naturvitenskapens vitenskapsideal. Denne kritikken gjennomføres med utgangspunkt i den kritikken av rasjonalistisk handlingsforståelse som er utarbeidet av blant andre Pierre Bourdieu og brødrene Hubert og Stuart Dreyfus. Kort oppsummert avviser han tanken om at samfunnsfagene skal søke etter å etablere lovmessige sammenhenger. Her gjentar han kjente argumenter fra den såkalte positivismedebatten (samfunnet består av meningssammenhenger, aktørenes selvforståelse er konstitutive for den sosiale virkelighet, forskeren må kunne kommunisere med dem han studerer).

Flyvbjergs hovedpoeng i denne delen er at tradisjonelle teorier ikke anerkjenner betydningen av *praktisk kunnskap* – kunnskap som ikke lar seg formalisere eller uttrykke eksplisitt – og at en tradisjonell teoriforståelse ikke kan redegjøre for betydningen av kontekst og dømmekraft. Det betyr at forsøk på formalisering og jakten på lovmessige sammenhenger, for eksempel ved å utvikle teorier av den typen som finnes i naturvitenskapene eller i såkalte «rasjonell aktør-modeller», er et blindspor i samfunnsfagene. Denne delen av boka konkluderer med at det som trengs er en samfunnsvitenskap som i stedet for å etterape naturvitenskapen tar utgangspunkt i begreper som praksis og dømmekraft. Resten av boka er et forsøk

på å utvikle en slik alternativ tilnærming.

Den grunnleggende innsikten i at praktisk kunnskap er primær, har ifølge Flyvbjerg viktige konsekvenser, både for forståelsen av samfunnet og for forståelsen av samfunnsvitenskapene. På den ene siden betyr det at teorier som forutsetter at alle aktører er «rasjonelle», og går rundt og maksimerer «nytte» (i en eller annen forstand), må forkastes, eller i det minste at deres gyldighetsområde er ganske begrenset. Slike teorier er i de fleste tilfeller rett og slett usanne, og de kan ikke redegjøre for betydningen av praktisk kunnskap. Praktisk kunnskap er først og fremst evne til å utøve skjønn i konkrete situasjoner, og skjønn og evne til situasjonsfortolkning er noe som ikke kan formaliseres.

På den annen side betyr det at også forståelsen av vitenskapen må revurderes. Det å drive med vitenskap er også en sosial praksis, og også her er praktisk kunnskap grunnleggende. Forskere sosialiseres inn i bestemte tenkemåter, og tilegner seg ferdigheter gjennom praksis. Deres virksomhet som forskere er, i likhet med deres øvrige virksomhet, basert på utøvelse av praktisk kunnskap, som aldri kan artikuleres fullt ut.

Til sammen utgjør dette for Flyvbjerg en begrunnelse for en annen type samfunnsvitenskap, som han kaller «phronetisk». *Phronesis* er et begrep fra Aristoteles, som i nyere tid har vært brukt av blant andre Richard Bernstein (1983) og Alasdair MacIntyre (1978). Det viser nettopp til praktisk kunnskap, eller evnen til å handle riktig i konkrete situasjoner, uten at de valgene som foretas er basert på eksplisitt formulerte teorier eller kalkyler av den typen som beskrives i teorien om rasjonelle valg. Av nyere teoretikere baserer Flyvbjerg seg som nevnt først og fremst på Bourdieu og Dreyfus, men liknende synspunkter har også vært fremmet av blant andre Anthony Giddens (1984) og Charles Taylor (1985).

En *phronetisk* samfunnsvitenskap er praktisk i tre betydninger, ifølge Flyvbjerg. For det første er den basert på innsikten i at aktørenes handlinger best kan forstås ut fra en teori om praksis, der praksis forstås som basert på uformaliserte ferdigheter og disposisjoner.

For det andre må det å drive med vitenskap også forstås som praksis. Dette gjelder både natur- og samfunnsvitenskapene. Det følger også av dette at vitenskap, som en hvilken som helst annen sosial praksis, er preget av konflikter, maktkamp o.l. Det som kjennetegner vitenskapen, og skiller den fra andre former for sosial praksis, er at den har refleksjon over og problematisering av sitt eget utgangspunkt som en del av sin virksomhet.

For det tredje skal samfunnsvitenskapelig kunnskap være relevant for samfunnet – den skal ha praktiske konsekvenser. I dette siste ligger også dens kritiske potensial. Den skal ikke bare fortolke verden, men også bidra til å forandre den. Det siste betyr at en phronetisk samfunnsvitenskap også er normativ, ifølge Flyvbjerg. På dette punktet følger han mer eller mindre Habermas, og hans ideal om demokrati basert på deltakelse og herredømmefri diskurs.

Altså: En teori om praksis må for det første redegjøre for sosial praksis generelt. På dette ontologiske nivået er det en teori om handlinger, strukturer og forbindelsen mellom dem. For det andre må den redegjøre for samfunnsvitenskap som praksis, på samme måte som for andre typer praksis. Og for det tredje må den redegjøre for forholdet mellom samfunnsvitenskap som praksis og det samfunnet/de praksiser som er samfunnsvitenskapens objekt.

For å vurdere Flyvbjergs bidrag er det nødvendig å se nærmere på hans forståelse av praksis på hvert av de tre nivåene som er beskrevet ovenfor (sosial ontologi, vitenskapsteori og kritisk teori). Vi må altså spørre om Flyvbjergs forståelse av praksis på hvert av de tre nivåene er holdbar, og om de er innbyrdes konsistente.

Flyvbjerg overbeviser mest på det første nivået – i beskrivelsen av *phronesis* som sosial ontologi. Praktiske kunnskaper og ferdigheter er fundamentale av to grunner, hevder Flyvbjerg. Det finnes mange former for praksis som bare kan forstås som basert på uformalisert, ikke-diskursiv kompetanse, og som dermed faller utenfor en rasjonalistisk tilnærming.

Samtidig er det slik at også handlinger som *er* resultat av rasjonelle vurderinger forutsetter praktisk kompetanse, det vil si at de forutsetter en rekke ikke-formaliserte ferdigheter som disse teoriene ikke selv kan gjøre rede for. Praktisk kompetanse er altså en forutsetning for at rasjonelle vurderinger kan være mulig. Generelle handlingsregler kan ikke angi hvilken handling som bør velges i konkrete situasjoner. Hva som er den «riktige» måten å følge en regel på, er ikke entydig bestemt av regelen, og handling krever derfor skjønn og praktisk kompetanse. For å unngå enorme restkategorier og dikotomien mellom rasjonell maksimering og kausal determinisme er det nødvendig med en handlingsforståelse som tar utgangspunkt i praktisk kompetanse. Først da blir det mulig å forstå handlinger som er:

reasonable without being the product of reasoned design, still less of rational calculation; informed by a kind of objective finality without being consciously organized in relation to an explicitly constituted

end; intelligible and coherent without springing from an intention of coherence and a deliberate decision; adjusted to the future without being the product of a project or a plan (Bourdieu 1990:50–51).

