

Fina fisken

Magnus Boström

Fina fisken

Magnus Boström

Score rapportserie 2004:9

ISBN 91-89658-26-4

ISSN 1404-5052

Abstract

This report analyses the efforts to develop and introduce an eco-labelling scheme for seafood in Sweden. WWF took the initiative in 1996 by proposing the Marine Stewardship Council's model. But authorities and other key actors in the fishing industry rejected MSC for different reasons. Yet, the initiative led to informal discussions between groups, and after some years a well-known Swedish NGO (KRAV) agreed to manage an eco-labelling project. Debates and negotiations among stake-holders continued within this project and in March 2004 KRAV's board decided to approve the standard and begun to eco-label seafood.

This report describes the development of the debates and the standardization process from WWF's first initiative to KRAV's final approval. The report is descriptive with an aim to contribute to the theorizing and understanding of eco-labelling as a new and interesting policy-arrangement in environmental governance and green political consumerism. Despite its explorative character, three theoretical themes are used as a basis and structure for the presentation and analysis.

The first theme is about background factors that both facilitated and hampered the process. It is shown that a criticised transnational and state *regulatory background* was an important motive for initiating eco-labelling in non-state arenas, but also that a problematic regulatory context can encumber an eco-labelling process. Yet, recent discursive changes in transnational, European, and national regulation have provided an increasing openness towards, for instance, market based environmental policy-instruments. The labelling process was facilitated by a specific Swedish *political culture* of relative openness, reformist orientation, pragmatism and co-operation among large interest groups. However, a complicating factor preceding the process was the deep controversies and mutual distrust among stakeholders. The Swedish *organizational landscape* with strong organizations in all societal spheres (state, market, civil society) generally facilitates eco-labelling. However, a complicating factor preceding this case was the asymmetric power structure among important stakeholders favouring large fisheries.

The second theme in the report emphasises the importance of the *organizing process*, i.e. of finding and developing organizational forms that all stakeholders accept. It is shown that the hybrid-organization KRAV was chosen because of several benefits. Although KRAV lacks MSC's global connections and has specialised in organic food, it is unique in the sense that it is acknowledged by all stakeholders and well known among consumers. It also provides established

and efficient routines for standardization activities. The report also shows that the standardization process itself helped to bring antagonist groups closer to each other.

A third theme in the report is around the main debates in the standardization process and on how topics were framed. The report shows that it was tricky to deal with all demands expressed from the different stakeholders. It is argued that it is of central importance for participants involved to develop common framings of problems and solutions regarding eco-labelling matters. The report describes and analyses some of the most central debates; around, for example trade issues, how to make the standard feasible, auditing and mechanisms for inspection, connection to global standards, standards for assessing healthy fish stocks, toxic substances in fish, and fishing techniques. It is shown that discussions have generally been formed by an eco-pragmatic framing with one market pragmatist pole and one environmental stringency pole.

Förord	7	
Förkortningar	8	
1 Introduktion	9	
1.1 Regleringssammanhang, politisk bakgrund och organisationslandskap		11
1.2 Att finna och utveckla organisatoriska former	13	
1.3 Debatt och inramning	14	
1.4 Metod och disposition	15	
2 Kontexten: Reglering, politik, organisationslandskap, kunskap	17	
2.1 Fisk – en svårreglerad resurs	17	
2.1.1 Internationella regleringar	18	
2.1.2 EUs fiskeripolitik	20	
2.1.3 Den svenska fiskeripolitiken	21	
2.2 Organisationslandskapet och fiskarkårens relativa makt	24	
2.3 Vem har kunskap om situationen i havet? Den ömsesidiga misstron		28
2.4 Växande miljömedvetenhet och torskdebatt – svartmålad näring		30
2.5 Sammanfattning: stärkt intresse för miljömärkning men komplicerande förutsättningar		
	32	
3 Miljömärkning föreslås, men vem ska genomföra den?	33	
3.1 MSC initieras internationellt men avfärdas i Norden	33	
3.2 En nordisk grupp startas men inga konkreta resultat	36	
3.3 En svensk process	38	
3.4 KRAV föreslås	39	
4 Hur processen organiserades samt grupperns medverkan, intresse, styrka och syn på varandra		
	41	
4.1 KRAV: Spindeln i nätet	41	
4.2 Undanskuffade miljöorganisationer och andra rörelseorganisationer?		42
4.3 Engagerad fisknäring: förädlarna och handeln	46	
4.4 Gradvis mer villiga fiskare	47	
4.5 Långsamma men samverkande myndigheter	49	
4.6 Betrodda eller misstrodda forskare?	51	
4.7 Förmodade konsumenter	52	
4.8 Konkurrenten MSC	54	
4.9 Den internationella handelns bevakare	55	
5 Debatter om reglerna	55	
5.1 Spetsmärkning eller breda volymer?	56	
5.2 Vem har legitim kunskap att bedöma ”biologiskt säkra gränser”?		58
5.2.1 Förhållandet mellan ICES, KRAV och Expertrådet.	58	
5.2.2 Vilka får sitta i expertrådet?	61	
5.3 Är gifter i fisken ok?	62	
5.4 Är alla fångstmetoder ok?	64	
5.5 Koppling till internationella standarder och regelverk – och krocker		65
5.6 Genomförbarhet	68	
5.7 Kontroll	71	
5.8 Övrigt: transporter, förädling	72	
6 En avslutande analys	73	
6.1 Regleringssammanhanget, den politiska bakgrunden och organisationslandskapet		

6.1.1 Den tidigare regleringen	73
6.1.2 Politisk bakgrund/kultur	74
6.1.3 Organisationslandskapet	75
6.2 Organiseringen	76
6.3 Inramningen	78
6.4 Ett trovärdigt instrument för en misstrodd näring?	80
7 Referenser	80
7.1 Intervjuer	80
7.2 Litteratur	82

Förord

Konsumentinriktade policyinstrument är på tapeten, särskilt inom miljöområdet. Många ser och hoppas att konsumenter kan bidra till att lösa miljöproblem, till exempel genom att aktivt välja miljömärkta produkter. Innan konsumenter kan handla miljömärkta produkter måste det emellertid finnas ett utbud av miljömärkta produkter. Att producera miljömärken är inte så enkelt, vilket den här rapporten torde belysa. Förhoppningsvis kan rapporten bidra till både forskningen och debatten om den gröna politiska konsumtionens förutsättningar, möjligheter och hinder. Rapporten ska kunna läsas utan någon särskild införståddhet i någon teoretisk skola eller litteratur. Samtidigt är den en del av en större forskningsagenda. Fiskmärkningsprocessen kommer att jämföras med liknande fall inom områden som skog, ekologisk mat och elektricitet. Ett par motsvarande fallstudier är utförda (Boström 2002a, Boström & Klintman 2003). Studien har varit möjlig att genomföra med hjälp av projektmedel från Riksbankens Jubileumsfond, Vetenskapsrådet och Formas. Flera forskarkollegor har hjälpt till att förbättra rapporten. Jag vill också tacka alla intervjupersoner som generöst har ställt upp – inte bara med intervjuer utan med all möjlig praktisk hjälp. Några har även givit konstruktiva synpunkter på ett tidigare utkast. Ett särskilt tack måste riktas till Johan Cejje, vars generösa allehanda hjälp har varit omistlig. Många har bidragit, men det är enbart jag själv som ansvarar för eventuella sakfel och konstiga tolkningar.

Magnus Boström

Stockholm, november 2004

Förkortningar

FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations

FR: Fiskbranschens Riksförbund

FSC: Forest Stewardship Council

GFP: (EUs) Gemensamma Fiskeripolitik

IAC: IFOAM Accreditation Criteria

IAF: International Accreditation Forum

ICES: Internationella havsforskningsrådet

IFOAM: International Federation of Organic Agriculture Movements

ISO: International Organization for Standardization

KRAV: Kontrollföreningen för ekologisk odling

MSC: Marine Stewardship Council

NV: Naturvårdsverket

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

PEFC: Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes

SFR: Sveriges Fiskares Riksförbund

SNF: Svenska Naturskyddsföreningen

SVC: Svenska Västkustfiskarnas Centralförbund

SWEDAC: Stiftelsen för ackreditering och teknisk kontroll

SYEF: Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening

TAC: Total Allowable Catch

VMS: Vessel Monitoring System

WTO: World Trade Organization

WWF: Världsnaturfonden WWF

1 Introduktion

Sedan 1996 har olika grupper försökt införa system för miljömärkt vildfångad fisk och skaldjur i Sverige. Olika modeller har varit anbefallda. WWF tog första initiativet genom att föreslå att den internationella nybildade organisationen Marine Stewardship Council (MSC) skulle få möjlighet att miljömärka fisk i Sverige. Men förslaget avfärdades av svenska myndigheter och fiskeintressenter. Idén hade ändå kläckts och det startades informella grupper – både svenska och nordiska – vars uppgift var att reda ut möjligheterna att miljömärka fisk. Arbetet gick trögt samtidigt som intresset växte bland vissa grupper, exempelvis inom handeln och fiskförädlare. Efterhand bestämdes att KRAV skulle driva arbetet vidare, trots att KRAV hittills ägnat sig åt enbart ekologisk odling (inklusive odlad fisk). Det tog ett par år innan KRAV fick erforderliga resurser för ärendet, men när både EU, svenska myndigheter och fisknäringen stod för finansieringen, kunde en konstruktiv förhandlingsprocess sättas i gång. En bred grupp av aktörer – fiskare, representanter för handeln och förädlingsindustrin, tjänstemän från myndigheter, forskare, representanter från miljö- och djurskyddsorganisationer med flera – stötte och blötte sina käpphästar under ytterligare ett par års tid. Allt detta under operativ ledning av en KRAV-ansluten projektgrupp. I mars 2004 beslutade KRAVs styrelse att godkänna en standard för vildfångad fisk och skaldjur och ta sig an huvudmannskapet för en certifiering. Nu har systemet startats och den första miljömärkta produkten – Kosterräkan – har märkts. I texttrutan nedan sammanfattas standardens huvuddrag.

Standarden i kort sammandrag:

Standarden för miljömärkning av vildfångad fisk och vildfångade skaldjur bygger på fem grupper av regler, vilka omfattar alla delar av kedjan från fiske till detaljhandeln. Reglerna kan sägas vara av både procedur, princip och nivåkaraktär (jfr Boström 2003). Standarden är vidare av ”spjutspetskaraktär”, d.v.s. en minoritet av fiskare ska kunna certifieras.

Den första gruppen av regler gäller kompetenskrav på miljömärkningsorganisationen, t.ex. kring kvalitetssäkring (godkännande enligt relevant ackrediteringsorgan som IFOAM eller ISO), hur miljömärkningsorganisationens expertråd ska vara utformat och vilka uppgifter det har, hur bedömning av ansökningar går till. Den andra gruppen av regler gäller principer och regler för att bedöma fisk- och skaldjursbestånd. Miljöcertifiering av fiske kan endast ske om bestånden ligger inom ”biologiskt säkra gränser”, vilket inkluderar hänsyn till ”försiktighetsansatsen”. Den tredje gruppen av regler gäller fiskefartyget. Miljömärkningsorganisationen certifierar fiske som bedrivs på ett enskilt fiskefartyg (ett certifikat kan inte omfatta flera fartyg). Reglerna gäller såväl erforderliga rutiner (dokumentation, kompetensutveckling) som specifika krav på motorer, rengöringsmedel, avfallshantering osv. Den fjärde gruppen av regler gäller fiskemetoder, redskap och förvaring, som genomsyras av principer som selektivitet, d.v.s. minimering av bifångster, och skonsamhet mot naturen. Den femte gruppen av regler, slutligen, gäller landning och förädling såsom lagring, godkända tillsatser och produktionshjälpmedel och förpackningar.

Vid presentationer av det KRAV-certifierade fisket brukar man lyfta fram tre ledande principer: säkra metoder, hållbara bestånd och spårbarhet.

För ytterligare information, se själva standarden (KRAV 2003-11-21) som är tillgänglig på nätet: <http://www.krav.se/vildfisk/default.asp> (2004-09-24).

Syftet med den här rapporten är främst av empirisk art men den ingår som en del av en större studie med mer teoretiska ambitioner. Det empiriska syftet är att återge processen hur en svensk standard för vildfångad fisk och vildfångade skaldjur förhandlades fram. Rapporten tar upp tre sammanhängande uppsättningar av frågeställningar, vilka är teoretiskt motiverade. Eftersom rapporten i första hand är empirisk återges här endast kortfattat den teoretiska bakgrunden.

1.1 Regleringssammanhang, politisk bakgrund och organisationslandskap

För det första fokuseras kontexten för miljömärkningsprocessen: den *politiska bakgrunden, organisationslandskapet och regleringssammanhanget*. Ett miljömärkningsinitiativ ska ses i relation till ett större regleringssammanhang. Miljömärkning kan ses som en ny form av reglering som delvis motiveras av den tidigare regleringens ”misslyckanden”, att den existerande regleringen uppfattas som otillräcklig, svårföränderlig och toppstyrd och att den legitimerar fortsatt miljöskadlig produktion (se t.ex. Micheletti 2003). En hel del samhällsvetenskaplig forskning pekar på förekomsten och vikten av nya policy- och regleringsarrangemang som till skillnad mot traditionella reaktiva och ad-hoc-artade ”Command & Control” regleringar bättre tar till vara de erfarenheter, kunskaper och värden som icke-statliga organisationer – både företag och frivilligorganisationer – och individer har (se t.ex. Lafferty & Meadowcroft 1996; Mol et al. 2000). Själva miljöfrågans komplexitet och gränslöshet ger grundläggande skäl till detta utvidgade deltagande. Det är svårt för en enskild organisation att veta vad som är bäst för miljön och att ensam designa relevanta lösningar.

Samtidigt kan inte nya instrument utvecklas oberoende av plats och historia. Den samhällsvetenskapliga miljöforskningen visar att den nationella kontexten och tidigare policy- och regleringsarrangemang påverkar nya initiativ (Mol et al. 2000; van Tatenhove et al. 2000; Jordan et al. 2003). Även om nya initiativ motiveras av tidigare regleringsmisslyckanden, kan en ”stark stat” på olika sätt bidra till en effektiv miljömärkningsprocess (Boström 2003b). Staten kan hjälpa till med resurser och kunskaper men en minst lika viktig hjälp handlar om att ge legitimitet åt det icke-statliga initiativet. När privata aktörer går in och hävdar plats i ”regleringutrymmet” (Hancher & Moran 1989) kan de lätt ifrågasättas men om statliga aktörer signalerar initiativ som relevanta, viktiga och förenliga med statliga mål kan de bidra till att framställa dem som mer offentliga, demokratiska, miljöriktiga och så vidare (Boström, 2003b; Wälti et al. 2004). De nya instrumenten måste också fungera i laglig bemärkelse och i förhållande till andra statliga regler. I själva verket finns en relation till lagstiftningen på så vis

att miljömärket ligger en bit ”ovanför” lagen eftersom miljömärkning syftar till att symboliskt lyfta fram de ”bästa” exemplen – ”de som går före” – i en bransch.

En väsentlig variabel när man talar om det nationella sammanhanget är *politisk kultur* (se t.ex. Christensen & Peters 1999). Detta begrepp kan förstås som idéer, antaganden och föreställningar om en rad skilda aspekter i politiken och i policyprocesser; till exempel om vilka som är legitima policyaktörer, vad som är lämpliga samverkansformer, hur man ska se på protesthandlingar, vilken roll vetenskap ska ha i policysammanhang och så vidare. Tidigare forskning har visat att en politisk kultur av den sort vi är vana vid i Sverige (relativ öppenhet, pragmatisk problemlösning, reformorientering, samförståndsanda, tilltro till vetenskap) har visat sig främja miljömärkning och liknande processer, eftersom miljömärkning kräver förhållandevis permanent interaktion mellan olika typer av aktörer samt beredskap för dialog och kompromissande (Mol et al. 2000; Boström & Klintman 2003; Boström 2003b; Micheletti 2003). Men vi bör räkna med att det kan skilja sig mellan olika sektorer i samma land. Är den svenska konsensuskulturen verkligen en adekvat beteckning för just fisksektorn?

Organisationslandskapet är en annan variabel som är viktig för att förstå förutsättningarna för en miljömärkningsprocess. I Sverige ser vi ett tätt och rikt organisationsliv med starka organisationer inom både inom stat, näringsliv och civilsamhälle (Micheletti 1995; Arhne & Papakostas 2002; Arhne et al. 2004). Inom miljöområdet ser vi en relativt stark miljörörelse med ett starkt symboliskt kapital, det vill säga relativt stora miljöorganisationer som är kända och uppskattade av en bred allmänhet (Boström 2001). Ett starkt civilsamhälle främjar utvecklandet av miljömärkning och liknande verktyg för den gröna ”politiska konsumtionen” (Micheletti 2003). Ett starkt civilsamhälle i organisatoriskt avseende är inte bara gynnsamt för mobilisering av efterfrågan – av miljömedvetna konsumenter som är beredda att köpa eller bojkotta produkter. Frivilligorganisationer är också en viktig aktörskategori i själva regelsättandet (Boström 2002b, 2003a).

Närmare bestämt är en förhållandevis symmetrisk maktsituation av avgörande betydelse för att en förhandlingsprocess som präglas av ömsesidighet ska kunna skapas (Klintman & Boström 2004a). Om exempelvis industrins aktörer är mycket starka, välorganiserade och internt eniga – samtidigt som den saknar en starkt organiserad opposition – kan det vara svårt för en social rörelse att jobba för ett miljömärke som reflekterar stringenta miljömål och miljökriterier (Cashore et al. 2004). Att utveckla ett väl fungerande miljömärkningssystem kräver också en möjlighet att differentiera näringen – att peka ut de som kan bli föremål för certifiering och de som inte kan det – och detta kan vara svårt om näringen är mycket homogen och har en stark intern sammanhållning.

Det teoretiska intresset för kontextens betydelse leder fram till ett antal frågeställningar, till exempel: Hur förhåller sig miljömärkningsprojektet till den internationella, europeiska och svenska politiken, organiseringen och regleringen kring fiske? Hur har politik och förvaltningsstrukturer direkt eller indirekt påverkat sjösättningen av miljömärkning? Hur är fiskarkåren organiserad och hur ser maktrelationerna ut i fisksektorn? Vilka anses ha relevant kunskap om fiskefrågor? Hur kan miljömärkning förstås i relation till den allmänna debatten om fiske och havets miljö tillstånd, inte minst debatten kring torsk och torskestoppet?