Denne argumentasjonen mot formalisering og rasjonalistiske teorier er overbevisende. Det samme gjelder vektleggingen av kontekst, basert på Dreyfus og Bourdieu.

Det følger av et slikt perspektiv at også det å drive med samfunnsvitenskap er en type praksis. Dermed er vi over på det andre aspektet ved en phronetisk samfunnsvitenskap – at den må reddegjøre for vitenskap som praksis. Mens naturvitenskapen ikke er en del av naturen, er samfunnsvitenskapene en del av samfunnet. Samfunnsvitenskapene er altså en del av sin egen gjenstand på en annen måte enn hva som er tilfellet for naturvitenskapene. En konsekvens av dette er at samfunnsvitenskapen må være refleksiv. En slik selvrefleksjon innebærer nettopp en vilje til å stille spørsmål ved ens eget utgangspunkt, inkludert egne kriterier, og gjøre disse til gjenstand for debatt.

Samtidig er vitenskapen som sosial praksis, i likhet med andre former for praksis, preget av maktkamp, både internt og i forhold til samfunnet for øvrig. Idet samfunnsvitenskapen selv gjøres til gjenstand for samfunnsvitenskapelige analyser, dukker imidlertid noen klassiske problemer opp: relativisme og selvreferanseproblemet. Vitenskaps- og kunnskapssosiologien er ofte kritisert for å være selvrefererende inkonsistent, fordi den i sin forståelse av vitenskapelig praksis først og fremst legger vekt på hvordan ulike teorier har oppstått og fått gjennomslag i dominerende institusjoner. Nærmere bestemt har de ofte fokusert på hvordan maktforhold, både internt i de vitenskapelige miljøene og i samfunnet for øvrig, har virket inn på vitenskapens utvikling. Hva som til enhver tid oppfattes som gyldige teorier, anses simpelthen som et resultat av en maktkamp.

Hvis en slik tilnærming absolutteres, blir det imidlertid umulig å reise spørsmålet om ulike teories gyldighet. En konsekvens av dette er at det samme må gjelde kunnskapssosiologien selv. Og da blir det umulig å begrunne hvorfor kunnskapssosiologiens teorier om vitenskapelig utvikling skal betraktes som gyldige. Den eneste måten dette kan unngås på er å gjøre et unntak for seg selv, og hevde at selve påstanden om at hva som godtas som kunnskap er resultat av maktkamp, ikke selv er det. Men dette innebærer at man tilkjenner seg selv et privilegert ståsted utenfor verden, noe som ifølge teorien selv ikke er mulig.

Både spørsmålet om handlingsrasjonalitet og debatten omkring vitenskapsteori er også velkjent i debatten omkring konstruktivismen i IP-faget. Vi ser tydelig at Flyvbjergs bok har brodd mot den dominerende realismen innenfor IP-faget. Realismen, slik den for eksempel ble utformet av Waltz, strider mot Flyvbjergs teoriforståelse på alle de tre sentrale punktene. For det første er Waltz' realisme en teori om stater som rasjonelle, nyttemaksimerende aktører. For det andre er Waltz' teori basert på en positivistisk vitenskapsforståelse, der testbarhet og identifikasjon av lovmessige sammenhenger er idealet. Og for det tredje oppfattes vitenskapen som politisk nøytral: Man skiller skarpt mellom «er» og «bør».

Flyvbjergs argumentasjon har mange paralleller til den konstruktivistiske kritikken av realismen. Grunnlaget for hans kritikk er likevel ikke det samme. Hovedforskjellen er at vektleggingen av praksis ikke har vært framtreddende i IP-debatten, verken hos moderate eller hos radikale konstruktivister. Moderate konstruktivister (Adler, Checkel, Finnemore, Risse) har fokusert mest på forholdet mellom rasjonalitet og normer som handlingsmotivasjoner. Som tilnærming til å forstå handling og praksis representerer Flyvbjergs bidrag et alternativ til både realismen og den moderate konstruktivismen.

Debatten omkring den radikale konstruktivismen dreier seg mer om vitenskapsteoretiske problemstillinger. Ashley, Campbell, George og Walker er noen forfattere som har gått langt i å hevde at samfunnsforskningens objekter bare er konstruksjoner. Campbell og George har f.eks. hevdet at det ikke finnes noe skille mellom makt og sannhet, og Campbell at ingenting eksisterer utenfor diskursen. Hvis slike utsagn tolkes bokstavelig, kan det se ut som forfatterne mener at samfunnsforskeren, når han konstruerer sin teorier, også konstruerer de objektene som teorien er om. Konstruktivistene har da også blitt kritisert for relativisme og selvrefererende inkonsistens.

Slike innvendinger kan virke knusende, men det er viktig å framheve at teorien om vitenskap som sosial praksis ikke trenger å havne i dette uføret. Vi kan godta at all sosial praksis har et maktspekt, (inkludert den praksis som kalles samfunnsvitenskap), uten at vi dermed reduserer kunnskap til makt. Det krever imidlertid at forestillingen om kunnskap som resultat av maktkamp ikke absolutteres. På den måten kan vi opprettholde forståelsen av vitenskap som sosial praksis, samtidig som selvreferanseproblemet unngås.

Dette forutsetter at vi skiller mellom en teoris genese (hvordan den har oppstått/blitt anerkjent) og dens gyldighet (om det den sier er sant). Kunnskaps- og vitenskapssosiologien er nødvendig for å

forstå hvordan teorier oppstår og hvorfor de blir oppfattet som sanne eller gode. Den kan imidlertid ikke i seg selv si noe om teoriens gyldighet.

Skillet mellom genese og gyldighet er ikke uproblematisk. Kriteriene for hva som oppfattes som gyldig er selv historisk variable, og derfor ikke uavhengig av vitenskapens historiske utvikling. Likevel er det nødvendig å insistere på et slikt logisk skille hvis den selvmotsigende relativismen skal unngås. Spørsmålet om en teori er gyldig eller ikke, er noe prinsipielt annet enn spørsmålet om hvordan den har oppstått. Gyldighet kan aldri reduseres til genese.

Flyvbjerg ønsker imidlertid å kombinere forståelsen av vitenskap som sosial praksis med Foucaults maktanalyse. Men selv om man godtar at samfunnsvitenskapene trenger et maktbegrep, er det ikke sikkert at Foucaults begrep er velegnet. Hos Foucault absolutteres maktperspektivet på en slik måte at det er vanskelig å se hvordan relativismen og selvreferanseproblemet kan unngås (se for eksempel Taylor 1985, for en kritikk av Foucault på dette punktet).