1.2 Att finna och utveckla organisatoriska former

Det krävs inte bara en gynnsam kontext för att skapa ett bra miljömärke. Det krävs en process också. En viktig faktor i denna process är att hitta fungerande organisatoriska former och en fungerande dialog och samverkan parter emellan. Det är därmed viktigt att förstå hur aktörer bygger upp organisationsformer, samarbetsformer och koalitioner. Formerna kan vara såväl begränsande som möjliggörande vad gäller aktörers förutsättningar att föra en dialog, komma överens och kompromissa. Formerna spelar roll för vem som tillåts medverka och följaktligen vilka intressen och idéer som får genomslag. Det är också viktigt att fokusera de enskilda aktörernas maktresurser, såväl materiella och symboliska som kunskapsmässiga (Ahrne & Boström 2004; Klintman och Boström 2004a).

Organiserandet av en process är inte lätt. Aktörerna har vanligtvis mycket olika syften för medverkan. Miljöorganisationer vill verka för en bättre miljö och de vill att miljömärkta produkter gör skillnad; att köp av miljömärkta produkter verkligen innebär steg i rätt riktning. Företag har kanske ingenting emot denna ambition, men de kan se många andra skäl till att vilja göra mer än vad som krävs av dem enligt lagen (Prakash 2000). Att skaffa sig ett miljöcertifikat kan vara ett sätt att ta tillvara nya marknadsmöjligheter, en möjlig konkurrensstrategi, ett sätt att putsa bilden eller ett sätt att föregripa förväntad lagstiftning.

Aktörer har också olika kunskaper. Medan forskare och miljöorganisationer kan förväntas ha biologisk kunskap sitter företagen med teknisk och ekonomisk kompetens. Handeln vet vad som säljer och myndigheterna vet vad som gäller (när det gäller policymål, lagar och andra regler).

I och med att det kan vara besvärligt att jämföra samman aktörers olika syften och kunskaper är det av särskild relevans att ställa frågor kring hur processen organiseras. Man talar ofta varmt om ideal som inklusion, öppenhet, representativitet och transparens men det kan vara en intrikat fråga hur sådana ideal ska organiseras i praktiken (jfr Tamm Hallström 2004). Hur ska man få

med de resurssvaga och hur ska man hindra att de resursstarka får för mycket plats? Ska man överhuvudtaget ta någon notis om maktasymmetri?

Hur organiserandet sker påverkas delvis av bakgrundsfaktorer som politisk kultur och maktförhållanden i organisationslandskapet (jfr ovan), men också av idéer kring själva organiseringen och hur aktörer betraktar varandra. Processer är i sig dynamiska och kan lätt gå i den ena eller andra riktningen beroende på kritiska moment. Om miljöorganisationer lyckas övertyga ett par företag att ansluta sig till miljömärkningsidén kan den kritiska tröskeln vara passerad för att en hel bransch ska följa med på tåget. Det var ungefär det som hände när skogsmärkningen (FSC) introducerades i Sverige (Elliot 1999; Boström 2002a).

Lyckosam organisering kan bidra till att processen ”går i lås” men också till andra saker. En bieffekt av en inklusiv policyprocess kan vara att aktörer utvecklar ömsesidig respekt och tilltro, att de i ökad grad erkänner varandras kompetens och intentioner. Tidigare forskning har visat att konkreta möten mellan aktörer i förhållandevis långa policyprocesser medför just sådant ömsesidigt närmande (Cutler et al., 1999; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Rhodes, 2000; Elliot & Schlaepfer 2001; Boström 2002a; Wälti et al. 2004). En tidigare hög konfliktnivå i ett fält har (i hög grad) ersatts med konstruktiv dialog.¹

Det teoretiska intresset för organiseringen leder fram till ett antal frågor: Varför tog det så lång tid (8 år) från att idén kring miljömärkning initierades till att standarden implementerades? Varför valdes KRAV och inte någon annan modell? Hur organiserades det KRAV-ledda arbetet? Vilka aktörer var mest drivande? Fanns det relevanta grupper som inte var särskilt centrala eller till och med exkluderade? Hur påverkade formerna för samverkan och förhandling utfallet? Hur har olika parter sett på andras medverkan? Har parter försökt hindra andras medverkan? Har det funnits en konsensus om mål och medel eller har konfliktnivån varit stark? Har graden av konfliktnivå ändrats under processens gång?

1.3 Debatt och inramning

Ett tredje frågekomplex handlar om vad aktörerna har debatterat om och hur de har ”ramat” in temen och frågor. Jag finner det intressant i sig att undersöka vad som har varit de hetaste debattfrågorna i miljömärkningen. Det finns därmed ett explorativt syfte med denna fallstudie. Vari ligger det ”politiska” med miljömärkningen? Vad är det som gör att det stundtals blir kontroversiellt? Relevanta frågor rör även: Vad kan/ska miljömärkningen lösa och inte lösa? Vad ska den täcka och inte täcka? Hur ska reglerna formuleras?

¹ Det ovan sagda ska inte överskugga det faktum att konflikt kan vara gynnsamt för både demokrati och substans i policy-sammanhang (se Klintman & Boström 2004b).

En viktig fråga är om aktörer via diskussioner och debatter har kunnat utveckla en gemensam syn på problem och lösningar. Kommer man fram till en gemensam ”inramning” av ärendet eller talar aktörerna förbi varandra? I gängse samhällsvetenskaplig policyforskning har insikten gradvis stärkts att vi behöver förstå hur aktörer ”ramar in” sina ståndpunkter i policydebatter (se t.ex. Schön & Rein 1994; Fischer 2003; Klintman & Boström 2004a, 2004b). Det räcker inte att förstå policyutfall enbart genom att studera aktörers strategier och maktresurser. Ramar fungerar som tolkningsscheman som aktörer utvecklar eller tillämpar för att orientera sig i världen, ta ställning i politiska frågor och underlätta handlande. Via inramningsprocesser definieras och sorteras aspekter i märkningen. Det handlar om att definiera vad som är relevant och prioriterat liksom att bygga upp mentala kartor om själva processen. Via inramning möjliggörs självreflektion och lärande på samma gång som avgränsningarna i ramarna också sätter gränser för vad som kan vara föremål för diskussion och reflektion. Om inramningen blir stark tas vissa saker för givet och det kan vara svårt att tänka i alternativ.

Ramar är mer generella än ett specifikt argument. Argument härleds från ramar. Ramar kan vara explicita eller implicita. Exempel på explicita ramar i miljöfältet är biologisk mångfald, hållbarhet, kretslopp och försiktighetsprincipen. Sådana begreppsliga ramar hjälper till att sortera relevanta frågeställningar, diagnostisera problem, peka på ansvar, prioritera fokus, föreslå lösningar, motivera miljöhandlande och så vidare.

För att ta ett exempel på en mer implicit inramning så kan man förstå KRAVs miljömärkningsarbete som baserad utifrån en *eko-pragmatisk* inramning.² Att exempelvis försöka förena marknadspragmatiska idéer med stringenta miljöideal kan sägas vara att sträva efter en sammanhållande inramning. Inom KRAV har man försökt förena idéer kring vad som är ”normalt” – produkter ska vara tillgängliga, avsättningsbara, kännas igen o.s.v. – med vad som är ”naturligt” – t.ex. inga kemiska tillsatser. Båda poler sätter borte gränser för hur långt man kan kompromissa om sakfrågor.

I det här sammanhanget ställer jag mig frågan om det går att spåra, via en studie av huvudsakliga debattpunkter i processen, utveckling mot en gemensam inramning. Precis som det andra temat som beskrevs ovan handlar detta om att fokusera processen.

1.4 Metod och disposition

Studien bygger på intervjuer, läsning av dokument och sekundärlitteratur. Jag har intervjuat 14 personer och skickat e-postfrågor till ytterligare 2 personer.

² I Klintman och Boström 2004b använder vi uttrycket *metainramning* och avser att motsatspar förenas på ett brett och eklektiskt vis för att uppnå gehör hos breda grupper av intressenter.

Samtliga har haft en nära relation till miljömärkningsprocessen i olika skeden. Det har varit av central vikt att intervjua personer som representerar olika grupp-kategorier: enskilda fiskare, fiskeorganisationer, förädlingsindustri och handel, KRAV, miljöorganisationer, forskare, inköpare samt tjänstemän från Fiskeriverket. Personerna är namngivna (se referenslista). Icke-anonymiteten motiveras av att det ändå är så gott som omöjligt att hålla personerna anonyma eftersom de har varit centrala i processen. Alla personer har haft möjlighet att se hur de citerats samt har fått ta del av rapporten innan den publicerats. Några har gett värdefulla synpunkter på ett tidigare utkast.

Olika informanter har olika sakkunskaper och det har varit viktigt att ta del av deras specifika kunskaper; jag har med andra ord haft nytta av dem som viktiga informationskällor. Men jag har också velat ställa frågor som mer har att göra med "vem de är", vilken aktörskategori de tillhör. Intervjufrågor har gällt hur de sett på sin egen roll (skäl till medverkan, egen kunskap, prioriteringar) i processen. Frågor har gällt attityder: vad som har fungerat bra/dåligt i processen och vad de anser om andras medverkan och insatser. Jag har ställt frågor kring hur processen har förlöpt, om den har kantats av konflikter eller om dialogen har varit konstruktiv. Till vissa informanter ställdes frågor om varför vissa val gjordes, till exempel när det gäller arbetsformer. Jag har också behövt ställa specifika frågor kring ärenden och argument som dykt upp under processen. Eftersom jag har följt processen en tid har en relativt lång tid förflutit mellan första och sista intervjun (december 2002 – april 2004). På grund av att läget förändrats under processens gång har jag intervjuat en person två gånger samt ställt följdfrågor via e-post till ett antal informanter.

Dokument har varit en lika viktig källa som intervjuer. Jag har haft särskild nytta av olika KRAV-dokument.³ Det gäller särskilt minnesanteckningar från möten mellan KRAVs projektgrupp (för fiskmärkningen) och andra intressenter, de två remisserna (KRAV 2002-12-11; KRAV 2003/06) och i synnerhet alla remissvar till de två remissomgångarna. Remissvaren har varit en värdefull källa, som komplement till intervjuerna, för att vaska fram vad de viktigaste debatterna har handlat om och framför allt hur aktörer har argumenterat.

Sekundärlitteratur har varit viktigt för att förstå den allmänna bakgrunden, det vill säga för det första av de tre frågekomplexen. Informanterna har lättare att prata om det som händer "här och nu" snarare än kring bakomliggande förhållanden och skeenden.

Dispositionen följer något så när de tre uppsättningarna av frågeställningar. Efter detta inledande avsnitt ges en bild av den allmänna bakgrunden avseende reglering, politik och organisationslandskap. Avsnittet mynnar ut i en summering som visar att miljömärkningsinitiativet å ena sidan hade att konfrontera ett flertal komplicerande förhållanden men som å andra sidan blev successivt mer bejakat bland fler aktörer. I avsnittet

³ Många är tillgängliga på KRAVs hemsida <http://www.krav.se/vildfisk/default.asp> hämtat 2004-09-24.

som följer redogörs kortfattat turerna från att det första initiativet togs – när WWF förordade MSC-modellen 1996 – till att KRAV tog sig an projektet. Sedan beskrivs i ett avsnitt hur det KRAV-ledda arbetet gick till, vilka organisationsformer som etablerades, hur aktörer medverkade och hur aktörer såg på varandras medverkan. Därefter beskrivs i ett avsnitt vilka debatter som var mest centrala i regelutvecklingen och hur de enskilda frågorna utvecklades. Jag gör inte anspråk på att fånga in alla debattpunkter men väl några av de mest centrala: frågan kring spetsmärkning vs breda volymer; frågan kring vem som har legitim kunskap att bedöma ”biologiskt säkra gränser” och hur den praktiska beståndsbedömningen och liknande frågor ska organiseras; frågan kring om och hur märket ska kunna beakta förekomst av gifter i fisken; frågan kring vilka fångstmetoder som ska tillåtas eller inte tillåtas; frågan kring KRAVs koppling till internationella standarder och regelverk; frågan kring hur certifieringen ska kunna göras genomförbar ur fiskares synvinkel; samt frågan kring hur man ska kunna etablera ett trovärdigt kontrollsystem. I det avslutande avsnittet förs en allmän diskussion i förhållande till de tre presenterade frågekomplexen.

2 Kontexten: Reglering, politik, organisationslandskap, kunskap

2.1 Fisk – en svårreglerad resurs

Fiske har de senaste åren varit på tapeten i den allmänna debatten i Sverige och i många andra länder. Tidigare debatter om förorenade hav och giftiga ämnen i fisk har kompletterats med frågor om överexploatering av fiskresursen. De flesta minns nog torskdebatten inför valet 2002. Konkurrens om den alltmer begränsade tillgången av fisk har inte sällan lett till heta politiska konflikter, ibland till och med till våldsyttningar mellan länder (Gray 1998; Porter et al. 2000; Stokke 2001). Fenomenet kommenteras av Lars Hultkrantz (1997:10) på följande sätt: ”Av något skäl tycks dessa frågor väcka en märklig hetta i aldrig så civiliserade länder även i de fall fiskerinäringen saknar nämnvärd samhällsekonomisk betydelse”

Ett skäl till denna situation har med själva fiskresursen att göra: ingen äger fisken. Av tradition har havet och dess resurser setts som en fri tillgång. Fiskaren äger sin fångst men ingen äger fisken i havet. Och det har länge funnits en föreställning att havets resurser är outtömliga. Det finns en grundläggande skillnad här i jämförelse med skogs- och jordbruk. I de senare fallen rör det sig om stationära resurser – det är lättare att se om resursen utarmas – och det är enkelt att geografiskt avgränsa egendomen. När en resursbas är en allmän tillgång har inte enskilda fiskare jämförelsevis samma (kortsiktiga) ekonomiska vinning att göra insatser för beståndsvård.

Den fria tillgången till en flyktig men begränsad resurs skapar alltså särskilda svårigheter. Det är inte sällan som fiskeripolitiken och -förvaltningen kritiseras

som komplett misslyckade oavsett om man talar om den svenska, europeiska eller internationella nivån. Man talar om ”det fria tillträdet tragedi” (Hultkrantz et al. 1997). Så görs i en aktuell SOU-rapport författad av Havsmiljökommissionen – vars uppgift var att sammanfatta kunskapsläget avseende miljötillståndet i Sveriges kust- och havsområden samt att föreslå strategier och åtgärder:

Havet ägs av alla och ingen. Samtidigt som många hävdar rätten till havets resurser tar ingen idag det yttersta ansvaret för havet. De näringar som nyttjar haven har ansett sig ha självklara rättigheter, men inte tillräckliga skyldigheter för att skydda de marina ekosystemen. Ett övergripande ansvar saknas såväl internationellt som nationellt. (SOU 2003/72:13)

I rapporten sammanfattas läget när det gäller effekter av fiske, oljeutsläpp, giftspridning och övergödning och man drar den generella slutsatsen:

att miljösituationen i våra omgivande hav är ett resultat av att kortsiktiga ekonomiska intressen, i kombination med en bristande förståelse för de komplexa marina ekosystemen, har tillåtit styra hanteringen av havet. Havet är i stora stycken ett offer för allmänningens förbannelse. (SOU 2003/72:14)

Fri tillgång till en begränsad resurs leder till överutnyttjande. I många områden har överutnyttjande lett till nära nog kollaps i bestånden. Parallellt ökar fångstkapaciteten kraftigt. Problemets kärna ligger i den stora obalansen mellan kapacitet och tillgång, och obalansen har förvärrats på senare tid enligt flertalet bedömare (Hultkrantz et al. 1997; Gray 1998; Nordiska Ministerrådet 1998:111; Porter et al. 2000; Stokke 2001; Modin 2003). Trenden är ett resultat av stordrift och moderniserade flottor och fiskemetoder. Mellan 1914 och 2001 ökade fångsten per yrkesfiskare med omkring 25 gånger (KSLA 2004). Sedan 1970-talet har produktiviteten höjts trefaldigt (SOU 2003/72:176). I och med att gapet mellan kapacitet och tillgång ökar skärps också konkurrensen mellan flottor. En ond cirkel!

2.1.1 Internationella regleringar

Internationella regleringar för fisket har inte lyckats komma åt överkapaciteten. Betydelsefulla fiskenationer motsätter sig starka konventioner och flera länder vill inte godkänna eller ratificera de som finns; och detta i kombination med att fiskeresursen fortfarande i mångt och mycket betraktas som en fri tillgång (Porter et al. 2000; Stokke 2001:6ff.; Edeson et al. 2001; Vicuna 2001; SOU 2003/72). 1982 års havsrättskonvention skapade dock en första stomme till att reglera

länders mellanhavanden.⁴ Den kompletterades 1995 med Fish Stocks Agreement där teman som hållbar utveckling, preventiva åtgärder och försiktighetsprincipen lyfts fram (Vicuna 2001; Stokke 2001:336ff.). Efterhand talas också alltmer om den så kallade ekosystemansatsen som inbegriper biodiversitetstemat. Dessa gröna principer anses inte ha fått särskilt stort genomslag i praktiken men det går ändå att tala om en diskursiv utveckling som i längden kan bidra till reella förändringar. Man kan säga att det idag anses vara legitimt och påbudet att tala om miljöförbättringar i fiskevårdsfrågor. Och även om det än så länge tycks vara svårt för politiker och myndigheter att verkligen praktisera försiktighetsprincipen – eller försiktighetsansatsen som man uttrycker det inom fältet – så gör principen det lättare för miljöorganisationer att lobba för hårdare regleringar gentemot till exempel EU (Todd & Ritchie 2000). 1995 utvecklade FN-organet FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) den så kallade ”Code of conduct for responsible fisheries”.⁵ De anses ha relativt starka och konkreta riktlinjer för uthålligt fiske även om problemet kvarstår att stater inte känner sig särskilt pressade att implementera dem (Porter et. al. 2000:214). De har dock en egenskap i att vara moraliskt bindande. ”Uppförandekoden är frivillig och har därmed varit lättare att acceptera och är moraliskt bindande”, framhåller Armin Lindquist från Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium.

Vad som lyfts fram av dessa dokument, exempelvis av FAOs uppförandekod är betydelsen av att uppnå hållbarhetsmål via marknadsbaserade styrmedel (Deere 1999). Precis som att det skett en diskursiv öppning att beakta miljöaspekter i fiskeripolitiken, har det skett en diskursiv öppning i synen att relevanta policyinstrument även kan utvecklas och tillämpas delvis utanför statliga arenor. Samtidigt behöver nya initiativtagare noggrant beakta WTO-relaterade frihandelsregler och här kan konflikter uppstå (Deere 1999; Oosterver 2004).

Å ena sidan saknas det skarpa internationella regleringar för att hantera problemen med fisket, men å andra sidan växer det fram en internationell diskurs, ett språkbruk, som upphöjer miljömål, miljöprinciper och nya styrmedel och som på sikt kan medföra förändringar. Det miljömärkningsarbete, som beskrivs i den här rapporten, har i många fall hämtat argument och legitimitet från dessa internationella standarder och idéer. Av särskild betydelse är FAOs uppförandekod, försiktighetsansatsen samt ekosystemansatsen.

⁴ I och med havsrättskonventionen har merparten av världens fiskevatten fått status som nationell resurs, vilket bidragit till att synen på äganderätten förändrats: från att ha varit allmän till att ha blivit nationell. Stater eller internationella ländersamfund (EU) kan skaffa sig jurisdiktion över fisket (inom vad som brukar kallas Exclusive Economic Zones, EEZ) men fisken rör sig ironiskt nog till internationella vatten och till andra länders vatten, vilket alltså skapar tvister mellan länder. De artificiellt skapade gränserna sammanfaller inte med distinkta ekosystem.

⁵ Se <http://www.fao.org/fi/agreem/codecond/codecon.asp> (hämtat 2004-10-29).

2.1.2 EUs fiskeripolitik

EUs fiskeripolitik, den så kallade gemensamma fiskeripolitiken (GFP), har kritiserats kraftigt och betraktats av många som ett komplett misslyckande. GFP sägs tillåta en stadig minskning i fiskbestånden utan att kunna göra något åt överkapaciteten (se Deas 1998; Gray 1998; Symes 1998; Todd & Ritchie 2000; Johansson 2003; Sjöstrand 2003; Modin 2003; SOU 2003/72). Den konventionella uppfattningen är att fiskeripolitiken ligger i händerna på producentintressena. Den är till för att maximera output och gynna inkomst och försörjning för fiskarna. Att fiskeripolitiken inte har kommit till rätta med att säkra fiskbestånden är inte bara exempelvis miljöorganisationers och forskares uppfattning. Även från EU-kommissionen och generaldirektoratet för fiske uttrycks stark kritik (Europeiska kommissionen 2001, 2002a, 2002b; se även Nordiska Ministerrådet 1998).

Ett viktigt instrument för EU (och för den svenska fiskeripolitiken) är den så kallade Total Allowable Catch (TAC).⁶ Den går ut på att EU-länder förhandlar om vilka uttagsnivåer som ska tillåtas inom olika regioner. I dessa förhandlingar ska man ta hänsyn till experters definitioner och beräkningar och till hjälp har man Internationella havsforskningsrådet (ICES). ICES, etablerad 1902, är en mellanstatlig organisation bestående av kuststaterna i norra Atlanten. Den syftar till att främja havsforskning (Sjöstrand 2003; Stokke & Coffey 2004; Modin e-postfrågor). Organisationen samordnar medlemsländernas datainsamling och utför beståndsuppskattningar för ca 135 olika fisk- och skaldjursbestånd. Sedan ger ICES råd om fångstuttag på nivåer som ska medföra att fiskbestånden bibehålls inom ”biologiskt säkra gränser”, där hänsyn tas till försiktighetsansatsen. ICES är rådgivande forskningsinstans inför EUs fiskeförhandlingar.

Det är behovet att samordna databearbetning länder emellan, ett behov som kommer av att fiskbestånden och fiskens rörlighet inte sammanfaller med nationella gränser, som gjort att ICES fått en så pass central roll. ICES samlar in, bearbetar och gör en sammanställande analys av nationella data som dels består av rapporterade fångstmängder och dels av data från forskningsfartyg. I stort sett alla svenska intressegrupper bejakar och hänvisar till ICES. Dess kognitiva auktoritet är erkänd: ”ICES’ influence on regional decision-making depends largely on the organization’s reputation for scientific excellence and neutrality towards the often competing claims of various stakeholders – which is widely perceived as high” (Stokke & Coffey 2004:119).

⁶ Exempel på andra instrument som används och debatteras är marina reservat där fiskar helt ostört kan leka samt metoder som begränsar fiskarens produktionsinsatser (licenser, tillåtna båtar, fångstredskapens kapacitet och selektivitet).

I många fall har dock beslutande politiker inte följt forskarnas rekommendationer utan tillåtit avsevärt högre fångster, något som varit föremål för intensiv debatt bland annat i Sverige. År 2002 rekommenderade ICES torskfiskestopp på bestånd i Östersjön och Nordsjön, men Fiskerikommissionen för Östersjön fattade beslutet att tillåta fortsatt fiske. Det intensiva förhandlingsspelet mellan EUs medlemsstater kan ”karakteriseras av att kortsiktiga nationella överväganden ges större utrymme än långsiktigt hållbar utveckling av bestånd, ekosystem och därmed av fiskerinäringen”, konstaterar Bengt Sjöstrand (2003:42) från Fiskeriverket. Detta förhandlingsspel har kritiserats hårt av miljöorganisationer och även av EU-förvaltningen (Europeiska Kommissionen 2001).

En grundläggande svårighet för GFP är att den, i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, förväntas efterleva motstridande mål och principer (Europeiska Kommissionen 2001:5-6). Den ska å ena sidan främja fortsatt fiskeriverksamhet, modernisera produktionsmedlen och bevara inkomst och sysselsättning för fiskare. Å andra sidan ska den trygga fiskbeståndet och minska flottans kapacitet. Konkret har sådana målkonflikter lett till strukturella problem inom EU-regleringen. Exempelvis har EU gett ekonomiskt bidrag till fiskare för att skrota båtar, för att komma till rätta med överkapaciteten, samtidigt som ekonomiskt bidrag har fördelats för att höja teknikutveckling och produktivitet (Sjöstrand 2003; SOU 2003/72:185, 188).

EU-kommissionens förslag till ny fiskeripolitik år 2002 (se Europeiska Kommissionen 2002a, 2002b) välkomnas dock även av miljöorganisationer (WWF pressmeddelande 2002 05 29: ”EUs fiskereform ett steg i rätt riktning”). Som exempel söker man göra någonting åt överkapaciteten bland annat i form av minskade ekonomiska bidrag till byggande av nya fartyg.⁷ Mer emphasis läggs på långsiktiga förvaltningsplaner med regionala rådgivande nämnder där representanter från fiskeorganisationer, vetenskapliga organ, myndigheter och icke-statliga miljöorganisationer ska medverka. Långsamt tycks det alltså hända saker även inom EU, men starka fiskerationer anses ofta sätta käppar i hjulen för nödvändiga åtgärder. Som jag beskriver nedan har icke-statliga regleringsalternativ såsom miljömärkning startats med motivet att de internationella politiska processerna gått för långsamt och inte kunnat motverka utan snarare gynnat överutnyttjande.

2.1.3 Den svenska fiskeripolitiken

Knappast heller den svenska fiskeripolitiken och -förvaltningen undkommer kritik. Problemet med att utveckla effektiva regleringar för fisket i Sverige har

⁷ Bidrag för modernisering av flottan ska endast ges för sådana åtgärder som gäller selektiva fiskemetoder (minska bifångst och fångst av ungfisk), ökad ombordsäkerhet och förbättrad produktkvalitet.

diskuterats i boken *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken* (Hultkrantz et al. 1997). Författarna menar att sökandet efter ändamålsenliga metoder för att begränsa fisket har försvårats av att politiken bestämts under starkt inflytande av ett särskilt producentintresse, nämligen stora fiskare. Dessa har till exempel haft ett väsentligt inflytande på fastställande av kvoter. I Sverige är det Fiskeriverket som har ansvar för kvoter, yrkeslicenser, fartygstillstånd etc.; dock inom EUs ram numera. Fiskeriverkets styrelse fattar beslut kring kvoter, och i styrelsen har SFR (Sveriges Fiskares Riksförbund) länge varit representerad även om detta är historia nu. Liksom inom andra politikområden har fiskeripolitiken med olika medel syftat till att trygga näringen, och detta har i mångt och mycket kommit före andra mål som konsumtions- och miljömål. De senare har först på senare tid blivit till frågor för myndigheter. Hasselberg (1997) beskriver fiskeripolitiken som tjänstemannaiserad, och säger att det ...

paradoxala med svensk fiskeripolitik är att man, fast man enligt företrädare för näringen är nära att reglera ihjäl fisket, inte klarar av att styra fisket politiskt i riktning mot att de fiskeripolitiska målen uppfylls. Klyftan mellan det stora tonnaget och det mindre växer, samtidigt som man i detalj reglerar uttaget av fisk genom fartygsglanser, yrkeslicenser, kvoter, föreskrifter för redskapsanvändning, etc. På grund av en för området egendomligt laissez-faire-betonad politik [se fotnot 9], som gynnar dem som har möjlighet att ta för sig, misslyckas man med att uppfylla målen. (s. 143).

Fiskeripolitiken har, menar Hasselberg (1997) inte lyckats med att vare sig skapa en ekonomiskt bärkraftig näring, balans mellan olika intressen, förutsättningar för en levande landsbygd eller ett biologiskt hållbart fiske. Inte heller förs någon vettig debatt:

Vad som /... / är möjligt, för att inte säga nödvändigt, är att ställa de övergripande frågorna angående den svenska fiskeripolitiken. Dessa debatteras nämligen över huvud taget inte politiskt. Vilket fiske skall vi ha i Sverige? Är vi nöjda med fiskerinäringens sätt att fungera i samhället? Finns det över huvud taget några alternativ till den fiskeripolitik som förs idag? (Hasselberg 1997:134)

Idag har det uppstått en livligare debatt kring fiske, men hennes citat reflekterar den avpolitiserade maktsituation som rådde i slutet av 1990-talet och som påverkar formerna för miljömärkning idag, vilket jag återkommer till.

Miljöorganisationer och forskare har också framfört annan kritik mot den förda politiken: för att den ger för mycket ekonomiskt stöd för fel ändamål;⁸ eller för att det trots en omfattande kontroll ändå finns stora möjligheter för yrkesfiskare att fuska. Det kan ske genom att felrapportera om mängd fångad fisk och storlek på bifångster, ägna sig åt svartfiske eller att utnyttja kryphål i lagstiftningen (Stigberg 1997; Nordiska Ministerrådet 1998; *Sveriges Natur*, 2001/06 "Fuskets som tömmer haven"). Bengt Sjöstrand från Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium bedömer att fuskets är ett omfattande problem som finns överallt men också att det ligger i sakens natur att man inte vet hur omfattande det är (intervju). I ICES beräkningar försöker man beakta storleken på fuskets men Sjöstrand säger att det lätt kan bli systematiska fel. Det brukar framhållas att det är särskilt svårt att kontrollera fiskets. Det är lättare att upptäcka att skog, klassad som skyddsvärd, har avverkat.

Kan man alltjämt tala om en specifik svensk reglering sedan EU-inträdet? I en artikel beskriver Bengt Sjöstrand turerna kring det svenska torskfiskestoppet efter valet 2002. I sammanhanget uppenbarades Sveriges beroende av EUs GFP. EU-kommissionen lät meddela att ett svenskt torskfiskestopp bara skulle gälla svenska fiskare på svenskt vatten. De skulle kunna fiska den svenska kvoten på andra vatten, och utländska fiskare skulle kunna fortsätta att fiska på svenskt vatten. Därmed var torskfiskestoppet i praktiken förbi och Sjöstrand drar följande slutsats:

Det är tydligt att en medlemsstat i EU har små möjligheter att genomföra åtgärder som är mer beståndsbevarande än den gemensamma fiskeripolitiken. Det är också tydligt att fiskerinäringen klart föredrar tekniska regleringar framför en minskning av fångsten. Det bådär inte gott för framtiden. (Sjöstrand 2003:45)

En huvudorsak till dagens otillfredsställande situation är att målet för fiskeripolitiken är tvåfaldigt: både att bevara de levande resurserna och att främja och effektivisera fiskerinäringen. Den gren av förvaltningen som har främjat näringen har agerat framgångsrikt /.../ Framgångarna har däremot varit få för dem som har hävdats att 'av beståndsskäl får ni inte utnyttja den fulla kapaciteten i era nya eller moderniserade fartyg'. (Sjöstrand 2003:49)

I en intervju med Bengt Sjöstrand säger han att den politiska processen att förhandla och bestämma kvoter löper tämligen oberoende av kunskapsutvecklingen. Nya kunskaper kan medföra att ICES förnyar sina områdesgränser och uppskattningar samtidigt som förvaltningen behåller sina. Därmed uppstår en missmatchning. Varje år förhandlas nya TAC-nivåer. Men till grund för dessa förhandlingar ligger en "relativ stabilitet", det vill säga en tidigare

⁸ Stigberg (1997) poängterar att det ekonomiska stödet i Sverige 1996 var 423 miljoner kr vilket kan jämföras med näringens produktionsvärde på 1,1 miljard kr.

framförhandlad procentuell fördelning av TAC mellan medlemsstaterna. Denna relativa stabilitet är ett resultat av flera års förhandlingar mellan medlemsländer och kan inte ändras hur som helst. Det rör sig alltså om två parallella processer som var för sig utvecklas enligt sin egen dynamik.

För att sammanfatta regleringskontexten kan man säga att den har uppfattats som rätt och slätt misslyckad. Internationell, europeisk och nationell reglering har inte lyckats hindra rovdrift på fiskresursen. Man talar om fusk, kortsiktighet, fria tillträdes tragedi, felriktade subventioner, svårigheter att gå längre än EU-regleringen och så vidare. Misslyckandet bildar motiv för aktörer att söka nya regleringsformer såsom miljömärkning. Samtidigt kan tidigare misslyckanden göra det svårt att utveckla former som bygger på positiv konsumentmakt. Om det är svårt att överhuvudtaget hitta bestånd som kan klassas som biologisk säkra är det också svårt att hitta fiskbestånd som kan bli föremål för märkning. Den tidigare regleringen kan också vara komplicerande ur en annan synvinkel. Vi ser en ganska centraliserad regleringsapparat som kan tänkas vara svårförenlig med initiativ ”underifrån”. Å andra sidan ser vi på alla nivåer förändringar i tänkesätt och principer som innebär en ny öppenhet för miljölösningar, försiktighetsåtgärder och marknadsorienterade instrument. Sådana diskursiva förändringar kan väntas medföra att det blir lättare att legitimera miljömärkning.

2.2 Organisationslandskapet och fiskarkårens relativa makt

Samhällsekonomiskt sett är det svenska fisket ganska ringa och det finns inte särskilt många yrkesfiskare om man jämför med andra branscher. Den svenska yrkesfiskarkåren rymde, 31 dec 2002, 2231 licensierade fiskare och 1824 fiskefartyg. Det är tre, fyra gånger färre än kårerna i Danmark och Norge enligt informanter. Det totala värdet av fångsten år 2002 uppgick till knappt 1,1 miljarder kr (SOU 2003/72:176). Det kan jämföras med antalet fritidsfiskare i Sverige som har uppskattats till 3,4 miljoner och att 3,3 miljarder kr spenderats inom fritidsfisket (ibid. s. 177). Till Sverige importeras råvaror och färdiga fiskprodukter för 7,7 miljarder kr och det exporteras för 4,9 miljarder kr (KSLA 2004:12). Svenska konsumenter betalade år 1999 drygt 9 miljarder kronor för fiskprodukter (ibid). Samtidigt som kåren minskar ökar produktiviteten kraftigt.

Att yrkesfiskarena är relativt få till antalet har inte hindrat att de anses ha haft en ansevärd makt i politiken.

Makten över fiskeripolitiken utövas i dag framför allt inom en triangel av samarbetande beslutsfattare i Jordbruksdepartementet, Fiskeriverket och SFR. SFR har som organisation valt att stödja sig på det storskaliga trålfisket, med förankring på Västkusten. Den ’motmakt’ som finns i form av företrädare för sportfiske och

miljövårdsorganisationer har idag ett mycket begränsat inflytande, även om Fiskeriverket försöker orientera sig mot dessa frågor. (Hultkrantz 1997:23)

Hasselberg (1997) betonar att SFR varit särskilt förankrat förutom i Fiskeriverket också i Socialdemokraterna och Centern. Organisationen har haft direkta formella och informella kanaler till den politiska eliten. Hon menar att SFR har haft en stark och sammanhållen organisatorisk bas som både lyckats bedriva effektiv lobbyverksamhet utåt och med kraft hållit ihop organisationen internt. Den interna samstämmigheten och sammanhållningen har lett till att en potentiell politisk konflikt undanträngts eller dolts. Det gäller konflikten mellan småskaligt kustnära yrkesfiske och storskaligt trålfiske. Hasselberg hävdar att SFR aktivt motverkat kritisk debatt och sökt hindra uppkomst av maktfraktioner. Det storskaliga fisket gynnas systematiskt inte minst för att det utgör huvudbasen för SFRs egen ekonomiska verksamhet.⁹ Sjöstrand (2003) presenterar statistik på att 8 % av båtarna i den svenska fiskeflottan fångar 90 % av fisken.

1998 bröt sig emellertid ett gäng fiskare ur SFR för att de inte tyckte att SFR tillmötesgick små och medelstora fiskare. De kallar sig Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening (SYEF) och har knappt hundra medlemmar (Johansson 2003:31ff.). Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) har 2000 medlemmar (Johansson 2003: 25ff.). SYEF kritiserar SFR bland annat för att man medvetet inte har försökt öka torsken eftersom detta skulle slå undan benen på de ca 20 företag som bedriver industrifiske på torskens mat, det vill säga sill och skarpsill (ibid s. 36).

Yrkesfiskare anklagas ofta av andra, av till exempel ideella sportfiskare¹⁰ (Hasselberg 1997:135, 145 ff.), för att de är ointresserade av miljö, fuskbenägna, och för att hysa en monopolistisk inställning till fiskevatten och fiskeresurser. Denna bild av SFR och delar av yrkesfiskarkåren tecknas också av några av mina informanter. Även Staffan Larsson, tjänsteman på Fiskeriverket som har en viss närhet till fiskarna, och som själv har varit fiskare, menar att fisksektorn är traditionsbunden och svår att ändra:

⁹ Till exempel har systemet med kvoter ansetts gynna de stora (Hultkrantz 1997). TAC (Total Allowable Catch) praktiseras i Sverige på så vis att EU/fiskeriverket fastställer en total fångstkvot och sedan gäller principen "först till kvarn" och detta gynnar främst de som har en hög kapacitet. Ett alternativ som skulle kunna motverka överkapacitet, enligt Hultkrantz (1997) och Bengt Sjöstrand (intervju), är ett system med individuella kvoter där varje fiskare garanterades en viss nivå och kan fiska när han/hon vill.

¹⁰ Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund eller "Sportfiskarna" bildades 1917 och organiserar 75 000 personer (Johansson 2003:19ff.). De kallar sig vattnets miljöorganisation och arbetar med fiskevård. Man hävdar att sportfisket är en stor näring som betyder minst lika mycket för samhällsekonomin som yrkesfisket. Man vill t.ex. ha torskfiskestopp och striktare fångstmetoder.