Flyvbjerg går tilsynelatende god for Foucaults identifikasjon av kunnskap med makt. Det kan derfor hevdes at Foucaults teori er uforenlig med den praksistilnærmingen Flyvbjerg vil utvikle. En teori med fokus på praksis må nemlig gå ut over diskursen. Selv om det er riktig at diskurs kan forstås som en type praksis, kan ikke all praksis reduseres til diskurs. Dette innser Flyvbjerg (side 134), men det virker ikke som han ser at det står i motsetning til Foucaults totaliserende maktforståelse.

Det tredje nivået av praksis dreier seg om hvordan samfunnsforskningen kan ha praktisk betydning. I stor grad er dette et spørsmål om hvordan man skal forstå forholdet mellom de to andre nivåene, det vil si mellom sosial praksis generelt på den ene siden og samfunnsvitenskapelig praksis på den andre.

Her ønsker Flyvbjerg å kombinere sitt praksisperspektiv med Habermas' normative teori. Habermas' teori er imidlertid mangelfull som analyseredskap, mener Flyvbjerg. Dette skyldes først og fremst mangelen av et maktbegrep. For å bøte på dette ønsker han å kombinere Habermas' normative teori med Foucaults maktanalyse.

Problemet med dette er ikke at Flyvbjerg ikke har rett i at samfunnsvitenskapene trenger et maktbegrep. Det vil de fleste være enig i, også Habermas. Men hvis kunnskap og makt er det samme, slik Foucault hevder, kan ikke samfunnsvitenskapen fungere kritisk slik Flyvbjerg hevder at den bør. Det er ikke opplagt at Foucaults maktforståelse er forenlig med Habermas' normative teori, eller med

Flyvbjergs generelle teoriforståelse basert på *phronesis*. Det er med andre ord ikke uten videre mulig å kombinere Flyvbjergs praksisteori med Foucaults maktanalyse og med Habermas' kritiske teori.

For 25 år siden skrev Jon Elster at norsk samfunnsvitenskap burde «renskes for det funksjonalistiske slagg som i dag preger den så sterkt» (Elster 1978). Dette ønsket har til de grader blitt oppfylt. I dag er det rasjonalismen, særlig i form av økonomisk inspirerte teorier, som dominerer norsk samfunnsforskning. Gitt de svakhetene som er forbundet med denne tilnærmingen, er det kanskje grunn til å si at det som trengs i dag er å renske IP-faget og samfunnsforskningen for øvrig for det «rasjonalistiske slagget» som preger den så sterkt. I den grad konstruktivismen kan bidra til dette har den en viktig funksjon. Samtidig er det all grunn til å unngå den selvdestruktive relativismen som preger visse former for konstruktivisme og postmodernisme.

I løpet av de siste par åra har det kommet et par bidrag innenfor IP-faget som peker i samme retning som Flyvbjergs bok (Patomaki & Wight 1999, Guzzini 2000). I likhet med Flyvbjerg forsøker de å ivareta positivisme-kritikkens innsikter, uten å havne i relativismens uføre. Dermed antyder de også hvilken retning teoriutviklingen bør ta for å overvinne motsetningen mellom positivisme og radikal konstruktivisme. Slike bidrag bør ønskes velkommen og anbefales. Det gjelder også Flyvbjergs bok, som til tross for de problemene jeg har påpekt, burde være av interesse også for studiet av internasjonal politikk.

Referanser

- Adler, Emanuel (1997) «Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics», *European Journal of International Relations* 3(3).
- Ashley, Richard (1989) «Living on Border Lines: Man, Post-Structuralism and War» i James Der Derian & Michael Shapiro *International/Intertextual Relations, Postmodern Readings of World Politics*. Lexington: Lexington Books.
- Bernstein, Richard (1983) *Beyond Objectivism and Relativism*. Oxford: Blackwell.
- Bourdieu, Pierre (1990) *The Logic of Practice*. Cambridge: Polity Press.
- Brown, Chris (1994) «Turtles All the Way Down: Anti-Foundationalism, Critical Theory and International Relations», *Millennium* 23(2).
- Campbell, David (1999) «Contra Wight: The Errors of Premature Writing», *Review of International Studies* 25(2)
- Campbell, David & Jim George (1990) «Patterns of Dissent and the Celebration of Difference», *International Studies Quarterly* 34(3).
- Checkel, Jeffrey (1998) «The Constructivist Turn in International Relations Theory», *World Politics* 50(2).

- Elster, Jon (1978) «Statens rolle i marxistisk teori» i Slagstad (red.) *Om staten*. Oslo: Pax.
- Finnemore, Martha (1996) *National Interests in International Society*. Cornell University Press.
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Guzzini, Stefano (2000) «A Reconstruction of Constructivism in International Relations», *European Journal of International Relations* 6(2).
- Hacking, Ian (1999) *The Social Construction of What?* Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Keohane, Robert (1989) «International Institutions, Two Approaches» i Robert Keohane (ed.) *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview
- MacIntyre, Alasdair (1981) *After Virtue*. London: Duckworth.
- Norris, Christopher (1997) *Against Relativism*. Oxford: Blackwell.
- Patomaki, Heikki & Colin Wight (2000) «After Postpositivism? The Promises of Critical Realism», *International Studies Quarterly* 44(2).
- Taylor, Charles (1985) «Foucault on Freedom and Truth», *Philosophical Papers*, vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Charles (1985) «Social Theory as Practice», *Philosophical Papers*, vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker RBJ (1993) *Inside/Outside International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth (1979) *A Theory of International Politics*. New York: Random House.

*International Systems in World History.
Remaking the Study of International Relations*

Barry Buzan & Richard Little

Oxford: Oxford University Press, 415 s. 2000

Andreas Løvold
hovedfagsstudent
i statsvitenskap,
UiO

«Den tilsynelatende statiske, teknokratiske neorealisme kan måske alligevel bruges som strukturering af mer højtflyvende spekulation»

Ole Wæver 1992

Det er etter hvert blitt en allment akseptert kjensgjerning at studiet av internasjonal politikk (IP) satte seg fast i en snever teoretisk og empirisk tilnærming på slutten av 1970-tallet. Fagdisiplinen fikk særlig gjennom påvirkning fra den da dominerende neorealismen et begrenset blikk på den verden den studerte og ble studert igjennom (Waltz 1979). Denne verden var det moderne europeiske og senere globale statssystem som ble etablert på 1500- og 1600-tallet (Westfalerfreden 1648), hvor de dominerende politiske enhetene

var nasjonalstater orientert i et anarkisk internasjonalt system. Stikkordet var overlevelse og sikkerhet i en tid da den kalde krigen var på sitt varmeste. En slik orienteringsramme kan beskrives som både ahistorisk, anarkisk, eurosentrisk og statssentrert, og gjorde ikke bare IP sitt interessefelt empirisk smalt, men også teoretisk og metodisk lite pluralistisk. Dette førte bl.a. til en manglende inspirasjon og evne innenfor faget til å utvikle nye, alternative systemteorier som utfordret neorealismens systemteori. Et slikt fravær av mangfold av systemteorier har vært uheldig for disiplinen i og med at det internasjonale systemet utgjør en viktig markør for etableringen av et fag som IP.