Tyvärr finns i fisket ett introvert och traditionellt tänkande där alla krav och synpunkter på hur fisket bedrivs upplevs som påhopp och inskränkningar utifrån. Det gäller att komma till insikt att det inte hjälper med något strutsbeteende; konsumenter har oavsett om han eller hon har rätt eller fel ett alltmer växande inflytande eller makt. Det gäller att både ta i tu med problemen inom näringen och även att försöka förmedla en rättvisande bild om hur det faktiskt förhåller sig. (Larsson 2002:9).

I en intervju (hösten 2002) säger Lennart Nyman från WWF att:

den lilla fiskarkåren alltid har varit oproportionerligt politiskt starkt, om man räknar till hur många fiskare det finns. SFR har ett oproportionerligt stort inflytande på Fiskeriverket. Fiskarkåren är helt enkelt van att ha mycket inflytande och tycker det är självklart. De vill behålla sin makt. Fisken är deras resurs, inte det allmännas. De känner sig hårt kringskurna av överfisket och kvoter och de vill inte ha några ytterligare restriktioner och inte med några andra att göra. De vill behålla makten och det vill inte vi.

Mycket likt den omnämnda rapporten (Hultkrantz et al. 1997) tecknar informanter från miljöorganisationer bilden att fiskeripolitiken särskilt har gynnat den stora fiskeindustrin, stora fisketrälare och att SFR haft en stark ledning med en minoritet av stora fiskeföretag som hämmat förutsättningarna för det småskaliga och kustnära fisket. SNF har officiellt framhållit att departement och myndigheter ansvariga för fisket tagit för stor hänsyn till näringens intressen och att effektiv lobbying från tongivande fiskeorganisationer ofta haft ett avgörande inflytande (www.snf.se "Så här skapar vi ett hållbart fiske"). Klas Hjelm, naturvårdschef på SNF, säger att fiskeriförvaltningen har präglats av ett starkt och slutet maktcentra bestående av SFR, Fiskeriverket och Jordbruksdepartementets fiskeenhet. Såväl miljöförvaltningen som miljöintressena har effektivt hållits utanför. Hjelm resonerar vidare att SNFs inflytande är mycket större i frågor kring skog och naturvård. Han bedömer att en viktig förklaring är att SNF jobbat mycket längre med dessa frågor. Långt senare har SNF betraktat fiske som ett prioriterat område. För 30 år sedan rådde det "skyttegravskrig" mellan SNF och skogsnäringen, menar han. Detta förändrades under 1980-talet och under 1990-talet såg det ut som om parterna talade samma språk. På fiskeområdet ser det nu ut ungefär som det gjorde inom skogsområdet för 30 år sedan. Fiskbranschen, och SFR i synnerhet, har haft väldigt svårt att släppa in SNF och visat på ringa vilja till samförstånd och diskussion. Likaså har det varit svårt att få tillträde till Fiskeriverket och Jordbruksdepartementets fiskeenhet, säger Hjelm. "Vi ifrågasatte varför vi inte fick vara med i förhandlingar om fiskekvoter, och vi fick till svar att 'vi är bara intresserad av sakkunskap'". Det vara bara fiskerinäringen och SFR som fick medverka. Att miljöorganisationer kunde ha sakkunskap var det ingen som tänkte sig.

Det är emellertid viktigt att betona att maktstrukturen har förändrats en bit in på 2000-talet. För det första kan debatten i massmedia kring utfiskningen i havet (se nedan 2.4) ha ändrat förutsättningarna och bidragit till att miljöorganisationer långsamt förflyttar sig från periferin mot centrum i debatten om fiskets förvaltning. De senaste två åren har läget ändrats säger Hjelm från SNF och Nyman från WWF (e-postföljdrågor 2004). Sedan hösten 2002 har miljöorganisationer (SNF, WWF, Greenpeace och Sportfiskarna) till och med bjudits in till Jordbruksdepartementet för att medverka i diskussioner kring kvoter.¹¹ Hjelm upplever att miljöorganisationer nu (våren, 2004) anses uppfattas som viktiga intressenter inom fiskeriförvaltningen, liksom av Fiskeribranschens Riksförbund (FR). Breddad samverkan är också något som föreskrivs i EUs nyligen reviderade GFP (se avsnitt 2.1.2). Hjelm upplever dock SFR som fortsatt ”totalt kallsinniga”, men han ser förändringar inom dess regionala enhet Svenska Västkustfiskarnas Centralförbund (SVC) och inom utbrytarorganisationen SYEF vilka visar större vilja till diskussion och mer intresse för miljöhänsyn. Likaså säger Nyman (e-postföljdrågor, sommar 2004) att den gamla ”järntriangeln” mellan Jordbruksdepartementet, Fiskeriverket och SFR har vittrat sönder”. Han går längre än Hjelm och säger att även SFR har närmat sig miljörörelsen och menar att WWF och SFR numera delar synen i många fiskefrågor. De har till och med gjort gemensamt utspel kring vikten av försiktighetsprincipen, ekosystemansatsen och behovet av ICES rådgivning.

För det andra har jag berört frågan kring fiskarkårens interna sammanhållning. En mer heterogen fiskarkår kan ha svårare att agera med gemensam kraft gentemot omvärlden. En mer differentierad fiskarkår, vad gäller dess interna organisering, kan också skapa bättre förutsättningar för miljömärkning, eftersom miljömärkning bygger på differentiering (se avsnitt 1.1).

En tredje faktor gäller myndigheternas ändrade roller. Informanter framhåller att Fiskeriverket på sista tiden har fjärrat sig något från SFR. Man söker en mer oberoende ställning. Svensk fiskeriförvaltning är numera en del av EUs gemensamma fiskeripolitik. Denna inbäddning kan ge viss autonomi i förhållande till fiskarena. Fiskeriverket har också sedan hösten 1998 ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling som innefattar skydd av miljö, hållbar försörjning och effektiv användning av energi och andra naturresurser.¹² Detta ansvar ger verket fullmakt att ägna sig åt frågor som inte direkt ligger producentintresset i händerna. Informanter tycker också att Miljödepartementet lyckats få in en kil i det tidigare så slutna maktcentrat. Dessutom har

¹¹ Jordbruksdepartementet har också gett ekonomiskt bidrag till den av miljöorganisationer (SNF, WWF och Sportfiskarna) nybildade organisationen Internationella Fiskesekretariatet.

¹² Uppdraget gäller, tillsammans med bland annat Naturvårdsverket, att jobba med delmål och åtgärder som behövs för att nå miljökvalitetsmålen ”Levande sjöar och vattendrag” och ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” som antogs av propositionen Svenska miljömål (1997/98:145). Se Fiskeriverket 1999.

konsumentintressena fått en alltmer framträdande roll i verkets instruktion och regleringsbrev (Larsson 2002).

Utifrån en enskild fiskares perspektiv kan talet om fiskarkårens starka maktposition te sig absurd. Det har dels att göra med att SFR har gynnat vissa fiskare på bekostnad av andra (Hultkrantz et al. 1997). Dels har det att göra med andra organisationers påverkan på fiskarena. Fiskaren Charles Olsson tecknar en bild där Fiskeriverket och yrkesfiskare på senare tid har varit närmast antagonister och han ger exempel på föga konstruktivt samarbete parterna emellan. Enligt Olsson upplever fiskare att förvaltningen titt som tätt drar upp nya riktlinjer och begränsningar utan att först rådfråga fiskare. Inte sällan uppfattas de som godtyckliga i ljuset av fiskares egna erfarenheter och arbetssätt. Överhuvudtaget beskriver Charles Olsson att det finns en allmän känsla av vanmakt bland yrkesfiskare inför de politiska skeendena i fisksektorn. Det är en bild som även Marc Wester från KRAV tecknar, som har varit KRAVs kontaktlänk gentemot fiskare i miljömärkningsprojektet.

Maktförhållandena i fisksektorn har förändrats parallellt med fiskmärkningsprocessen. När WWF föreslog MSC var maktbalansen mycket asymmetrisk och denna asymmetri kan vara en viktig delförklaring till att MSC avfärdades (se avsnitt 3). Men läget har ändrats. Den successivt mer symmetriska maktbalansen och en mer differentierad fiskarkår bildar mer gynnsamma förutsättningar för en miljömärkning. Samtidigt ska inte betydelsen av utjämningen överskattas. Traditionella mönster kan förväntas påverka hur processen organiseras (se avsnitt 4).

2.3 Vem har kunskap om situationen i havet? Den ömsesidiga misstron

En viktig förutsättning för att en miljömärkningsprocess ska kunna gå i lås är att miljömärkaren kan införliva och förena en rad olika kunskapsanspråk. Men det kan vara mer eller mindre svårt att klara av detta beroende på hur kunskapsprocesser är organiserade i miljömärkningsområdet och beroende på hur aktörer betraktar varandras kunskaper.

Problem med att reglera fisket kan generellt sägas ha en del med kunskapsosäkerhet att göra.¹³ Kunskapsosäkerhet kan bidra till fortsatt oenighet mellan aktörer både kring diagnostisering av havets miljötillstånd och när det

¹³ Jag har tidigare berört hur det går det till när man tar fram kunskapsunderlag. Forskare använder både fångstrapporter från kommersiellt fiske och egna forskningsfartyg (Modin 2003; SOU 2003/72:183). En grundläggande källa till osäkerhet är fiskens rörlighet. Beror minskning av uttag på ett minskat bestånd eller på att fisken simmat iväg till andra vatten? Det kan också finnas osäkerheter på grund av svartfiske, felrapporterade fångster och även av att det saknas tillförlitliga uppgifter på den mängd fisk som kastas överbord.

gäller att hitta lämpliga lösningar och lämpliga nivåer (kvoter). Dock ska det tilläggas att flera bedömare hellre talar om ett genomförandeunderskott än om kunskapsbrist.¹⁴

Lennart Nyman från WWF upplever kunskapsosäkerheten som ett problem. Han är väl insatt om naturskyddsfrågor både när det gäller skog och fiske och anser att kunskapsfrågan inom fiskeområdet är betydligt knepigare än inom skogssektorn (och det råder en hel del kunskapsosäkerhet även inom skogsområdet, jfr Boström 2002a). Det är mycket svårt att säga att det inte är en risk att resurserna utarmas vid en viss nivå på uttag, säger Nyman, så man måste tillämpa försiktighetsprincipen. Problemet är, enligt honom, att det på grund av osäkerheterna blir lättare för fiskare att säga att forskarna har fel. Nyman menar att fiskares erfarenheter är ”stickprov på icke-systematiska vis” vilket skiljer sig från ICES systematiska metoder. Den enda neutrala kunskapsaktör som finns, som WWF och många andra åberopar, är just ICES, säger han. Men här får han visst medhåll från svenska fiskare. Bertil Adolfsson från SVC säger att vi tyvärr inte har någon annan att lita på, trots att fiskare ibland ”ser andra saker”.

Det är många som misstror fiskare, vilket fiskare också själva upplever. Fiskare å sin sida hävdar att de har unik kunskap som inte efterfrågas av vare sig forskare eller myndigheter. Genom att studera artiklar och debattinlägg i tidskriften *Yrkesfiskaren* menar Hasselberg (1997) att SFR och fiskare aktivt kritiserat den marinbiologiska forskningen när forskningsresultaten inte stämt överens med deras egen syn på hur kvoter och andra regleringar ska utformas. Forskningen framställs i ett lite löjeväckande och verklighetsfrämmande sken i kontrast mot den erfarna fiskaren. Fiskeripolitiken beskrivs som ett mycket speciellt område som kräver särskilt mycket specialistkunskap för att fatta korrekta politiska beslut.

Men det är även forskare som säger att fiskares kunskaper inte bör ignoreras (och att fiskares loggböcker redan används). Marinbiologen Johan Modin säger att ”Fiskare har stor intuitiv kunskap om havet och fiskbestånden. De ser dessutom ofta förändringar tidigare än forskarna, som behöver bearbeta data innan man konstaterar samma sak.” I ett samtal mellan en grupp yrkesfiskare och den projektgrupp som ledde miljömärkningsprojektet (se 4.1) framförde yrkesfiskarna att yrkesfiskare i flera fall upptäckt skillnader i fiskbestånd flera år innan forskare kommit fram till samma ståndpunkt på vetenskaplig grund (KRAV 2003 10 08). Man påpekar också att fiskekvoternas statiskhet är problematiskt. Trots att yrkesfiskare märkt att ett bestånd ökat kraftigt så kan det

¹⁴ Havsmiljökommissionen tonar ned att problemen med regleringen skulle ha med kunskapsbrist att göra. Man påtalar att det finns kunskapsluckor när det gäller miljösituationen generellt i havet, men problemet är snarare ett genomförandeunderskott än kunskapsbrist (SOU 2003/72:139-144). En liknande syn ger Bengt Sjöstrand och Johan Modin uttryck för (intervjuer). Som erfaren i ICES-sammanhang menar Sjöstrand att ansvariga politiker har svårt att tillämpa försiktighetsansatsen när det väl kommer till kritan.

ta flera år innan beslut fattas om att kvoten ska höjas, menar man. En följd effekt kan därmed bli att andra bestånd påverkas negativt. Ytterligare en praktisk erfarenhet de framhåller är att yrkesfiskare vet var fisken håller till vid olika vattentemperaturer. Felbedömningar kan lätt göras om fisken har flyttat sig på grund av fel vattentemperatur.

Att fiskares erfarenheter ignoreras kan lätt leda till frustration och att man slår tillbaka med samma mynt. En röst från SYEF (Bengt Johansson, ordförande) uttrycker sig tämligen tydligt angående synen på den egna kunskapen i förhållande till forskares:

Vi är mer objektiva än forskarna eftersom vi utövar fiske praktiskt. Vi ser effekterna av yrkesmässigt fiske på ett annat sätt. Vi ser avigsidor som inte syns i forskarnas statistik, till exempel skador på bottensedimenten. (Johansson 2003:35)

Johan Modin uppfattar att medan enskilda fiskare och forskare mycket väl kan komma överens sker låsningar på organisationsnivå. Det förekommer till exempel mycket konstlade konflikter mellan organisationer som SFR och Fiskeriverket.

Utgångsläget för en dialog mellan olika grupper inför miljömärkningsprojektet var följaktligen dåligt. Parallellt med miljömärkningsarbetet har det dock utvecklats frön till påbörjat samarbete mellan fiske och forskning. Det framhåller Hugo Andersson från SFR i en artikel och han fortsätter: ”Forskare och fiskare måste lämna sina hörn där man pratar *om* varandra och förflytta sig till mitten av rummet där de kan föra en dialog”, (Johansson 2003:27). Likaså säger Adolfsson från SVC att det förekommer diskussioner i EU som går ut på att forskare och fiskare ska samverka mera och planera ihop så man kan dra nytta av varandras kunskaper.

2.4 Växande miljömedvetenhet och torskdebatt – svartmålad näring

Parallellt med ändrade roller för myndigheter (se avsnitt 2.2.) finns det indikationer på en växande miljömedvetenhet kring fiskeresursen. Sedan början av 1970-talet har gifter i fisken debatterats och blivit till allmän kännedom via exempelvis Livsmedelsverkets rekommendationer (Bjerrselius & Norrgren 2003). Gravida kvinnor och ammande mödrar har rekommenderats att avstå från fet Östersjöfisk. Och vi bör överhuvudtaget vara återhållsamma med sådan fisk för att inte få i oss för mycket PCB, dioxiner och kvicksilver. Det allmänna miljömedvetandet steg kraftigt i Sverige i slutet av 80-talet och säldöden på västkusten var en av de mest uppmärksammade frågorna och troligen en fråga som bidrog till miljöorganisationers växande medlemsantal. Det är dock först på senare år som förhållandena i havet har diskuterats mer livligt och då särskilt utrotningshot och beståndskollaps, speciellt vad gäller torsk.

Staffan Larsson från Fiskeriverket reflekterar över den växande miljömedvetenheten:

Synen på fisket har förändrats med tiden vilket har accentuerats under senare år. Havets friheter – någon form av fiske utan gränser finns inte längre. Havets resurser ansågs tidigare oändliga. Den gamla, kanske något romantiska, synen av en fiskare som drar ut till havs och trotsar havets alla faror för att förse oss med en fisk är ett minne blott. Vad fiskaren gjorde och hur fisket bedrevs var något okänt och exotiskt för gemene man. Själva fisket var anonymt och näringen i allmänhetens ögon förknippades mera med fiskebåten som landar sin fisk och själva fisken som produkt. Nu har miljörörelsen och med den en bredare allmänhet kommit in på arenan; dessa har en uppfattning om och är kritiska till hur fisket idag bedrivs (Larsson 2002:9).

Det är också en allmän uppfattning bland handeln och förädlingsföretag inom fiskbranschen att konsumenter idag oroar sig mer över fisken, och detta begränsar sig inte bara till Sverige (Deere 1999:9). Fiskhandlare rapporterar i näringens egna undersökningar att svenskar dels har blivit mer positivt inställda till att köpa fisk och skaldjur på senare tid (dock minskar efterfrågan på torsk) och dels att de är mer medvetna: ”Vi oroas av debatten och vill ha mer information” (Svensk Fisk 2003).

Staffan Larsson säger att svenska fiskare nu lider av en svartmålad TV-bild och nämner ett TV-program av Peter Löfgren ”Sista Torsken” som han upplever som rent lögnaktigt. ”Svenska fiskare har faktiskt stött ICES och är de enda fiskare i Europa som gjort det. Sverige är EU-förvaltningens bästa supporters fast i svensk press målas vi upp som stora bovar.” Hugo Andersson, SFRs vice ordförande säger i en intervju:

Vi framstår som skurkar som dammsuger havet. Generellt känner vi oss orättvist behandlade. Den bild som många har av fisket är fel. Vi har alltid haft en klar uppfattning om hanteringen av fiskebestånden. Fiskarna är föregångare när det gäller redskapsförändringar för att skydda bestånden (citatt i Johansson 2003:26)

Det finns också en utbredd föreställning om att fiskare tenderar att fuska med fångstrapportering och befogenheter (se avsnitt 2.2). Informanterna ger förvisso ganska olika bilder av detta. Men helt oavsett om det fuskas eller inte är det väsentliga här, när det gäller förutsättningarna att introducera trovärdig miljömärkning, att det finns en utbredd *föreställning* om detta. Fiskarena har språket emot sig: debattörer roas av att para ihop orden ”fisk” och ”fusk” (jfr rapporten *Fisk och fusk...* Hultkrantz et al. 1997). Sådan ordlek är långt ifrån oväsentlig utan kan bidra till att sprida en speciell föreställning om en viss

bransch. Charles Olsson uttrycker situationen kort och koncist: ”Alla hackar på fisket, ingen tror en.”

2.5 Sammanfattning: stärkt intresse för miljömärkning men komplicerande förutsättningar

Den internationella, europeiska och nationella regleringen uppfattas vara, enligt debattörer och forskare, i stora drag misslyckad. Det handlar om överkapacitet och svårigheter med både träffsäker reglering och kontroll i och med att resursen är rörlig och ägs av ingen (jfr skogs- och jordbruk). Vidare anses fiskarkåren ha eller ha haft ett alltför starkt inflytande på regleringen. Fiskarkåren uppfattas vara traditionsbunden och dess centrala branschorganisation anses mest jobba för det storskaliga fisket. Kåren anses ha haft en särskild närhet till myndigheter även om miljö- och konsumentintressen har uppvärderats de senaste åren. Det är i detta sammanhang som aktörer ansluter sig till idén kring miljömärkning. Parallellt tycks en medvetenhet om missförhållanden växa bland allmänheten. Flera inom näringen och förvaltningen upplever att näringen är svartmålad. Det talas om gifter i fisken, om torskdöden och om omfattande fusk i branschen.

Bland myndigheter såväl som inom fiskeindustrin upplevs ett behov av att miljöprofilera hela näringen. Staffan Larsson betraktar miljömärkning som ett sätt att skapa en miljöprofil för hela näringen, alltså inte bara för dem som certifieras (Larsson 1998, 2002). Han menar att fisket är dåligt på att profilera sig medan svenskt kött är ett bra exempel på en bra profil, detta trots att fisk utifrån många aspekter är miljövänligare än kött. Larsson tar till exempel upp att energiåtgången för att producera fisk är lägre och att fisk är näringsrikt. Även VDn för Svensk Fisk (Christina Stenberg) talar i en intervju om detta.¹⁵ Likaså säger yrkesfiskare att en miljömärkning kan komma att lyfta upp deras verksamhet och ”innebära en nytändning för fiskenäringen som de upplever har skadats av alltför negativ publicitet” (KRAV 2003 10 08 s.11). Det är viktigt att påpeka att denna attityd gäller en bit in på 2000-talet och inte under slutet av 1990-talet. Miljöorganisationer, å sin sida, vill hitta ett sätt att komma till rätta med överfisket och söker svaret i konsument- och marknadsorienterade strategier snarare (eller rättare sagt parallellt med) än att fokusera på överstatlig och statlig reglering som visat sig trög och svårföränderlig.¹⁶

¹⁵ I Svensk Fisk är t.ex. FR och SFR medlemmar men man har också handeln, t.ex. Coop, Ica, knuten till sig. Svensk Fisk drevs från början av Fiskeriverket i och med att konsumentintressen fått en alltmer framträdande roll i verkets instruktion men nu är alltså Svensk Fisk en branschorganisation för fiskerinäringen. Det uttalade syftet är att öka fiskätandet i Sverige.

¹⁶ Dock jobbar WWF, SNF och Greenpeace intensivt för idén med marina reservat, vilket är en statlig åtgärd.

Följaktligen har det successivt vuxit fram incitament att miljömärka fisken men det är också en mycket komplicerad fråga. Om det är svårt att statligt reglera och främja det hållbara fisket kan det också vara besvärligt att ta fram ett konsument- och marknadsorienterat instrument. En miljömärkning kräver att det är möjligt att peka på förekomsten av befintliga ”miljövänliga” alternativ, men om tidigare verksamheter och den tidigare förvaltningen har underminerat hela fisket kan man fråga sig om detta alternativ verkligen finns. Miljömärkning kräver också samarbete mellan olika intressegrupper – miljöorganisationer och näring – men positionerna grupper emellan – fiskare, sportfiskare, forskare, tjänstemän på fiskeriverket, miljöorganisationer – är mycket låsta. Den ömsesidiga misstron är djup. Fiskarkåren har byggt upp en stark sammanhållning via SFR och har av allt att döma haft ett starkt inflytande på förvaltningen. En miljömärkningsprocess kräver dels en öppenhet gentemot andra grupper och dels en beredskap att symboliskt kunna differentiera branschen, det vill säga en beredskap att kunna märka ut de extra miljövänliga. Ett slutligt dilemma gäller föreställningen kring det utbredda fusket. Oavsett om det fuskas eller inte så innebär själva denna föreställning svårigheter eftersom det kan tänkas bli svårare för konsumenter att verkligen lita på märkningssystemet, det vill säga att det miljöcertifierade fisket verkligen håller vad det lovar. Härnäst beskrivs försöken att sätta miljömärkning i Sverige.

3 Miljömärkning föreslås, men vem ska genomföra den?

3.1 MSC initieras internationellt men avfärdas i Norden

Som inom andra områden har idén om miljömärkning vuxit fram för att miljöorganisationer upplevt att politiska processer gått trögt och för att marknadsaktörer sett utrymme för och behov av konsumentinriktade instrument. Så är fallet även inom fisket.

Den politiska vägen mot ett långsiktigt uthålligt fiske har hittills varit långsam. Ofta har politiska beslut resulterat i kortsiktiga kompromisser som inte följer de vetenskapliga råden. Därför har WWF sökt efter andra angreppssätt. Under 1995 inledde WWF ett samarbete med Unilever, en av världens största producenter av frusna fisk- och skaldjursprodukter. Idén var att använda marknadskrafterna för att ge konsumenterna en möjlighet att påverka resursanvändningen i havet.¹⁷

¹⁷ Från WWFs hemsida www.wwf.se, hämtat 2002 08 29 ”MSC – en internationell miljömärkning av fiske och fiskprodukter”

Med referens till att världens regeringar misslyckats med att stoppa överfisket startade WWF och Unilever ett, som de kallar, ”unikt partnerskap”. Tillsammans med dagligvarukedjan Sainsbury’s bekymrade sig Unilever över det pågående överfisket och såg att det var svårt att få god och jämn tillgång till kvalitetsfisk. ”Unilever, one of the world’s leading buyers of frozen fish, recognized that, unless major fisheries took stronger steps to become sustainable, the company would no longer have access to its valued raw materials” (Weir, Unilever 2000:119). Unilever kontaktade därför WWF och tillsammans sammankallade de till en workshop där bland andra Greenpeace Europa och FAO-chefen för fiskeavdelningen deltog.

Från svenskt håll jobbade Niki Sporrang, då på WWF, med fiskefrågor och MSC-modellen. Hon berättar att de goda erfarenheterna av skogscertifiering inom Forest Stewardship Council (FSC) fick WWF International att fundera på liknande certifieringssystem för fisk (se även Fowler & Heap 2000). Tillsammans initierade WWF och Unilever Marine Stewardship Council (MSC) 1996, som etablerades som en internationell stiftelse baserad i London för att ta fram en global standard för ansvarsfullt fiske. MSC liknar organisationen FSC (se Boström 2002a) genom att man syftar till såväl miljömässig, ekonomisk som social uthållighet (dock med tydligast fokus på de två förstnämnda). Man talar om en bred förankring i olika intressegrupper och en partnerskapsansats och organisationen (styrelsen) ska inkludera fiskare, förädlare, konsumenter, återförsäljare, forskare och frivilligorganisationer.¹⁸

MSC och WWF organiserade en serie möten och seminarier i olika delar av världen under de första åren för att förutsättningslöst diskutera ansatsen. Man lyckades få tillräckligt med stöd från handeln och fiskförädlingsindustrin för att kunna starta miljömärkningen. Deras initiativ möttes dock av kraftig kritik från fiskare och myndigheter i både sydliga och nordliga länder (Constance & Bonanno 2000). Sporrang nämner ett seminarium som hölls i Bergen som bojkottades av fiskets organisationer.

Nordiska aktörer tog initiativet att anordna en FAO-konferens i Rom. Syftet var enligt Sporrang att dra upp riktlinjer för en global standard för miljömärkning av fisk i FAOs regi. Somliga länder, medlemmar i FAO, uttryckte att man var för privat miljömärkning, andra var emot. Många av FAOs medlemsländer, särskilt u-länder, betraktade miljömärkning som ett förtäckt handelshinder (Deere 1999). Sporrang säger att särskilt Mexiko var tongivande i debatten. De låg i en infekterad strid med USA angående tonfisken och märkningen ”dolphin-safe” som USA hade infört (se även Deere 1999).

¹⁸ Numera, sedan 1998, är MSC ett oberoende sekretariat och stiftelse, det vill säga oberoende av WWF och Unilever. Tillsammans med en rad andra organisationer (och enskilda individer) är dessa dock fortfarande med och stödjer MSC finansiellt och symboliskt. Se Weir (2000), Fowler & Heap (2000) och MSC Annual Report 2002/2003, www.msc.org (hämtad 2004 09 24).

Det privata initiativet MSC väckte även oro bland myndigheter och byråkrater ändå upp till Europeiska Kommissionen (Todd & Ritchie 2000). Reglering av fisket har av tradition varit en statlig eller mellanstatlig angelägenhet och då kan det vara känsligt om någon annan aktör målar upp den tidigare regleringen som komplett misslyckad och hävdar kunskapsanspråk och möjligheter att reglera området. Det är i alla fall en tolkning som framförs av ett par informanter liksom av tidigare studier (Constance and Bonanno 2000:134-5): MSC kritiserades ”as a tool of neo-liberal restructuring over and above the jurisdiction of nation-States” (ibid. 2000:134).

Enligt flera informanter var Fiskeriverket och andra nyckelaktörer kritiska till MSC för att det var så tydliga näringslivspengar bakom MSC med Unilever som huvudsponsor.¹⁹ Man var kritisk till att näringslivet var för inblandat, inte för att miljörelsen i form WWF hade en central plats. Reaktionen på MSC var väldigt negativ från Nordiska statliga aktörer, säger Armin Lindquist från Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium: ”Om man sätter egna kriterier och inte har insyn då kan det ju bli vad som helst”. Staffan Larsson på Fiskeriverket säger:

WWF förstod inte riktigt vad de hade gett sig in på. Vi är vana vid en öppen process här i Sverige. MSC var helt slutet. Det gick inte att ens att få information från MSC.

Offentliga myndigheter fick överhuvudtaget inte vara med, vilket kan ha att göra med att MSC, precis som förebilden FSC, velat hålla statliga aktörer utanför framför allt i syfte att motverka tröghet i processen. Men det fick, i det här fallet, till konsekvens att myndigheterna kände sig helt åsidosatta och att MSC verkade utveckla ett system som inte stämde med förvaltningens system. MSC var dock bra på så vis, framhåller Larsson, att de fick igång processen. ”Det startades genom dem. Sedan är jag mycket kritisk till MSC. Jag anser att det är vilket konsultbolag som helst som bara vill tjäna pengar helt egennyttigt.” Även inom fiskbranschen var man kritisk mot MSC, säger Yngve Björkman (ordförande i FR, Fiskbranschens Riksförbund), av i princip samma anledningar.

Informanter från Fiskeriverket säger att nordiska statliga aktörer tog över projektet för att kunna skapa en mer officiell, ”transparent” och trovärdig märkning. Man ville helt enkelt verka pro-aktiv och ta tillbaka initiativet, säger Armin Lindqvist. Det var Norge som tog det första initiativet att starta egna förutsättningslösa miljömärkningsdiskussioner. Från danskt håll ville man inte ha någon märkning alls.

Lennart Nyman säger att WWF snabbt ”lämnade ifrån sig initiativet” till Fiskeriverket och Nordiska Ministerrådet på grund av de tveksamheter som

¹⁹ Det är för övrigt en principiell ståndpunkt som delar av miljörelsen världen över delar, i och med att man har en njuugg inställning till multinationella företag generellt.

uttrycktes därifrån. "Överlämnandet" av frågan sågs därför som en slags samförståndsgest från WWFs sida. Han trodde detta skulle ge resultat med tanke på den speciella samförståndskulturen i Sverige. "Men det fick vi ångra", säger han. Resultatet av att WWF lämnade ifrån sig initiativet blev, enligt honom, att processen självdog. WWF fortsatte emellertid att vara aktiv inom en bredare svensk arbetsgrupp (se nedan).

WWF försökte inte argumentera för att driva igenom MSC-modellen. Nyman säger att man valde att inte slösa tid och resurser på detta. Det var bättre att idén med miljömärkning fick "vila till sig" och WWF kunde istället satsa på MSC på global nivå. Vid intervjun (hösten 2002) såg han en möjlighet i att det "sipprar in goda exempel" i form av import av MSC-märkt fisk men han betraktade också KRAVs pågående märkningsprojekt som ett godtagbart alternativ.

Värt att notera är att informanter som tidigare var mycket kritiska till MSC (t.ex. Armin Lindquist) har ändrat uppfattning och tycker att de är trovärdiga och utnyttjar bästa tillgängliga principer (t.ex. FAOs uppförandekod) och vetenskapliga kunskap (ICES). "De har blivit bättre på att kommunicera med oss och insynen har blivit bättre". "Följer man accepterade normer så kan olika aktörer utföra märkningen, även MSC".

MSC avfärdades men utlöste ändå en process i Sverige och i Norden. Under några års tid förekom diskussioner dels mellan företrädesvis tjänstemän från fiskerimyndigheter i de nordiska länderna och dels svenska intressenter sinsemellan.

3.2 En nordisk grupp startas men inga konkreta resultat

I slutet av 1996 tillsattes en nordisk arbetsgrupp för att utarbeta ett utkast av kriterier för miljömärkning av fiskprodukter. Men arbetet tycktes ligga lågt och kom igång med större fart 1998. Deltagarna från Sverige var Staffan Larsson och Armin Lindqvist, båda från Fiskeriverket. På nordiskt initiativ satte FAO igång med egna studier och FAO publicerade rapporter i frågan, i syfte att undersöka möjligheterna att ta fram "non-discriminatory, globally applicable, technical guidelines for the eco-labelling of fish and fishery products"²⁰. Även om det sattes igång ett arbete i FAO-kretsar kom man inte fram till någon överenskommelse på grund av ett antal medlemsländers misstankar om miljömärkning som "förtäckt protektionism".

Arbetet tycktes fungera mer konstruktivt på nordisk nivå. Efter ett flertal möten i den nordiska gruppen presenterades en rapport. Det var inget standardförslag färdigt för tillämpning men väl förslag på principer och kriterier till

²⁰ se Deere 1999, Nordiska Ministerrådet 2000; samt Nordisk idéskiss till guidelines inför FAOs technical consultation on eco-labelling, Rom, 21-23 oktober 1998.

ett miljömärkningssystem (Nordiska ministerrådet 2000: "Ett arrangemang för en frivillig certifiering av produkter från ett hållbart fiske"). Rapporten syftade till att definiera vad som minst erfordras av ett märkningssystem. Idéer som etablerades under processen var bland annat vikten av spårbarhet, transparens och involvering av alla berörda intressen för att skapa trovärdighet. Ett märkningssystem bör vidare knytas till FAOs uppförandekod för att därmed markera att det bygger på en internationell konsensus. Vidare trycktes det på att existerande fiskeriförvaltningar borde kunna tjäna som fora för vetenskapliga underlag, kriteriearbete, uppföljning och kontroll. En tanke som fanns under processen var att Svanen skulle kunna stå som modell, huvudman, för en miljömärkning. I rapporten hänvisas till Hållbarhetstemat, Konventionen om biologisk mångfald, FAOs uppförandekod och Försiktighetsprincipen. MSC nämns som del av en historisk bakgrund, vilken man underförstått kritiserar. Man säger också att debatten handlar om "en hel rad frågor, som överexploatering, destruktiva fiskemetoder, omfattande störningar av fiskemetoderna på ekosystemet, energiförbrukning, toxiska substanser, utsläpp, användningen av vissa kylkemikalier och kemikalier mot påväxt på fartyg osv." (s. 13) Man säger att ett miljömärkningssystem inte bör inkludera allt utan fokusera på överexploatering eftersom den är viktigast för allmänheten. Man säger till exempel att "[h]älsoaspekter och frågor om livsmedelssäkerhet ligger utanför då konsumenten har redan nu mycket att ta hänsyn till för att kunna acceptera en frivillig miljömärkning" (s. 14). Rapporten sätter fingret på heta frågor, men flera grupper var inte med om att ta fram den. Påståendena om vad allmänheten anser kan tyckas märkliga eftersom man inte redovisar några data som belägg.

Enligt Sporrang var processen sluten och miljö- och konsumentorganisationer bjöds inte in trots påtryckningar från WWFs sida. Det gavs inte heller någon fortlöpande information om arbetet och inga remisser föregick den slutliga rapporten som lades ut på Nordiska Ministerrådets hemsida. "Vi upplevde att det som man tidigare kritiserat MSC för kring öppenhet, deltagande och innehåll hanterades ännu sämre i den nordiska processen. Man drog inte nytta av de erfarenheter som gjorts i arbetet med MSC"

Man skulle därmed kunna kritisera den nordiska processen för brist på självreflektion. Tal om öppenhet, transparens och inklusion av alla berörda intressen som viktiga ideal för en miljömärkningsprocess torde låta ihåligt om viktiga intressegrupper inte haft insyn och kunnat medverka i den process som kom fram till att sådana ideal borde prioriteras. Samtidigt kan det nordiska samarbetet ändå ha varit till "nytta" på annat sätt. Även om samarbetet än så länge inte har gett upphov till så mycket mer konkreta förslag,²¹ torde det

²¹ Enligt informanter har det nordiska samarbetet inte avslutats utan fortgår. Ett hinder för att komma längre har bland annat varit att danska parter inte var intresserade. "De var istället inne på att införa

indirekt ha bidragit till att legitimera miljömärkningsinstrumentet som sådant samt framställa miljömärkningen som genomförbar för mer tveksamma grupper såsom fiskare.