Det er dermed ikke sagt at det har vært en absolutt mangel på alternative systemteorier: Internasjonal politisk økonomi vektla allerede på 1970-tallet den stadig økende betydningen av økonomiske relasjoner på kryss og tvers av selskaper og stater i en stadig mer gjensidig avhengig og global verden. Marxistisk systemteori fokuserte på den økte økonomiske ulikheten mellom en rik kjerne av stater og en avhengig periferi. Historisk sosiologi har problematisert etableringen av det moderne statssystemet og oppkomsten av nasjonalstatene. Verdenshistorikere har studert de mange politiske enheters (imperier, bystater, stater etc.) vekst og fall. «Den engelske skolen» har, til tross for sin sterke påvirkning fra «realismens» antakelser, latt historiske, normative og institusjonelle ordninger spille en betydelig rolle i det internasjonale systemet. Et slikt system basert på felles interesser, regler og verdier burde ifølge dem ikke karakteriseres som et system, men snarere som et internasjonalt samfunn. På 1990-tallet har dessuten enkelte konstruktivister ønsket å beholde neorealismens systemfokus, men vektlagt i stedet sosiale fremfor materielle forklaringer.

På den annen side har ikke disse alternative bidragene kommet med noen enhetlig og komparativ systemteori som tar inn over seg både verdenshistoriens lange tidsspenn – inkludert både politiske, økonomiske og sosiale faktorer – og alle de forskjellige enheter som har utspilt sin rolle i denne historien. De fleste av dem har, som neorealismen, vært forankret i det moderne statssystemet. Det er denne mangelen på en komparativ historisk metode og et universelt teoretisk rammeverk innenfor IP, som har vært drivkraften for forfatterne av den foreliggende boken. Motivet for å utvikle en universell systemteori beskrives best av dem selv, på denne måten:

The book is built on three premises. The first is that none of the existing conceptualizations of the international system in IR can

describe and analyse how international systems have emerged and evolved through the course of world history. The second is that the level of theoretical understanding in IR has been held back by a failure to examine international systems from a world historical perspective. The third premise is that the international system constitutes the most effective unit for developing world history as well as for helping social scientists to advance a macro-analysis of social reality (s.3).

Det særegne med *International Systems in World History* (ISIWH) er at den trekker inn elementer fra alle de forannevnte perspektiver, men samtidig forsøker å etablere en plass innenfor det neo-realistiske universet. Formålet er å utvide og ikke minst utbedre Kenneth Waltz sitt tidligere teoretiske rammeverk. Waltz har nemlig vært *den* sentrale systembygger i IP de siste tyve år. Store deler av den systemiske teorien som ligger til grunn i ISIWH, har allerede vært presentert i forfatterens (inkludert Charles Jones) bokprosjekt *The Logic of Anarchy* (1993). Men der denne dannet et teoretisk grunnlag for det de den gang kalte strukturell realisme, er den herværende boken langt mer historisk detaljert. Dette ser en tydelig gjennom forfatterens økte interesse for «Den engelske skolen», som nettopp er kjent for å orientere seg historisk i et ellers behavioralistisk og amerikansk IP-landskap (særlig M.Wight og A.Watson). Boken er dessuten en oppsummering av flere artikler som forfatterne har presentert gjennom hele 1990-tallet. Det er altså mange temaer som bringes til torgs. Likevel forblir boken svært oversiktlig, velskrevet og sikker. Kanskje for stilisert?

Både Barry Buzan og Richard Little (B&L) har en anseelig mengde med litteratur bak seg innenfor IP. Begge har blitt sett på som viktige bidragsytere og ikke minst fornyere av den realistiske fagtradisjonen. Buzan har vært en av de mest innflytelsesrike forskere på sikkerhetspolitikk i løpet av det siste tiåret. Hans *People, States and Fear* (1983/1991) er trolig den mest leste ikke-amerikanske tekst innenfor disiplinen. Gjennom arbeidet med å rette søkelyset mot nye teoretiske perspektiver og sider ved sikkerhetspolitikken har han vært ledende i det som etter hvert har fått navnet «Københavnsskolen». Buzan startet dessuten opp i 1999 et nytt stort prosjekt som tar sikte på å videreutvikle den engelske skolen, noe som skinner igjennom i den foreliggende boken. Little har på den annen side arbeidet med mer generelle problemstillinger innenfor fagdisiplinen, som intervensjon, maktbalanse og generell IP-teori (særlig strukturelle og historiske teorier).

Det er derfor ikke overraskende at dette er blitt en sofistisert

og detaljert systemisk studie. Den inneholder klare og gode oppsummeringer fra historiske og teoretiske diskusjoner på hvordan det internasjonale systemet har utviklet seg historisk. Boken er et seriøst angrep på Waltz sin smale, dog sterke, posisjon som IP-teori. Den tilbakeviser særlig to av hans grunnleggende komponenter: at et funksjonelt differensiert system må være hierarkisk fremfor anarkisk, og at hovedårsaken til endring i det internasjonale systemet må ha utspring på det strukturelle nivået og ikke i enhetene selv. Deres utgangspunkt er at neorealismen ikke kan utgi seg for å være en universell systemteori, men som best en systemteori for det moderne europeiske statssystemet.

Boken består av fem deler. Den første oppsummerer litteraturen på internasjonale systemer, verdenshistorie og IP-teori og har som utgangspunkt at den eksisterende internasjonale systemteori tar utgangspunkt i bare en svært begrenset periode, nemlig det moderne statssystemets fremvekst etter 1648. Et slikt smalt fokus fører igjen til impotente begreper og teorier for etableringen av en enhetlig IP-teori. Formålet til B&L blir dermed å utvikle et bredere begrepskart, men på en pluralistisk måte.