3.3 En svensk process

Parallellt med det nordiska samarbetet försiggick en process i Sverige. Det fanns ett antal intressenter i Sverige som tyckte miljömärkning var så pass viktigt att processen inte fick stanna. WWF och Fiskeribranschens Riksförbund (FR) diskuterade samarbete redan 1996. De tog initiativet att starta en diskussion bland en bredare grupp intressenter – det vill säga inte enbart centrerad kring fiskeribranschen och Fiskeriverket. Ordförande från FR, Yngve Björkman, kommenterar det så här: ”Vi gillade egentligen inte MSC, men kedjorna [ICA, KF, Hemköp, Sainsbury’s] vill ha det här så vi drog igång”. Särskilt under 1998 arrangerade FR ett antal möten med deltagare från exempelvis WWF, SNF, Konsumenter i Samverkan, NV, KRAV, Jordbruksdepartementet, Fiskeriverket, Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium, ICA, Dagab, KF, Livsmedelsverket, SIDA och SWEDAC. Redan i början märktes att intresset i Sverige var tillräckligt stort för att utveckla ett forum med målet att skapa en standard för miljömärkning av vildfångad fisk. Tänkbara kandidater för huvudmannskapet var Svanen och KRAV men det vore också en möjlighet att etablera en ny organisation/märke. Informanter säger att Livsmedelsverket, Konsumentverket och handeln (särskilt Hemköp) var angelägna om att det skulle vara ett etablerat märke bakom en eventuell fiskmärkning. Detta för att undvika att det blev ännu fler miljömärken på marknaden.²²

Arbetet i den svenska gruppen blev dock utdraget av olika anledningar. Enligt Yngve Björkman var det bland annat resursfrågan som gjorde att processen drog ut på tiden. Han såg inget direkt motstånd men: ”fiskarna tyckte inte att det verkade vara så lätt att uppfylla kraven, men de vägrade säga att de var emot detta”. Enligt Sporrang var det svårt att utröna i vilken grad man var enig eller oenig bland parterna. Arbetet upplevdes vara dåligt fokuserat och oorganiserat. ”Vi kom ingen vart.” Hon upplevde att diskussionerna mest handlade om

skrap på ytan /.../ Vi kom aldrig ner i sakdiskussioner, utan diskuterade mest ’vad är ett hållbart fiske’. Vi hade kanske samma mål med arbetet men olika åsikter om vägen dit. Det blev därför aldrig heller riktigt hett.

något slags informationssystem men det är ju helt meningslöst med bara information”, säger Staffan Larsson.

²² I sammanhanget diskuterades en rapport från Konsumentverket som visade att konsumenter var förvirrade av alla märken.

Även om hon inte upplevde något motstånd, upplevde hon att vissa andra inte var lika intresserade av att komma framåt. ”SFR och Fiskeriverket var inte öppna med vare sig information eller sin agenda och var ovilliga att sätta upp tydliga mål och tidsplaner för det svenska arbetet”. Hon upplevde också viss frustration över att det fanns ett parallellt arbete i det Nordiska Ministerrådet, ett arbete som var stängt för miljörelsen. Vi fick ingen inbjudan, säger hon men SFR och Fiskeriverket deltog. Sporrang säger att hon trots deltagandet i styrgruppen för det svenska arbetet inte fick någon klarhet i hur det svenska arbetet förhöll sig till det nordiska.

3.4 KRAV föreslås

Det tämligen informella arbetet nådde en punkt då det behövdes en annan form och mer resurser, säger Sporrang. Till slut enades aktörerna kring uppfattningen att den existerande arbetsformen inte räckte till. Projektet behövde drivas på ett annat sätt, mer effektivt och organiserat. Man kom överens om att KRAV får ta sig an uppgiften. Inom KRAV fanns en villighet, och av betydelse var att KRAV var ett känt miljömärke.

Men det fanns inget självklart argument att KRAV var den enda rätta. Ett problem var att KRAV är svenskt och en svensk märkning skulle vara svårare att använda på en internationell marknad. Yngve Björkman betraktar detta som KRAVs uppenbara svaghet och MSCs styrka, även om MSC har många andra nackdelar. WWF tyckte det var lite onödigt att skapa ett nationellt system som inte är kompatibelt med MSC och som därmed försvårar internationell handel med de märkta produkterna. Dock fanns en förhoppning om att det i ett senare skede skulle vara tänkbart att göra ett KRAV-baserat system kompatibelt med MSC. Några informanter, bland annat från fiskarehåll, lyfter tvärtom fram att ett utpräglat svenskt system skulle kunna ge en extra kvalitetsbonus. Charles Olsson säger att det kan ligga ett mervärde i att sälja ”svenska räkor”.

Informanterna från WWF som hade hoppats på MSC säger emellertid att huvudsaken är att skapa ett bra märke, inte att det nödvändigtvis blir MSC. Niki Sporrang markerar att diskussionen i sig var viktigare – för att öppna upp för idén kring märkning – än vilken organisation som fick ansvar att förverkliga idén. En annan nackdel var att KRAV, som är fokuserad på ekologiskt jordbruk, saknade expertkunskap för just detta projekt. Emellertid hade KRAV just anställt en marinbiolog, Johan Cejie, som därmed passade för att leda projektet (se nedan). KRAV hade tidigare sysslat med vattenbruk (miljömärkning av odlad fisk), men enligt Marc Wester från KRAV hade detta inget att göra med

KRAVs nya projekt eftersom det är en helt annan sak att miljömärka vildfångad fisk.²³

De fördelar med KRAV som nämndes var att KRAV hade en fungerande organisation med etablerade och effektiva rutiner. Man önskade en organisatorisk bas för att få fart och effektivitet i processen att ta fram en standard. Dessutom var KRAV välkänd bland allmänheten och hade en inarbetad logo – man kan säga att KRAV hade god tillgång till symboliska resurser. En annan viktig orsak är kopplad till KRAVs breda medlemsbas. I och med att det är många inom fisksektorn som är misstänksamma mot miljöorganisationer är det betydelsefullt att det finns andra intressegrupper representerade i organisationen. Flera intervjupersoner (från SVC, Svensk Fisk) hänvisar i positiva ordalag till att KRAV är ett ”privat företag”, eller en ”ekonomisk verksamhet”, och därför ligger nära näringen och konsumenter. Bertil Adolfsson från SVC säger också att KRAV-märkning innebär en bas av frivillighet. ”Hade det varit statligt kanske man skulle tvingas till vissa saker”. Informanterna från myndigheter, som var med om att avfärda MSC för att det var ”för privat”, säger istället att KRAV är bra för att den är mer ”officiell” än MSC. Armin Lindquist använder uttrycket ”halvofficiell”. Klas Hjelm från SNF använder uttrycket ”välrenommerad organisation”. KRAV är ingen renodlad miljöorganisation men har ett högt anseende inte minst för att en bred grupp står bakom KRAV; allt från miljöorganisationer till industriföreträdare. Att KRAV bara lever på certifieringsavgifter ökar också trovärdigheten, säger Cejie. ”5000 företag kan inte ha fel. De kan man säga till fiskare. Vi är inte en miljöorganisation men vi representerar ett miljöintresse.” Fiskbranschen är mån om kända signalmärken, framhåller han. Den förstår att det blir trovärdighet omsatt i pengar.

KRAV erbjöd sig sommaren 2000 att ansvara för och samordna det fortsatta arbetet. Men det saknades finansiering för att driva det. KRAV tänkte inte betala själv. Det visade sig vara svårt att få tag på medel. På grund av bristen på konkreta utfästelser av intressegrupper att finansiera projektet skickade KRAVs VD i januari 2002 ett brev till projektets intressenter där det stod att KRAV avsåg att avveckla projektet. ”Det var ren utpressning”, säger en av informanterna. KRAVs manöver ledde till att gruppen med de närmast delaktiga formulerade en projektansökan till EU (Fonden för fiskets utveckling) och man tog hjälp av KRAV och Fiskeriverket. KRAV fick pengar av EU (fonden för fiskets utveckling) som står för hälften av notan. Resten står svenska finansörer för vilka är svenska myndigheter (Jordbruksdepartementet, Fiskeriverket, Länsstyrelsen Västra Götaland, Västra Götalandsregionen, Regionen Halland, Länsstyrelsen i Blekinge Län) och organisationen Svensk Fisk (som har både handelskedjor, förädlingsföretag och fiskeorganisationer som medlemmar). När

²³ Vattenbruk är lättare att kontrollera eftersom det är stationärt. Det är mer likt vanlig odling än vildfiske, säger han. Överhuvudtaget har KRAV inte tidigare tagit sig an märkning av vild animalisk mat. Man har tidigare avslagit en förfrågan att märka älgkött.

väl finansiering kom till stånd började KRAV att organisera och leda arbetet med regelutveckling. December 2002 skickades en första remiss ut till intressenter. Under 2003 arrangerades hearings, seminarier och andra möten mellan KRAVs projektgrupp och andra intressenter. Dessutom genomfördes en ny remissomgång. November 2003 presenterades slutförslaget som godkändes av KRAVs styrelse mars 2004. Nu pågår arbetet med att påbörja certifieringen och lansera märket. Än så länge är det bara räkor från Västkusten som är miljömärkta. Överhuvudtaget finns det problem att miljömärka fiskar eftersom det är svårt att hitta bestånd som kan klassas som biologiskt säkra. Informanter nämner att Nordsjösill kan vara en möjlighet.

4 Hur processen organiserades samt grupper medverkan, intresse, styrka och syn på varandra

I det här avsnittet beskrivs hur KRAV har organiserat arbetet med att utveckla en standard. Jag tar exempelvis upp vilka aktörer som har medverkat, vilka motiv de har haft, hur de har medverkat och hur de ser på andras medverkan. Som nämndes tidigare kan formerna vara såväl begränsande som möjliggörande för aktörers förutsättningar att föra en dialog, komma överens och kompromissa och därmed i längden för hela projektets förmåga att nå fram till ett resultat som parter uppfattar som bra. Formerna spelar roll för vem som tillåts medverka och följaktligen vilka intressen och idéer som får genomslag. Det skänker vanligtvis extra legitimitet att inkludera så många intressegrupper som möjligt, men därmed kan processen också vara svår att hantera.

4.1 KRAV: Spindeln i nätet

Det KRAV-ledda projektet hade tre huvudgrupper: en styrgrupp, en projektgrupp, och en referensgrupp. Projektgruppen leddes av Johan Cejie från KRAV och bestod av ett antal KRAV-medarbetare. Projektgruppen organiserade arbetet och skrev förslagen. Styrgruppen bestämde tillsammans med projektgruppen övergripande mål och stämde av med nyckelpersoner. Ordförande för styrgruppen var en person från Göteborg stad som därmed representerar kategorin offentliga konsumenter. Från förädlingsindustrin och handeln deltog VDN från Svensk Fisk; en representant från Abba Seafoods och en från Coops miljöavdelning. Den senare sitter också i KRAVs styrelse. Två enskilda fiskare som tidigare har visat intresse för miljöfrågor ingick i

styrgruppen liksom Västskustfiskarnas (SVC) ordförande (SVC är en gren av SFR). Slutligen medverkade en fiskeribiolog på Kristinebergs marina forskningsstation. Referensgruppen var bredare och bestod av sex grupper: forskare, fiskare, konsument- och miljöorganisationer, handeln, förädlingsindustri och myndigheter.

KRAV har fungerat som spindeln i nätet. Jag har redan tidigare talat om dess position, men det kan vara värt att ytterligare understryka KRAVs ”symboliska kapital”. Att ha KRAV bakom ryggen för styrgruppen är inte oväsentligt: ”Det ger styrka att kunna hävda saker”, säger Cejie. Vad som ligger i KRAVs symboliska resurser är att KRAV uppfattas som en slags resonlig miljöproaktiv aktör som vare sig är för insyltad i miljörörelsen och andra rörelser eller i näringslivet utan som väl balanserar mellan dessa poler.

Cejie säger att projektet har haft ganska fria händer i förhållande till KRAV. Med det menar han att man ska hålla isär projektet från själva KRAV-märket. Det inte har varit någon förutsättning för projektet att KRAV i slutändan tar sig an certifieringen. KRAV har inte sagt att KRAV *ska* ta sig an certifieringen, utan regelverket ska presenteras för den som är beredd att göra det. Det kan ses som en maktresurs för projektgruppen att kunna hota med att KRAV inte accepterar vilken standard som helst.

KRAVs befintliga regelsystem har hela tiden varit en referens i förhandlingarna i både positiv och negativ mening, både för KRAV-representanterna och för andra. Befintliga KRAV-regler används som en viktig källa att bygga på. Men det är också så att befintliga regler (eller icke-regler) används som referens för dem som vill undvika alltför detaljerade och skarpregler. Exempelvis har fiskare varit noga med att det inte ska vara hårdare för fiskare än vad det är för ekologiska jordbrukare (mer om detta nedan).

4.2 Undanskuffade miljöorganisationer och andra rörelseorganisationer?

I styrgruppen hade man medvetet ingen representant från miljörörelsen. Varför? Flertalet andra miljömärkningsfall i Sverige drivs med miljöorganisationer i kärnorganisationen. Det gäller Svanen (Miljöförbundet Jordens Vänner är med), Skogsmärkningen FSC (ett initiativ av flera miljöorganisationer), Bra Miljöval (SNFs miljömärke) och inte minst KRAV (som består av t.ex. både miljöorganisationer och andra frivilligorganisationer samt organisationer som företräder näringsintressen) (se Boström 2001, 2002a, 2002b, 2003a; Boström & Klintman 2003; Micheletti 2003). Och i MSC har WWF haft och har en viktig roll.

Miljöorganisationer bidrar inte bara med kunskaper och förmedling av värden. En mycket viktig funktion med deras medverkan i miljömärkningsprocesser är att skänka miljömärkningen legitimitet. Projektet behövde därför låna av miljöorganisationers starka symboliska kapital. Eftersom projektets trovärdighet kräver medverkan från miljöorganisationer ville Johan Cejie att de skulle vara representerade i styrgruppen. Men det blev alltså inte så. Näringslivet behövde känna att den på något vis "äger processen". "Vi tycker det finns så mycket låsningar mellan miljöorganisationer och näringslivet att det är bäst om miljöorganisationer inte är med i den innersta cirkeln", säger Cejie (1a intervjun). Istället fick Cejie hänvisa till att miljöintressena hade ett par starka röster i miljögruppen och att 'miljöintresset är mycket starkt i KRAVs styrelse'.

Bertil Adolfsson från SVC säger att det är viktigt att det är näringslivet som "äger projektet" eftersom en märkning måste vara lönsam i längden. Samtidigt måste konsumenterna vara med. KRAVs roll är att närma sig näringslivet och konsumenterna:

men det finns ett stort block med ett flertal aktörer som lägger sig däremellan som tycker väldigt mycket fast de inte vet så mycket. De har färdiga lösningar fast vet inte så mycket om problemen. KRAV måste vara den som länkar. Man måste ha respekt för ett yrke och för traditionen som lever genom flera generationer. Man kan inte gå in och tala om hur fiskare ska göra.

Informanterna från SVC låter det dock vara osagt vilka det är som lägger sig däremellan.

Men det är ingen hemlighet att miljöorganisationer och fiskeorganisationer inte är bästa vänner. SNFs sågs som lierad med Miljöpartiet i torskdebatten. Och det finns en stark spänning mellan WWF/MSC och fiskerinäringslivet, framhåller flera informanter. Flera informanter från fiskesidan upprörs över en köpguide som WWF presenterade våren 2002 som till exempel uppmanade till bojkott av torskprodukter – de tyckte den innehöll sakfel – men 2004-utgåvan var mer nyanserad enligt en informant.

KRAV ville att näringslivet skulle förstå att märkningen innebär att man bygger upp ömsesidig respekt. Näringslivet behöver därmed gå igenom en process. Det tog ett år att bara acceptera differentieringstanken – att inte alla fiskare kan miljöcertifieras (se nedan). Man måste först få dem att verkligen lyssna på miljöorganisationers substantiella krav, innan de kan samarbeta i en och samma organisation, säger Cejie. För att dra en parallell till skogsmärkningsfallet kan man se att miljöorganisationer och skogsindustrin började kunna samtala med varandra, grovt sett, ungefär vid decennieskiftet 1990. Själva FSC-processen kom igång ett drygt halvdecennium senare och en färdig standard godkändes slutligen av FSCs internationella styrelse maj 1998 (Boström 2002a).

Cejie säger vidare att debatten mellan miljöorganisationer och fiskeföreträdare är så polariserad att de inte kan slå sig ned i samma bord. ”När jag pratar med SFR så kan jag inte ha med mig SNF och WWF. Om jag däremot pratar med lokala grupper och personer så kan det gå bra. Man måste därför bygga stödet underifrån” (1a intervjun). Liknande erfarenheter har Niklas Wennberg som var ordförande i styrgruppen.

Även om miljöorganisationer fått en relativt perifer plats i jämförelse med andra miljömärkningsfall finns en uppfattning att de ändå tar för stor plats. ”Den vetenskapliga delen och miljörörelsen tar stort utrymme” anser till exempel Stenberg från Svensk Fisk. ”Fisket och handeln borde vara starkare representerat eftersom de är avgörande i slutändan. De måste stå som garant” – fortsätter hon.

Miljöorganisationers jämförelsevis icke-centrala position i processen kan förstås mot bakgrund av den maktsituation som beskrevs tidigare. I och med att de har lyckats skaffa sig en starkare roll i skogsdebatten är det möjligt för miljöorganisationer att starkt kritisera den märkningsorganisation (PEFC) där deras formella inflytande är svagt (Boström 2002a). I det här fallet får miljöorganisationer nöja sig med att åtminstone ha access. Klas Hjelm från SNF, vars organisation uttryckt tämligen kritiska synpunkter på substantiella aspekter i standarden (se nedan), tycker trots allt att formerna för arbetet har fungerat bra: ”KRAV har varit angelägen att prata direkt med oss. De har varit öppna och lyhörda”. Detsamma säger Lennart Nyman från WWF (e-postföljdfrågor).

Att miljöorganisationerna inte varit med i den innersta cirkeln betyder inte att de saknat inflytande. Miljöorganisationerna behövs, och då särskilt WWF och SNF, framhåller flera informanter. Yngve Björkman uttrycker sig så här om WWF: ”De jagar oss, men det respekterar vi. Ibland går de för långt. De har tyvärr bättre trovärdighet och då är det viktigt att hålla goda relationer”. SNF och WWF bär på ett starkt förtroendekapital som projektet behöver. Cejie uttrycker det som att ”vi måste köpa legitimitet av SNF och WWF”.

WWF har inte ställt så betungande krav. I stort sett i linje med utgångspunkterna har WWF sagt i remissvaren att man måste garantera tydligare att miljömärkt fiske endast sker på biologisk säkra bestånd och att fisket på olika sätt inte skadar de marina ekosystemen. Man har också talat för att göra systemet kompatibelt med MSCs. Man har anmärkt på olika detaljer och kunnat notera att ”stringensen har ökat” mellan remisserna (remiss 2). WWF har inte hotat med att inte stödja märkningen vilket SNF däremot gjort. SNF har uttryckt ganska grundläggande kritiska synpunkter och reserverat sig i viktiga punkter. SNF har sagt att de inte vet om de kan stödja projektet. De vill förbehålla sig rätten att kunna kritisera det, och de vill först se hur systemet fungerar i praktiken (något liknande framhåller förvisso även Nyman i e-postföljdfrågor). I både första och andra remissen ställde sig SNF tveksam till förslagen på grund av vissa principiellt krångliga frågor (några av dessa tas upp mer i detalj senare).

Klas Hjelm från SNF säger att SNF i princip är positiv till frivilliga system,²⁴ baserad på konsumentmakt, där man inte kommer längre med lagstiftning. SNF driver som bekant Bra Miljöval. Denna principiella hållning gäller även för fiske men en speciell omständighet är det utbredda fusket inom näringen, något som SNF skrivit om i *Sveriges Natur* (se ovan), vilket gör att trovärdigheten måste vara i fokus. En kritisk fråga är om det är möjligt att följa hela kedjan i produktionen och svara mot högt ställda krav på säkerhet och kontrollerbarhet ”för att inte riskera att bli ett område som sänker hela KRAV’s trovärdighet”. Hjelm säger att SNF är oroad över att hela märkningsinstrumentets trovärdighet försämras om ett system med svag trovärdighet tas i bruk. SNF ser en risk att ett svagt system ”fläckar av sig på KRAV i första hand men också på andra system, t.ex. vårt system [Bra Miljöval]”.

Hjelm nämner också att de genomförandeproblem som kan observeras i MSC-systemet – trots att MSC jobbat sedan 1997 finns det bara ett fåtal bestånd av miljömärkt fisk – har bidragit till SNFs tveksamma position.²⁵ MSC har också fått kritik för stora bifångster beträffande den miljömärkta hoki, säger Hjelm. En kritisk synpunkt som SNF har framfört gäller vidare om efterfrågan verkligen kommer att vara tillräcklig för att bära de ökade kostnaderna. Hjelm säger att SNF varit angelägen att KRAV inte ”spränger sig”, det vill säga åtar sig en helt ny uppgift som är dem övermäktiga. Han tillägger att SNF har oroats över KRAVs strama tidsschema, som visserligen inte höll. SNF var oroad över att KRAV tycktes ha bråttom, över att de kanske kände ett externt tryck från näringen att snabbt få till stånd ett miljömärke. Ett sådant externt tryck kanske skulle medföra att kraven i standarden försvagades.

Intressant nog var det inte i första hand direkt miljörelaterade orsaker som fördes på tal som grund för att inte kunna ställa sig bakom märkningen utan man verkar vara mån om att bevaka miljömärkningens spetsroll i miljöpolitik generellt. Miljömärkning är och har varit en hjärtefråga för SNF (Boström 2001). Hjelm säger att det främst är som expert på miljömärkning som SNF har velat bidra till arbetet snarare än som expert på sakområdet. Det handlar om hur man kan skapa trovärdighet och hur kunder kan tänkas läsa av märket. Cejie upplever att det SNF sagt om sakfrågor har även forskare sagt, men just det faktum att det är SNF som säger det gör att utsagan väger tyngre.

Vad betyder det att SNF inte står bakom fullt ut? Hjelm säger att man inte har diskuterat att aktivt motverka systemet som man har gjort i skogsfallet mot PEFC (se Boström 2002a). Dock, om det skulle visa sig att märkningen i praktiken gick emot ICES vetenskapliga råd, skulle man kunna tänka sig att gå ut och rekommendera att inte köpa miljömärkt fisk. Cejie säger att det är en

²⁴ Se även KRAV 2003-04-02.

²⁵ I augusti 2004 fanns det 10 MSC-certifierade fisken (bestånd) i världen. Ytterligare 15 håller just nu på att gå igenom en certifieringsprocess (Oosterver 2004).

försvårande omständighet att SNF låter bli att uttryckligen stödja projektet. ”Å ena sidan behöver vi övertyga fiskare att vi måste samarbeta med SNF för att köpa legitimitet av dem – vi köper deras gillande. Å andra sidan så ger de oss inte det” (2a intervjun). Cejie säger att det är viktigt att SNF ger projektet legitimitet eftersom SNF är en stor medlemsorganisation vars medlemmar är en nyckelgrupp med många ”isbrytarkonsumenter” (se avsnitt 4.7).

En annan organisation som också har genomslag, som Cejie ser det, är Förbundet Djurens Rätt. Djurskyddsfrågor är ofta viktiga inslag i märkning av ekologisk mat. Förbundet Djurens Rätt har också varit aktiv i frågan kring djurskyddsfrågor i fiskmärkningen. Här är utgångsläget följande (uttryckt i remissvar 2):

När det gäller dödande av djur för mänskligt utnyttjande (alltså inte i självförsvar eller i de fall djuret är så svårt sjukt/skadat att dödshjälp är enda utvägen för att minska dess lidande) anser vi *det i varje enskilt fall vara ett övergrepp mot djuret som individ.*

Helst ska man alltså äta vegetabiliskt. Men:

Väljer vi som människor att ändå använda djur till föda, bör ett moraliskt minimikrav vara att de sätt på vilka detta sker skall vara sådana att djuren kan leva ett normalt och fullödigt liv och möta döden utan ångest och stress

Utifrån denna grundhållning har man framfört krav kring vissa metoder och fört fram behovet av att viss typ av expertis (t.ex. etologi) bör vara inkluderad i märkningssystemets utformning och förvaltning. Även om vissa av deras punkter delvis har tillgodosetts, säger Cejie att man har behövt prioritera ned denna fråga till förmån för andra.

4.3 Engagerad fisknäring: förädlarna och handeln

Informanterna är eniga om att handeln (KF, Ica, Hemköp) och förädlingsindustrin, t.ex. Abba Seafoods, har uttryckt ett särskilt stort intresse för märkningen. De flesta verkar tycka att detta är gott, därför att handelns medverkan behövs för märkningens potentiella genomslagskraft. Dock har SNF uttryckt oro över att intresset är lite för starkt, att näringen snabbt vill få till stånd en märkning med försäljning av breda volymer på bekostnad av stringens i regelsystemet.

Flera informanter säger att näringen behöver ett märke för att skapa trovärdighet på marknaden generellt, för att få ”godkänt i allmänhetens ögon” (Wennberg). De uppfattar att lantbruksprodukter generellt sett har en högre

trovärdighet än fiskeprodukter och märkningen skulle kunna fungera som en slags miljöprofilering för hela branschen (se avsnitt 2.5).

Yngve Björkman från FR säger att fiskbranschen är mycket beroende av inköpskedjorna. 1997 meddelade Sainsbury's Abba att de vill ha kvalitets-säkrade fiskprodukter och därför har det varit viktigt att kontinuerligt svara att "vi jobbar på frågan". Björkman uppfattar att det egentligen inte är konsumenterna som vill ha ett märke utan just inköpskedjorna som vill profilera sig. Därför måste också företag som Abba profilera sig gentemot kedjorna. "Och detta kommer mer och mer. Det är ingen som vågar säga emot. Hela fiskbranschen har ett intresse av profilering".

Christina Stenberg, VDn för Svensk Fisk, säger sig vara mycket angelägen att det mycket snart ska gå att sälja ansenliga volymer miljömärkt fisk. Ett citat från Svensk Fisk avslöjar också vilka intressenter de tycker är viktigast (remissvar 1): "Av avgörande betydelse för att lyckas med projektet är att, *de två viktigaste intressenterna*, fiskarena och handeln har stark förankring i regelarbetet och står som garant för att konsumenter förses med de KRAV-märkta fiskprodukterna" (min kurs.)

Niklas Wennbeg och Christina Stenberg säger att intresset med en miljömärkning har varit mer ljummet från Svenska Fiskhandelsförbundet som består av ca 130 fiskhandlare, vilka kör "fiskbilen". De står förvisso bakom satsningen i och med att de är med i Svensk Fisk, men har till skillnad från andra handelsintressen inte uppfattat att konsumenter frågar efter en märkning. Det är inget undantag att det är de stora kedjorna som värnar om införandet av märkningsprocesser, utan detta är ett generellt mönster (se och jämför Tjärnemo 2001; Micheletti 2003). Deras medverkan bidrar till genomslagskraft, "mainstreaming" och de har makt att påverka leverantörer.

Handeln och förädlingsindustrin har inte bara agerat som påtryckare utan också bidragit med synpunkter på regelverket. Enligt Cejie har handeln och förädlingsindustrin bidragit med kunskap om vad som går att sälja och vad som inte går att sälja. Förädlare har bidragit med kunskaper om viktiga tillsatser i fiskprodukter för att göra dem gångbara på marknaden, samt vilka fiskarter som är viktiga.

4.4 Gradvis mer villiga fiskare

I jämförelse med handeln och förädlingsindustrin har intresset från fiskarehåll inte varit lika uttalat, åtminstone inte i ett tidigare skede och åtminstone inte för väsentliga delar av fiskarkåren.

Cejie säger att det har varit svårt att få med aktiva fiskare i projektet och att se hur intresserad SFR är. Han tycker att intresset därifrån verkar vara ganska

ljummet och att de i början försökte sätta krokben på processen genom att formellt medverka i styrgruppen utan att komma på mötena. Även om detta passiva motstånd har upphört har de helt och hållet ignorerat det fortsatta arbetet (bortsett från att SVCs ordförande som satt i styrgruppen nu också är SFRs vice ordförande). Vare sig SFR och SVC har skickat några remissvar, vilket däremot lokala fiskeriförbund har gjort. Cejie gör en parallell till LRF på jordbruksområdet som är betydligt mer aktiv när det gäller engagemang kring ekologisk odling. Värt att påpeka dock är att LRF långt ifrån var den främsta tillskyndaren av ekologisk odling under KRAVs tidigaste år.

Cejie menar att hela fiskarkåren är alltför monolitisk (2a intervjun). De jobbar utifrån en ”grupplig” medan KRAV jobbar utifrån en ”marknadsdynamik”. De ser inte fördelen med differentiering av marknaden, menar Cejie (1a intervjun). Om man pekar ut något som hållbart tycker de att de andra utpekats som icke-uthålliga. De vill istället ha ett märke på att all svensk fisk är bra. Cejie anser att det saknas en fiskeorganisation liknande Ekologiska Lantbrukarna som finns i jordbruksområdet.

Cejie uppfattar att förädlare och handeln lättare ser problemen med fiskresursen än fiskarna (1a intervjun). Han tror att det har att göra med förutsättningarna för den ekonomiska verksamheten. Ett flertal fiskare:

har inte generationsskiftet framför sig, man tänker bara några år framåt. Fiskarna får pengar ändå, t.ex. stöd via EU och Fiskeriverket i form av regionala utvecklingspengar. Förädlarna agerar mer i en renodlad ekonomi. De får inga stöd utan måste överleva på marknaden.

Fiskeripolitiken har enligt vissa bedömare och även några informanter mest gynnat den stora fiskeindustrin; stora fisketrälare framför små fiskare (se tidigare avsnitt). Den policyn har aktivt förts fram av SFRs ledning. Småfiskare borde egentligen vara mer mottagliga för argument med miljöcertifiering, menar flera informanter, men de har inte samma möjligheter. Flera informanter ser miljömärkningen som en möjlighet att bereda plats åt småskaligt, kustnära fiske. Detta tycks också ha varit ett uttalat syfte med projektet. Men det tonas ned en aning av informanter. Det kan ha varit viktigt för acceptansen av projektet bland fiskeorganisationer att inte så kategoriskt skilja på småskaligt kustnära fiske och industrifiske i miljömärkningssammanhang. Samtidigt har det varit en medveten strategi att inkludera enskilda fiskare i projektets styrgrupp, inte bara representanter från fiskeorganisationer.

Emellertid har det varit svårt att få fiskare att komma till seminarier kring fiskmärkningen varför KRAVs projektgrupp istället har behövt komma till fiskare. Man har helt enkelt letat efter fiskare som kan förväntas ”stå för fronten” i miljöarbetet. Dels har KRAV-projektet engagerat två enskilda fiskare

i styrgruppen. Och dels har man intervjuat och arrangerat möten med fler fiskare och även följt med på fiskebåtar för att genomföra pilotstudier av regelverket i praktiken.

Det bör noteras att SFR har accepterat projektet. Charles Olsson säger att det framförallt är dess enhet SVC som har stött projektet. Intervjupersonerna från SVC säger att de vill ha ett miljömärke, att det ligger i tiden, att det finns ett konsumentbehov. Det finns ingen som är emot miljömärkning, säger de. De säger också att miljömedvetandet bland fiskarna har stärkts de sista 10 – 15 åren, även om det sedan 50-talet har funnit en förvaltnings- och ransoneringstanke i det svenska fisket.

Som jag har berört tidigare har en grupp yrkesfiskare i ett samtal med KRAVs styrgrupp framfört förhoppningar att miljömärkningen ska medföra ett lyft för deras verksamhet mot bakgrund av deras svartmålade näring (KRAV 2003 10 08). Charles Olsson uppfattar att den breda majoriteten av fiskare är intresserade, men

det finns alltid några äldre som alltid ska göra som de alltid har gjort. Men de flesta ser en möjlighet att komma ur rävsaxen. Många mår illa av att bli utpekade som miljöbovar, men de kan inte hävda sig för ingen tror dem.

Även KRAV-medarbetaren Marc Wester som haft till uppgift att fungera som KRAVs kontakt till fiskare säger att de flesta fiskare är mycket intresserade. ”Det har att göra med att de uppfattas som närmast kriminella av pressen.” Bland dem som är emot ”kan det handla om att fiskarna simmar bredvid varandra och den ena är miljömärkt och den andra inte”. En annan fråga har handlat om kontroll, säger Wester, eftersom de känner sig luttrade av att ständigt vara kontrollerade av Kustbevakningen och Fiskeriverket. En viss förbittring kan skönjas också av att de tycker att reglerna mest riktas mot dem. Fiskare menar att förädlare borde vara med och finansiera omställningen av fisket (KRAV 2003 10 08). Kraven ställs på yrkesfiskarna och det är samtidigt de som måste stå för kostnaderna.

4.5 Långsamma men samverkande myndigheter

Från Fiskeriverket hördes de mest kritiska rösterna mot MSC när detta alternativ föreslogs i Sverige. För somliga var kanske detta en bekräftelse på den statliga trögheten och oförmågan att hantera havets miljöproblem. När staten sedan ”läts” överta processen kunde man från WWF tycka att processen självdog. Inte desto mindre var Fiskeriverket en drivande part och Sverige jämte Norge ett drivande land i Nordiska ministerrådet. Likaså var tjänstemän på verket aktiva med att vidareutveckla idéer kring miljömärkning. Staffan Larsson säger

angående myndighetsrollen att ”vi har varit aktiva och mycket positiva, liksom regeringen, till miljömärkning.” Men verket tyckte betinget var för stort, säger Larsson, och då fick KRAV ”ta över” frågan.

Fiskeriverket har fortsatt varit en aktiv part – till exempel genom att svara på remisser – även om det inte har funnits med i den innersta cirkeln. På flera sätt är ändå märkningsprojektet mer eller mindre beroende av staten. För det första finns ett forsknings- och kunskapsarbete inom Fiskeriverket, vilket verket också påtalat i remissvar. Man menar att miljömärkningsorganisationen bör dra nytta av kunskap kring exempelvis beståndsfrågor och metodutveckling, vilket också Cejie uppmärksammar (2a intervjun).

För det andra har Fiskeriverket bevakat att miljömärkningskriterierna inte kolliderar med lagstiftning och man har i remissvar nödgats påtala att vissa detaljer inte kan godtas på lagliga grunder (jfr även SWEDACs kritik, avsnitt 5.5). Det har också funnits personer i styrgruppen som har haft god koll på de statliga reglerna, även om de inte är statliga tjänstemän. Miljömärkningen har också en relation till statliga regler på så vis att den måste ligga en bit ”ovanför” lagen. Johan Cejie säger förvisso att det inte har varit ett huvudfokus att ligga ”ett visst antal cm ovanför lagen”, men inte desto mindre måste det finnas en differens för att märkningssystemet ska vara motiverat.

För det tredje är det i praktiken nödvändigt för projektet att samarbeta med den statliga administrationen för att få märkningssystemet att fungera. Det gäller till exempel kontroll. Fiskeriverket har ansvar för detta och Larsson säger att ”vi skulle kunna utveckla samarbete genom att lämna konfidentiella uppgifter mellan oss”. Nyligen har ett satellitbaserat kontrollsystem tagits i bruk inom EU: det så kallade Vessel Monitoring System (VMS) (SOU 2003/72:190). Det handhas av Kustbevakningen och Fiskeriverket. Varje fartyg över ett visst antal meter måste vara försett med en satellitsändare som meddelar position och hastighet. För att miljömärkningssystemets kontroll ska fungera måste verket godkänna och svara för utlämnande av VMS-uppgifter till miljömärkningsorganisationen.

Ovan är bara ett exempel som visar hur miljömärkningen är beroende av regleringskontexten. Men det finns också en potentiell ömsesidighet. Larsson säger att miljömärkningen också kan underlätta/minska kontrollen för myndigheter (även Larsson 1998). Den som miljömärker sig vill bli verifierad och alltså kontrollerad och man får då ett kvitto på att lagnivån uppfylls. Miljömärkning skulle också kunna fungera som forskningsunderlag, säger både Larsson och Bengt Sjöstrand, genom att fungera som objekt för att få in information med god kvalitet om fångster, bifångster etc. Sjöstrand säger också att miljömärkningen, om den visar sig fungera, verkar i samma riktning som Fiskeriverkets mål, i alla fall avseende de biologiska målen.

En fjärde funktion som statliga aktörer kan ha är att fungera som brobyggare. Larsson uppfattar sig (och verket) fungera som en länk mellan fiskare och miljörörelsen och som en ”garant för den balanserade delen av märkningen”. Han riktar kritik mot båda grupper: mot fiskare för en tendens till traditionsbundenhet och mot vissa miljöorganisationer för en smal och förenklad syn på fisket (Larsson 1998). Han säger också att miljöorganisationers agerande ibland har lett till en polarisering som gör att näringen lätt intar en defensiv ställning (Larsson 1998:16). Larsson fortsätter:

Bland miljögrupper har man oftast en förenklad bild av fisket där förhållandena antingen är svarta eller vita, som att storskaliga moderna fiskebåtar alltid är ett miljöproblem medan det småskaliga traditionella fisket alltid är miljövänligt. Utifrån den faktiska miljöpåverkan är det inte lika enkelt att göra en sådan kategorisk uppdelning (Larsson 1998:16).

Å andra sidan kan Fiskeriverket uppfattas som antagonist av både fiskare och miljörörelsens aktörer att det är långt ifrån uppenbart att det kan fungera som brobyggare. Andra informanter antyder att just KRAV fungerar bättre i denna roll.

För det femte kan statliga aktörer bidra med att legitimera det privata miljömärkningsprojektet. Att bidra med finansiering, vilket EU, Jordbruksdepartementet, Fiskeriverket och Länsstyrelser gjorde, innebär i sig ett slags legitimerande. Förutom Fiskeriverket har andra myndigheter som Naturvårdsverket och Konsumentverket varit stödjande och uppmuntrande om än inte särskilt aktiva. De har välkomnat processen men inte gjort så mycket mer. I inledningen visade jag att sådant stöd kan vara viktigt. Statlig legitimitet är förmodligen, på sikt, en nödvändig förutsättning för att en privat märkningsprocess ska kunna gå i lås. Det torde det strandade MSC-fallet exemplifiera.