Denne teoretiske forflytningen har tre steg. Først skiller de mellom sektorer i internasjonale systemer. Dette stammer særlig fra Buzans studier av sikkerhetspolitikk og omfatter militær-politiske, økonomiske, sosiale og økologiske sektorer, der særlig de tre førstnevnte står sentralt. IP-teori har tendert mot å oppfatte internasjonale systemer som kun militær-politiske. Denne smale fokuseringen har gjort det umulig å foreta en sammenhengende analyse av hvordan internasjonale systemer har utviklet seg over tid. Det blir derfor en sentral oppgave å studere flere sektorer, fordi særlig den økonomiske sektoren, men også den sosiale, har vært grunnlaget for andre typer systemer enn det westfalske statssystemet. Særlig gjelder dette de pre-internasjonale, antikke og post-westfalske internasjonale systemer, der den økonomiske sektoren hadde et langt større nedslagsfelt enn den politisk-militære.

For det andre diskuterer de fem ulike analysenivåer for å studere det internasjonale systemet (system, subsystem, enhet, subenhet og individet). Sentralt i analysen deres står system og enhet, med regionale komplekser (særlig sikkerhetspolitiske) som en interessant mellomform. For det tredje, og kanskje viktigst er deres skille mellom tre ulike kilder til å forklare internasjonale systemer: interaksjonskapasitet, prosess og struktur. Mest sentralt står interaksjonskapasitet, som for B&L blir et systemisk begrep som virker mellom enheter og strukturer. Dette refererer til transport, kommu-

nikasjon og institusjonell kapasitet som eksisterer innenfor ethvert system. Det dreier seg om de teknologiske ressurser (båter, toglinjer, fly, veier, elver, våpensystemer etc.), men også sosiale faktorer som normer, regler og institusjoner (ekteskap, religion, språk, penger etc.) som eksisterer innen, men også mellom enhetene. Interaksjonskapasiteten skiller seg fra prosessbegrepet ved at det definerer hva et system kan gjøre, ikke hva det faktisk gjør (som for eksempel diplomati, krig, allianser og handel) – og er dermed et fundamentalt begrep for i det hele tatt å ha med et system å gjøre. Derfor blir det en viktig oppgave for B&L å studere nærmere hvor mye interaksjon som må til for at et system skal etableres. Dette varierer fra sektor til sektor: På den ene siden har man den militærpolitiske sektoren, som forutsetter en stor grad av interaksjonskapasitet (teknologi, transport, våpen etc.), mens den sosiale sektoren på den annen side krever mindre interaksjon for opprettholdelse. Det er dermed ikke mulig å gi et utvetydig svar på når man har et internasjonalt system, selv om en viss mengde med regularitet, intensitet og bred skala må til. Det de derimot gjør er å skille mellom ulike former for systemer, mellom det de kaller (endelige) internasjonale systemer (som omfatter alle sektorene), økonomiske internasjonale systemer og pre-internasjonale systemer.

De tre neste delene av boken bruker dette teoretiske rammeverket for å forstå tre former for internasjonalt system gjennom historien. Den første delen tar for seg det pre-internasjonale systemet i perioden fra ca. år 6000 til 3500 f.Kr. Den andre delen tar for seg den antikke og klassiske perioden fra år 3500 f.Kr til ca. 1500 e.Kr. Den tredje delen beskriver det moderne statssystemets fremvekst fra ca. 1500 og frem til våre dager. I hver del er det samme formatet brukt, med diskusjoner om hvilke enheter som var rådende (hovedsakelig fem: jegerfolk, stammer, bystater, imperier og moderne stater), interaksjonskapasitet, prosess og struktur. Man kan få inntrykk av en linearitet i dette argumentet: At verden består mer og mer av enheter med en bestemt lokalitet og regularitet, og dermed av sterkere og mer varige internasjonale systemer. Likevel er B&L påpasselige med å fremheve det stadige mangfoldet av enheter som til enhver tid eksisterer innenfor et internasjonalt system. Nomader og ulike imperier (ottomanske, habsburgske, russiske etc.) eksisterte også innenfor det moderne statssystemet. Den samme variasjonen ser vi i våre dager der enkelte stater blir mer preget av postmoderne former (EU), mens andre rett og slett mangler kjennetegn på å være en stat (Sierra Leone, Somalia, Rwanda etc.). De tre periodene glir dermed delvis inn i og påvirker hverandre gjen-

sidig. Dette bekrefter at å tenke systemisk ikke nødvendigvis må innebære å homogenisere det man studerer. Forfatterne åpner opp for mangfold og ulikhet ikke bare mellom systemene, men også innenfor det enkelte.

Det siste kapittelet, som omhandler mulige internasjonale systemer etter det moderne statssystemet, er det mest spennende. Refleksjonene spinnes rundt et alternativt postmoderne system. Der veldig mye av materialet ellers i boken er vurderinger og oppsummeringer av tidligere litteratur, går forfatterne i denne delen delvis frem på egen hånd. Her legges grunnlaget for et nytt prosjekt. Hver slutt har som kjent en ny begynnelse. Dette kapittelet er derfor en refleksjon over nye muligheter til å tenke systemisk i IP-faget. Deres løse forslag er å kategorisere og tenke med begrepene sterke/svake stater og sterke/svake internasjonale systemer, uten at dette spesifiseres særlig detaljert. Det er et håp fra deres side at dette blir et fremtidig prosjekt. Et slikt analytisk begrepsapparat vil følge opp det B&L i sine senere studier har beskrevet som en «todelt verden» (se s. 353–358), som består av et mer eller mindre postmoderne system der den realistiske logikk har mistet sin relevans (EU, USA), og et moderne system (Midtøsten, Asia) der geopolitikk, territorium og suverenitet fortsatt har en stor betydning. En slik modell bør også kunne omfatte pre-moderne systemer, som rett og slett mangler de moderne kjennetegn som suverenitet og statlig legalitet (f.eks. Somalia og Sierra Leone). Her nærmer B&L seg Robert Coopers beskrivelse av en tredelt verdensorden: den postmoderne, moderne og pre-moderne (Demos 1996). Et slikt rammeverk vil være en fruktbar tilnærming for å tenke omkring internasjonale systemer som lagdelte, ulike og pluralistiske.

Et verk som dette vil etter all sannsynlighet etablere seg som en ny kanon innenfor faget. Det er et viktig bidrag både teoretisk og historisk, selv om store deler av boken består av oppsummeringer av tidligere litteratur. Boken har sin styrke ved det analytiske begrepsapparatet som presenteres for å studere IP og verdenshistorie komparativt over tid. Prosjekter som dette vil på den annen side være svært utsatte for kritikk. B&L sin pluralistiske og eklektiske bruk av metode og teori vil helt sikkert vekke misnøye blant alt fra gjenlevende neorealister og historikere til poststrukturalister. Neorealister vil nok hevde at Waltz sin opprinnelig svært puritanske og enkle systemteori nå er åpnet opp til fordel for en langt mer komplisert og innholdsrik analyse. Konsekvensen av dette er at man ikke lenger kan forklare noe svært vesentlig ved få faktorer, som har vært Waltz sitt forsvarsargument for hans prosjekt innen IP. Historikere,

på den annen side, vil lett finne svakheter ved deres tre periodiseringer som ligger til grunn for analysen. Et kritisk poeng som vil være farget av poststrukturalistisk tankegods, er de hegemoniske ambisjonene som ligger til grunn for B&L sitt arbeid. Det i det hele tatt å tenke omkring IP som ett felt som kan etablere entydige grenser ved å stable opp internasjonal systemteori som hovedmarkør, er trolig et litt gammeldags tiltak i en ellers mangfoldig og plural IP-verden. På flere områder kan nemlig B&L sitt prosjekt ses på som en moderert og fornyet utgave av Parsons strukturfunksjonalisme femti år tilbake i tid.

Men dette bør ikke stenge for denne bokens mange sterke sider. Dens kritikk av en steril neorealisme er én side av saken. Men kanskje viktigere er dens nye måter å koble sammen teoretiske tradisjoner på. Dette er et friskt brudd med den fastlåste interparadigme-debatten faget var preget av på 1970-tallet, der ulike ontologiske syn på verden stod langt fra hverandre. Denne boken er særlig et viktig bidrag til å koble den britiske og amerikanske fagtradisjonen nærmere hverandre. Den engelske skolen møter her amerikansk neorealisme og sosialkonstruktivisme, ved en forsøksvis syntese av både materielle, sosiale og historiske forklaringer. Boken er også et bidrag til å tenke omkring IP som et bredere felt enn kun mellomstatlig politikk, og inngår dermed som en del av den voksende globaliseringslitteraturen (f.eks. Held *et al.*: *Global Transformations* (1999), se bokanmeldelse i *Internasjonal politikk* nr. 4 2000). Det moderne, westfalske statssystem er følgelig bare en av flere måter å organisere et internasjonalt system på. Så selv om man til tider under lesningen undres over hele bokens prosjekt og nytte, blir man samtidig fascinert av argumentet i boken og dens høye ambisjoner om å koble sammen ulike internasjonale systemer på en forfriskende og intellektuell måte.

Contemporary Russian Politics. A Reader

Archie Brown (red.)

Oxford: Oxford University Press, 2001

Jakub M. Godzimirski
er forsker ved Senter for
Russlandsstudier, NUPI.

Anmelderen av dette verket har hatt en vanskelig oppgave, fordi Archie Brown har bestemt seg for å samle det han mener er de mest interessante og opplysende analytiske tekster viet russisk politikk i den postsovjjetiske perioden. Som alle antologier er denne

boken en subjektiv samling av tekster som dekker de områdene som Brown har definert som de mest sentrale for utviklingen i Russland. Denne subjektiviteten gjør at man kan diskutere om andre tekster ikke kunne passet bedre i denne samlingen, men man må samtidig være klar over at denne type antologi alltid er et resultat av mange drøftelser og vanskelige valg, og at sluttresultatet ofte er et kompromiss som ikke engang hovedredaktør alltid er helt fornøyd med.

Opgaven Brown har påtatt seg, har vært vanskelig fordi han først måtte velge de mest sentrale emner, foreta et vanskelig valg av tekster og så sy sammen en bok som ville belyse på en sammenhengende måte disse mest sentrale problemstillingene. Som ethvert ambisiøst og omfattende prosjekt har Browns bok sine svakheter, men dens sterke sider oppveier langt på vei de mer kosmetiske manglene.

Jeg skal ikke gå den altfor nøye etter i sømmene, men vil bruke denne anledningen til å gjøre leseren bedre kjent med dette viktige verket. For å gjøre det på en grundig måte, la oss begynne med Archie Browns egne ord. I introduksjonen beskriver han dette verkets viktigste spesifikke trekk. Han lister tre av dem. For det første er det den første samlingen i sitt slag, fordi den gir adgang til det Brown beskriver som «the most illuminating published articles (...) on a variety of major aspects of Russian political life». For det andre presenterer den det nyeste og det beste av analyser av russiske forhold. Femten av bokens førti kapitler er forfattet spesielt for dette prosjektet. Dens tredje spesielle trekk er at forfatterne representerer et bredt spektrum av både vestlige og russiske forskningsinstitusjoner. Denne bredden gjør at forfatterne ser på de analyserte problemene fra forskjellige vinkler og ved hjelp av forskjellige metoder, og dette mangfoldet er en av denne bokens sterkeste sider.

Da Brown begynte arbeidet med denne antologien, ville han dekke kun russisk innenrikspolitikk, og i første utkastet skulle boken deles i seksten seksjoner. Brown ble imidlertid overtalt til å inkludere kapitler om russisk utenrikspolitikk og begrense antallet emner dekket i antologien til tolv. Det endelige resultatet – publisert av Oxford University Press (OUP) – er blitt en omfattende og dekkende analyse av de viktigste utviklingstrekk i russisk politikk i den postsovjetiske perioden. Boken føyer seg meget godt inn i det man kan kalle OUPs rekke av gode «readers», med allerede klassiske bidrag viet så sentrale forskningsemner som etnisitet, nasjonalisme, rasisme og krig.

Boken er organisert slik at hver tematisk seksjon åpnes av en

kort innledning forfattet av Brown. I denne innledningen skisserer Brown en historisk og politisk kontekst som drøftes videre i tre eller fire analytiske tekster. Alt i alt består antologien derfor av tolv tematiske innledninger forfattet av Brown og av førti analytiske tekster forfattet av i alt 38 forfattere. Blant bokens forfattere finner man mange akademiske tungvektene, men også akademikere med atskillig kortere karriere, men med meget god innsikt i russisk politikk. Blant de russiske forfatterne finner vi anerkjente akademikere og observatører av den russiske politiske scenen, som Vladimir Gelman, Vladimir Baranovsky, Igor Klyamkin, Aleksander Lukin og Lilya Shevtsova samt representanter for en yngre generasjon som Natalya Lapina og Alla Chirikova. Vesten er representert av både amerikanske og britiske forskere, med John Dunlop, Margot Light, Roy Allison, Laura Belin, Gail Lapidus, Peter Rutland og Ronald G. Suny i spissen. Eugene Huskey fra Stetson University er i en klasse for seg, med hele tre tekster.

Selv om boken dekker store deler av russisk politisk liv, kan den ikke regnes som et typisk oppslagsverk, hvor man finner alle fakta og informasjon. Dette er helt i tråd med Browns ambisjoner fordi han sier klart at da han arbeidet med antologien, var han mest interessert i å presentere tekster som bidrar til en bedre forståelse og konseptualisering av den postsovjetiske politikken, og ikke de som presenterer nakne fakta (s.2). Mesteparten av tekstene er viet hjemlige forhold i russisk politikk. Den første seksjonen inneholder en analyse av det Brown betegner som «institutional design» av russisk politikk, med tekster forfattet av I. Klyamkin, L. Shevtsova, P. Ordeshook og E. Huskey. Den andre seksjonen er viet rollen presidenten og det politiske lederskap har spilt i russisk politikk, med fokus på B. Jeltsins spesifikke rolle (J. Dunlop og G. W. Breslauer) og problemer knyttet til hans politiske arv og V. Putins forsøk på å bygge sin egen agenda (E. Huskey).

Seksjon 3 fokuserer på den legale (og illegale) rammen for russisk politikk. P. Chaisty ser på rollen det russiske parlamentet har spilt i russisk politisk liv og måten det har bidratt til å forandre den legale rammen rundt denne politikken. E. Huskey analyserer relasjoner mellom den lovgivende og den utøvende makt i Jeltsins Russland. K. Hendley drøfter hvorfor det politiske Russland bare i begrenset grad var interessert i å bygge et nytt juridisk system i landet, mens P. Rutland og N. Kogan ser på den russiske mafia som politisk fenomen.

De to neste seksjonene ser på problemer knyttet til valg og partibygging i Russland. Y. Brudny analyserer den siste valgrunden i

Russland (valget til Statsdumaen i 1999 og presidentvalget i 2000) og ser om det finnes et fast mønster i hvordan russiske velgere stemmer. V. Gelman drøfter problemer knyttet til finansieringen av valgkampanjer og politiske partier, mens R. Moser peker på rollen parlamentsvalg har spilt i russisk politikk. I seksjonen viet partilivet i Russland finner vi tre analytiske tekster. R. Rose analyserer et typisk russisk fenomen, nemlig de forsvinnende partier, og diskuterer hvordan dette påvirker velgernes adferd. D. Slider ser på rollen den regionale eliten spiller ved partioppbygging i Russland, mens S. Whitfield plasserer denne prosessen i en bredere ideologisk og sosial kontekst.

Neste seksjon (seksjon 6) er viet en av de viktigste beslutninger tatt av den russiske ledelsen og dens konsekvenser for den russiske staten. Én vestlig (R. Ericson) og to russiske forskere (S. Peregudov og N. Simonia) ser på forskjellige sider av den økonomiske omstillingen som har funnet sted i Russland siden begynnelsen av 1990-årene. Ericson drøfter hvorvidt Russland fortsatt er i en økonomisk overgangsfase til et annet system, Peregudov ser på det russiske oligarkiske systemet som ble dannet i landet som følge av den ville privatiseringen, og Simonia analyserer forholdet mellom økonomiske interesser og politiske valg i det postsovjjetiske samfunn.

De to neste seksjonene gransker det som kan betegnes som de viktigste russiske valg den politiske eliten og velgerne måtte treffe ved byggingen av det nye Russland. På et meget tidlig stadium var de nødt til å definere hva slags Russland de ville bygge etter Sovjetunionens sammenbrudd, og hvordan den nye russiske staten kunne «fylle» det postsovjjetiske rommet. Veldig mye av debatten dreide seg om å finne en ny russisk identitet som man eventuelt kunne bruke som erstatning for den gamle sovjetiske, og som et fundament man kunne tufte den nye russiske staten på. G. Lapidus ser på forholdet mellom statsbygging og det man kan beskrive som statskollaps i det postsovjjetiske Russland. V. Tolz undersøker hvordan den russiske politiske eliten har valgt å definere hvem som kan betegnes som en «ekte» russer, mens R. G. Suny gransker det han betegner som den russiske identitetskrisen.

Når det gjelder valg av den spatiale modellen for den nye statsdannelsen, bestemte man seg for å beholde den nokså kompliserte og hierarkiske føderale rammen, men den skulle fylles med et nytt innhold. J. Kahn, A. Chirikova, N. Lapina og T. Lankina ser på forskjellige nivåer av den russiske føderalisme. Kahn drøfter hva man i Russland mener med føderalisme, Chirikova og Lapina studerer

hvordan det polititiske liv har kommet til uttrykk på det regionale plan og hvordan dette har bidratt til å øke eller minske stabilitet i landet, mens Lankina ser på grensesnittet mellom det voksende sivile samfunn (etniske og sosiale organisasjoner) og den lokale administrasjonen.

Etter oppfordring fra både forlag og «referees» har Brown inkludert i sin antologi tre tekster som fokuserer på russisk utenrikspolitikk (seksjon 10 – *Russia and the World*). Margot Light ser på de første ti år i russisk utenrikspolitikk i den postsovjetiske perioden, mens Vladimir Baranovsky ser på forholdet mellom Russland og Europa. Roy Allison tar for seg russisk politikk overfor de nye uavhengige stater i Eurasia. Neste seksjon (11) plasserer den russiske politiske og økonomiske overgangen fra kommunisme i en bredere internasjonal kontekst, mens seksjon 12 drøfter Russland som et blivende demokrati (tekster av W. Smirnov, A. Lukin og Archie Browns egen evaluering av russisk demokrati).

Browns arbeid med antologien har sannsynligvis vært like vanskelig og krevende som byggingen av den nye russiske staten, men han har gjort jobben sin på en mye mer tilfredsstillende måte enn de som han – og hans utvalgte analytikere – beskriver i selve verket. Det at Browns ambisiøse prosjekt kan vurderes som vellykket, skyldes ikke minst hans lange erfaring med redigering av større oppslagsverk og grundig teoretisk og praktisk kjennskap til materien denne boken dreier seg om. Brown har gjennom sin lange karriere både forfattet og redigert en rekke sentrale verk om sovjetisk og, senere, russisk politikk. Han er først og fremst kjent som forfatter av mange bøker viet Gorbatsjovs æra og politiske liv, men også som medredaktør av flere utgaver av det monumentale *The Cambridge Encyclopedia of Russia and the Former Soviet Union*. Denne bakgrunnen gjør at han er godt egnet som redaktør til dette ambisiøse prosjektet. Hans 574 siders lange verk gir en grundig innsikt i det postsovjetiske Russland, men Brown har bestemt seg for å velge bort noen emner som jeg mener burde få sin plass i denne antologien.

Den viktigste mangelen er, etter min mening, fraværet av en analyse av den militære siden av utviklingen i Russland og rollen det som betegnes som maktministerier og strukturer har spilt i det postsovjetiske Russland. Browns antologi mangler rett og slett en seksjon viet militære forhold, rollen de russiske væpnede styrkene har spilt i denne perioden og mer generelt det som kan beskrives som relasjonen mellom vold og russisk politikk (vold som politisk instrument, to kriger i Tsjetsjenia). Grunnen til at Brown har valgt å

unnlate å ta dette med, kan neppe være mangel på gode analyser av disse forhold. A. Arbatovs, A. Kokosjins, D. Trenins, P. Baevs og M. Galeottis artikler og bøker gir mer enn nok å velge fra på dette feltet, bare for å nevne noen få forskere som har sett nærmere på disse sentrale prosessene. Et annet sentralt tema som ikke blir dekket i Browns antologi, til tross for at det har spilt og fortsatt spiller en viktig rolle i russisk politikk og identitetsbygging, er forholdet til NATO, alliansens utvidelse og dens aksjon i Kosovo, og mer generelt til Vesten og vestlig sivilisasjon (selv om det er delvis dekket i Baranovskys bidrag).

En annen mangel er fraværet av en grundig analyse av soft-security-problematikken. Sosial utvikling, fattigdom i Russland, det demografiske forfallet, helsesituasjonen og den økologiske situasjonen er kanskje de mest iøynefallende emner som ikke er omtalt i boken, selv om deres betydning i dagens Russland er veldig tydelig. Brown, som verkets redaktør som setter sitt personlige preg på det, må få lov til å velge bort emner og tekster som han mener ikke passer i det store bildet av russisk politikk han prøver å tegne. Men det er en svakhet at det ikke er laget en grundig oversikt over den litteraturen hans «reader» bygger på. De som denne boken er rettet til, hadde fått stor hjelp av både redaktøren og forlaget hvis man hadde satset på å lage en tematisk organisert liste over de mest sentrale verkene som danner grunnlaget for Browns antologi. Antologien søker å belyse viktige politiske prosesser som har funnet sted i Russland i løpet av de siste ti årene. Selv om Brown mener at han har valgt ut det beste av det beste til sin antologi, hadde det vært viktig for leserne å kunne finne – og riktig av redaktøren å lage – en liste over andre publikasjoner som dekker samme tema. Det kunne være Browns lille hyllest til andre som har brukt tid og krefter på å gjøre disse prosesser mer forståelig for allmennheten. Denne mangelen trekker den generelle karakteren for Browns antologi litt ned, men det må sies – og det til tross for disse små manglene – å være en meget grundig og opplysende analyse av politiske prosesser som på direkte eller indirekte måte berører også oss som bor i det lille nabolandet til det store Russland.

Summaries

Norwegian-Russian roulette?

By Bente Aasjord

During the 1990s, the precautionary principle and transparency in decision processes have become internationally recognised environmental standards. This article discusses whether and to which extent the Russian-Norwegian fishery regime in the Barents Sea has implemented these modern principles for resource management. By the beginning of the 1990s, the north-east Atlantic cod stock – and the coastal communities depending on it – suffered heavily after overfishing. After this experience, the authorities promised a fishery management based on the principles of sustainability. The stock was after a short time rebuilt, and Norway promoted itself as «the world's best fishery manager». In 1998, the Norwegian parliament and the Barents Sea fishery regime took the first steps to implement the precautionary approach to fishery management. After this, the risks in quota decisions and the fishing pressure, nevertheless, reached the highest levels ever. By 2001, the cod stock has been below biologically safe limits for three years in a row. The new environmental standards were doubtlessly met with resistance in the Barents fishery regime. This can have various explanations – institutional, economical and technological - that all seem to interact in the same direction: Toward an increasing will to take risks.

Internasjonal politikk 59 (3) 2001: 303–332

Regime Compliance: WTO and the Hormone Dispute between the EU and the USA

By Frode Veggeland

This article deals with the dispute between the EU and the USA concerning the EU import ban on hormone treated beef. The study includes a survey of the contents of the new 'food regime' that was introduced when the WTO agreement became effective in 1995. Also, the article attempts to describe some of the mecha-

nisms by which the regime seems to function. Based on the experiences from the hormone dispute, the main conclusion is that both the EU and the USA seem to have used the 'food regime' in order to promote their own preferences, which have not really changed much in the process. Nevertheless, the regime has also functioned as an arena for learning. This applies especially to the debate regarding the interpretation of principles and norms associated with food safety issues. Further, in some areas the regime has contributed to the formulation of how to interpret and implement the rules in concrete terms (e.g. via the rulings of the Dispute Settlement Body and the Appellate Body). Finally, the parties regard the regime as legitimate and therefore accept the determined procedures for dispute settlement.

Internasjonal politikk 59 (3) 2001: 333–366

The Gas Directive, the GFU and Norwegian Interests

By Ole Gunnar Austvik

This article discusses joint and conflicting interests between Norway and the EU concerning the huge Norwegian exports of natural gas. In particular, the article focuses on the introduction of the so-called Gas Directive, and the EU's objections to the organisation of the Norwegian gas sales through the Gas Negotiation Committee (GFU). It concludes that Norway shares many interests with the purchasing countries as well as with other exporters. However, no other country shares Norway's total interests in a strong market position, high and stable prices and the development of an independent gas policy. The article argues that Norway has a need to develop an independent gas strategy and foreign policy that explicitly take care of its special economic and political interests as a large gas exporter to the European market. There is a need for a more open debate to develop such instruments in a robust manner. The article also argues that the EU should develop a comprehensive energy policy itself before a competition policy is exercised in such a particular field as the markets for non-renewable natural gas. Norway should play a more active role to influence the formulation of EU policy in this area.

Internasjonal politikk 59 (3) 2001: 367–393

A Victory for the Nation or for Integration? Security Policy Challenges in the Balkans

By Kari Margrethe Osland

Having witnessed more than ten years of Yugoslav dissolution it is time to ask whether the future will bring a victory for the nation-state or for integrated states. By going through the security policy challenges of today, as well as changes in the way the international community has approached the Balkans, the article ends up launching a third scenario. This combines the nation and integration scenarios in that it argues that the future may show a division into nation-states but also, at the same time, a greater degree of functional integration.

Internasjonal politikk 59 (3) 2001: 395–418



Norsk-russisk rulett i Barentshavet? Fiskeriforvaltning i lys av havrett og internasjonal folkeskikk

Bente Aasjord

Effekter av internasjonale regimer: WTO og «hormonsaken» mellom EU og USA

Frode Veggeland

Gasdirektiv, GFU og norske interesser

Ole Gunnar Austvik

Aktuelt

Nasjonenes eller integrasjonenes seier? Sikkerhetspolitiske utfordringer på Balkan

Kari Margrethe Osland

Bokspalte