Å andra sidan kan tvärtom distans till myndigheter bidra till att legitimera projektet, åtminstone i förhållande till vissa aktörer. Cejje poängterar att Fiskeriverket inte åtnjuter ett så gott rykte bland somliga kretsar varför just viss distans kan ge legitimitet. Egentligen är det viktigare, fortsätter han, att länsstyrelser går ut och säger att projektet är bra för regionen.

4.6 Betrodda eller misstrodda forskare?

När det gäller kunskap om hur det ser ut för fisken i havet är utgångsläget sådant att alla misstror alla, och fiskare har inte sällan riktat kritik mot den marinbiologiska forskningen (se avsnitt 2.3). Det är egentligen bara Internationella havsforskningsrådet (ICES) som har en bred kognitiv legitimitet, som

alla mer eller mindre accepterar och vars rådgivning märkningssystemet därför är i behov av. Frågor kring vilken expertis som ska få vara med att bestämma kontinuerligt när det gäller till exempel vilka bestånd som kan märkas eller hur stor roll ICES kan tilldelas har debatterats ganska flitigt (se avsnitt 5.2).

Organisationen ICES som sådan har inte kunnat inkluderas i standardutvecklingsprocessen. Men kategorin forskare har ändå varit nödvändig att inkludera. Enskilda forskare har deltagit i såväl styrgruppen som remissförfarandet. De kommer också ha en central roll i det fortsatta bedömningsarbetet, i det så kallade Expertrådet (se t.ex. avsnitt 5.2). Kategorin forskare har följaktligen en central och betrodd plats, men det vore fel att säga att den haft en särställning. Vidare är det så att det inte är vilka forskare som helst som har kunnat inkluderas. Somliga individuella forskare har framfört så pass tung kritik mot fiskerinäringen tidigare varför de skulle ha svårt att göra sig betrodda i icke-statliga policysammanhang och föra en konstruktiv dialog med fiskare.

4.7 Förmodade konsumenter

Hur är då konsumenterna inblandade, de som i slutändan ska se till att miljömärkt fisk och skaldjur inhandlas? Det finns en generell avsaknad av representanter för konsumenter. Vem representerar konsumenten? Det finns inte många konsumentorganisationer att tala om. Konsumenter i Samverkan är en organisation som sporadiskt har medverkat i olika faser av märkningsprocessen. Inom KRAV tror man helt enkelt inte att de har möjlighet att vara med på ett meningsfullt sätt. ”Vi har inte på allvar försökt att engagera dem för vi vet att de har för lite resurser”, säger Cejie. ”Så brukar det vara. De får remisser men är inte djupt insyltade.” ”De kan fungera som en varningsklocka om man är fel ute, men har inte kapacitet att bidra till konstruktiv utveckling”.

Cejie betraktar SNF som en ”konsumentorganisation”. Med dess många medlemmar representerar SNF köpkraft. Han talar om isbrytarkonsumenter som torde vara överrepresenterade i en organisation som SNF. Isbrytarkonsumenter är konsumenter som uppmärksammar nyheter på miljömärkningssidan, omsätter sin ambition i handling och pratar om nya produkter med sina bekanta. De kan därmed bidra till en långsamt men successivt ökande köpkraft av miljömärkta produkter.

KRAV har också själv personal som jobbar med konsumentkontakt. ICA och Coop har erfarenhet av vad konsumenter frågar efter. Konsumentverket har expertis. Emellertid har okunskapen varit stor och man har diskuterat svårigheter i att kommunicera det miljövänliga fisket. I ett möte mellan projektgruppen och företrädare för handeln (Ica, Coop, Hemköp) diskuterades vad konsumenten ”egentligen” uppfattar som viktiga miljö- och etikaspekter. Deltagarna tyckte det

var svårt att uttala sig om ämnet: ”det är lätt att lägga ord i munnen på ’konsumenten’.” Man enades om att det vore värdefullt med en enkel konsumentundersökning.

En sådan genomfördes också (Lönn 2003). KRAV gjorde så kallade besöksenkäter i livsmedelsbutiker med 250 konsumenter. Man fann att 78 % är intresserade av att köpa miljömärkt fisk och då även personer som inte brukar handla miljömärkt. Somliga befarade dock en prishöjning. Genom att relatera till andra undersökningars resultat vad gäller diskrepansen mellan attityd och beteende resonerar man att 25 % kommer köpa miljömärkt vildfångad fisk. 30 % av respondenterna sa att de kommer att öka sin fiskkonsumtion, något som torde falla fiskbranschen i smaken. Man frågade i undersökningen vad konsumenter förväntar sig av miljömärkt fisk, hur den skiljer sig?:

Majoriteten av konsumenterna förväntar sig att miljömärkningen kommer medföra stora skillnader för fiskens liv och även motverka problemen med utfiskning och miljöförstörelse. Konsumenterna förväntar sig också att den miljömärkta vildfångade fisken ska hålla högre livsmedelskvalitet och vara mer trovärdig än vad de anser att dagens fiskprodukter är (s. 3).

Några uttryckte att man förväntar sig att fisken inte är odlad och en mindre grupp förväntade sig inga skillnader alls. För somliga var tanken på certifierad vildfångad fisk helt ny, och lite konstig. När konsumenterna fick rangordna de fem viktigaste målsättningarna med miljömärkningen (vars formuleringar var definierade på förhand) var den viktigaste att fisken inte innehåller miljögifter och tungmetaller. Sedan kom i turordning att den fångade fisken inte får vara utrotningshotad; att fångstmetoden är skonsam mot miljö och fiskbestånden; att fiskefartyget är miljöanpassat och sist att det går att spåra var fisken kommer ifrån. Prioriteringsordningen ovan säger dock ingenting om hur viktig varje fråga anses vara – den lägst prioriterade frågan kan anses vara nog så viktig.

En av de intressantaste slutsatser som kan dras av materialet är frågan kring miljögifter och tungmetaller. Överhuvudtaget när det gäller miljömärkt mat, och konsumenters syn på detta, kommer frågor om hälsa ofta in i bilden (se även Boström och Klintman 2003; Ekelund 2003). Som visas i avsnitt 5.3 har detta varit en het fråga i debatterna kring märkningen.

En kategori av aktörer som projektet i stort har missat är, enligt Cejje (2a intervju), ”superkonsumenterna” och med detta menar han inköpare i organisationer som kommuner och landsting. Styrgruppen har haft en representant för Göteborgs stad som ordförande, Niklas Wennberg. Han själv säger att han är med i styrgruppen för att se till att det verktyg som tas fram är användbart för offentliga upphandlare. Han säger att det finns en stark tveksamhet, en rädsla, inom offentlig sektor att ställa miljökrav vid offentlig upphandling. Upphandlare

vill inte vara extrema i någon inriktning när de ställer krav. Lagen om offentlig upphandling uppfattas vara ett problem. Wennberg säger att Västra Götalands miljönämnd har bidragit med pengar till den här satsningen med syfte att man ska kunna göra det lättare att ställa krav på miljömärkning i upphandlingssituationer. Han tror att det ska vara möjligt att ställa krav på miljömärkt i och med att det ställts krav på Bra Miljöval El vid andra upphandlingar.

4.8 Konkurrenten MSC

Utgångsläget för ett konstruktivt förhållande mellan MSC och KRAV var inte särskilt gott. Man kan säga att KRAVs miljömärkningsprojekt finns för att MSC misslyckades. Dessutom jobbar MSC utifrån ett annat certifieringssystem där man istället för att ha fartyget som certifieringsenhet har beståndet som certifieringsenhet.²⁶ Detta vägval medför olika problem. KRAVs modell får svårt att komma åt fiskare som använder dåliga metoder på samma bestånd och därmed riskerar att underminera förutsättningarna för det miljömärkta fisket. MSC löser problemet med beståndet, åtminstone teoretiskt, men får problem med ansvarsfrågan. MSC har svårt att ställa individuella fiskare till svars. En annan faktor som komplicerar förhållandet mellan MSC och KRAV är att de faktiskt kan ses som konkurrenter eftersom importerad MSC-märkt hoki redan finns att köpa i svenska butiker.

Cejie tycker att MSC verkar lite oroliga och frustrerade. MSC har också skickat kritiska remissvar, och Cejie förväntar sig att de kommer att fortsätta med att rikta kritik. Han säger också att de inte har varit särskilt samarbetsvilliga och inte bjudit in till seminarier som projektgruppen har önskat. Han tycker att de försöker göra sig till företrädare för miljömärkning av fisk i sin helhet, att de strävar efter monopol på arenan. De har alltså inte försökt hjälpa KRAV. Kritiken som de riktat har varit av systemkaraktär och därför ganska grundläggande. Den har handlat om prioritering av frågor, om överensstämmelse mellan standard och mål, bristen på system för ”management” och övervakning, samt om koppling till internationella standarder (se även avsnitt 5.5).

Å andra sidan har de inte heller försökt stjälpa projektet. Cejie tycker att det är viktigt att de faktiskt svarade på remissen även om de var kritiska. På KRAVs förfrågan har de också delat med sig information kring hur de gör beståndsbedömningar, vilket har varit viktigt för KRAV att ta del av. En viss

²⁶ MSC-certifierat fiske ska utgå från tre grundläggande principer: 1) det får ej ägna sig åt överfiske; 2) det ska verka för att upprätthålla balansen i det ekosystem som fisket är beroende av; 3) det måste hålla sig med ett effektivt ledningssystem. Ett par väsentliga skillnader mellan MSC och KRAV är att KRAV har fartyget som certifieringsenhet samt att KRAV har kriterier för hela kedjan från fiske till försäljning. Se Fowler & Heap 2000 och Oosterver (2004) för en närmare beskrivning av MSC.

beredskap för samarbete tycker han är angeläget eftersom det kan vara viktigt för projektet, i ett nästa steg, att utveckla sätt att underlätta handel med miljömärkta fiskprodukter. Han ser någon form av ömsesidig respekt som önskvärt.

4. 9 Den internationella handelns bevakare

I nästa avsnitt kommer jag att ta upp debatten och frågan kring hur en miljömärkning kan påverka förutsättningarna för handel över gränser. Somliga ser miljömärkning som ett exempel på tekniska handelshinder som kan gynna inhemska företag. Det är framför allt inom internationella organisationer som WTO och OECD kritiken utgår ifrån. Dessa har inte lagt sig i det svenska fiskmärkningsprojektet, men två andra aktörer – en svensk och en internationell – har haft kritiska synpunkter på projektet vad gäller dess koppling till handel.

Den internationella aktören som påpekade handelsrelaterade frågor var MSC, vars synpunkter jag återkommer till. Den svenska aktören, vilken Cejie tycker gav bland de allra besvärligaste remissvaren av alla, är Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) som lyder under Utrikesdepartementet.²⁷ SWEDAC hade bestämda synpunkter på hur ett miljömärkningssystem bör utformas (se avsnitt 5.5). ”Vi hamnade i ett känsligt läge när de nämnde att detta kunde vara olagligt.” De framförde att systemet måste bli allmängiltigt vilket projektet inte riktigt var konstruerat för, säger Cejie. Vi fick jobba mot att vilket certifieringsorgan som helst kunde åta sig miljömärkningen. Enligt Cejie har SWEDAC generella synpunkter på KRAV – inte bara kritik mot fiskmärkningsprojektet – som de stundtals lyfter fram med viss frenesi.

5 Debatter om reglerna

I det här avsnittet beskrivs några av de viktigaste debattpunkterna kring märkningen, under den KRAV-ledda delen av processen. Vad har man debatterat om i arbetsgruppen, i seminarier och i de två remissomgångarna? Det rör sig om vad miljömärkningen ska inkludera och inte, hur den ska utformas och hur reglerna ska formuleras. Vad har grupper behövt kompromissa om?

En möjlig fråga för debatt är om man över huvud taget ska introducera ett märkningssystem eller inte (jfr Klintman & Boström 2004a). Det är emellertid svårt att peka på förekomsten av en sådan debatt, ens under tidigare faser, även om det finns aktörer som inte direkt har lovsjungit märket. Det är

²⁷ SWEDAC ackrediterar bl.a. certifieringsorgan för miljöledningssystem.

överhuvudtaget inte särskilt vanligt att miljömärkning som sådan ifrågasätts i Sverige (även om det ibland hörs debatter om det som utpekats som miljövänligt verkligen är miljövänligare än konventionella alternativ). När en institution som miljömärkning blir så pass etablerad som den har blivit i Sverige kan det ge upphov till negativ publicitet att kritisera miljömärkning, och detta kan ha varit ett skäl till att aktörer inom näringen inte har försökt att offentligt motverka miljömärkning av fiskprodukter. Vissa informanter har dock upplevt att SFR, genom sin tystnad, har stått för något slags passivt motstånd.

5.1 Spetsmärkning eller breda volymer?

Miljömärkningens initiativtagare och administratörer betraktar i allmänhet märkning som ett sätt att differentiera en bransch; att symboliskt skilja ut och synliggöra de ur miljösynvinkel – och ibland även andra synvinklar – bästa exemplen inom en bransch. Differentieringen sker genom att miljömärkningsorganisationen fastställer tillräckligt strikta standarder som bara vissa når upp till. Idén bygger också på att de som hamnar strax under ribban stimuleras till att förbättra sina miljöambitioner så att även de kan miljömärkas. När tillräckligt många hamnar ovanför ribban skärper miljömärkningsorganisationen kriterierna så att det återigen bara blir en minoritet, en ”spjutspets”, som klarar kraven. Idén är alltså att systemet bygger in en dynamik mot ständig förbättring. Konkurrens uppåt. I tankefiguren ligger också att miljömärkningen har en föregångarroll till lagstiftning. Staten står för den lägsta nivån och miljömärkningen är ett komplement som i ett senare skede också kan stimulera till skärpt lagstiftning.²⁸

Differentieringstanken kan te sig utmanande speciellt för de aktörer – vanligtvis branschorganisationer – som säger sig representera hela branschen (Boström 2003a). Den kontroversiella aspekten gäller ”B-laget”: ’vad är det för fel på det som inte miljömärks?’. En branschorganisation vill gärna vara ”vän” med samtliga medlemmar, och i synnerhet de resursstarka, det vill säga de som inbringar mest resurser till branschorganisationen. De mest resursstarka är inte självklart de mest miljövänliga. Branschorganisationen söker instrument som kan bidra till att miljöprofilera hela branschen. Miljöledningssystem och miljövarudeklarationer är därför populära instrument eftersom i princip alla kan använda dem.

Även i detta fall har det funnits en sådan typ av debatt. Här har man talat om en spänning mellan ”spets” kontra ”volym”. Spetsmärkning handlar alltså om att bara märka det som är miljöbäst av det totala utbudet; till exempel att bara de 15 eller 30 % ”bästa” fiskarna ska få certifikat. KRAVs projektgrupp har värnat

²⁸ Huruvida mål som ”konkurrens uppåt” och ”föregångare till striktare lagstiftning” verkligen uppnås avser jag inte att diskutera här.

om spetsidén. SFR har istället förordat en modell där en bestämd nivå fixeras så att i princip alla i branschen har en chans att komma över den.

Enligt Cejie har SFR och andra debattörer successivt accepterat tanken på spetsmärkning (det sa även informanterna från SVC). Fiskaren Charles Olsson säger att det var lättare att acceptera idén när han insåg att nivån som diskuteras inte gäller svenska fiskare utan den svenska konsumtionen av fisk. Olsson uppskattar att bara 15 % av den svenska konsumtionen av fisk kommer från svenska fiskare varför i princip alla svenska fiskare ändå skulle ha en chans att bli certifierade om så beståndsbedömningen tillät. Marc Wester säger att spetsmärkningsidén nu snarast uppfattas som en möjlighet än som ett hot bland fiskare, genom att den kan uppfattas som ett sätt att skapa mervärde, att med andra ord symboliskt upplyfta (det svenska) fisket (jfr avsnitt 2.5).

Men även om själva spetsmärkningsidén har accepterats har debatten fortsatt om vilken nivå man ska lägga den på, om hur breda volymer som ska tillåtas. Intressegrupper för fiskerinäringen vill snabbt skapa möjligheter att sälja ansenliga volymer miljömärkt fisk. Som exempel har Svensk Fisk talat om vikten av ”volymförsäljning” och att miljömärkt fisk måste kunna tillhandahållas året om. Det går även att spåra en förhoppning att kunna miljömärka torsk, vilket torde vara kontroversiellt. För SNF, som starkt värnar om spetsmärkningsidén, är denna fråga ytterst kritisk. SNF har varit rädd för att KRAV-gruppen tillmötesgår handeln för mycket i sina önskemål att snabbt få ut stora volymer miljömärkt fisk så att många fiskare klarar ribban. Det har man påtalat i remissvar.

Projektgruppen hade ett möte med företrädare för detaljhandeln (ICA, Hemköp, COOP) där man särskilt diskuterade spetsfrågan: ”Vilka volymer kräver handeln för att den miljömärkta fisken skall vara intressant?” Svaret, enligt handeln, handlar inte bara om det är 10 eller 30 % utan på ”att det måste finnas ett budskap i reglerna som går att kommunicera”. Det måste finnas kommunicerbara väsentligheter som skiljer den miljömärkta fisken från annan fisk:

Om projektet eftersträvar KRAV-märkning [vilket mötets deltagare förordade] blir detta ännu tydligare; KRAV-märket står för en tydlig skillnad och tål sannolikt inte särskilt stor hänsyn till volymfrågan. Om projektet eftersträvar en egen, ny märkning, blir det mer intressant att snabbt få upp volymerna.

Alltså förefaller en viss trade off finnas mellan intresset för volym och att kunna använda KRAVs logo. I praktiken är det ungefär den tanken som citatet reflekterar som fått genomslag och som aktörer enat sig kring. Johan Cejie betraktar det som en principiell kompromiss att det måste finnas en märkbar

skillnad mellan miljömärkt och icke-miljömärkt som handeln rekommenderade, samtidigt som ”skillnaden inte kan vara hur stor som helst”.²⁹

5.2 Vem har legitim kunskap att bedöma ”biologiskt säkra gränser”?

5.2.1 Förhållandet mellan ICES, KRAV och Expertrådet.

För många aktörer, däribland miljöorganisationer, har frågan kring bestånden varit den allra viktigaste. Somliga har till och med förordat att de andra frågorna borde utgå, likt MSC-systemet, så man kan koncentrera sig på denna viktigaste. Principen är att miljömärkt fiske ska ske på bestånd som är långsiktigt hållbara och att det inte överskrider den biologiska produktionsförmågan. Vid beståndsbedömning ska enligt regelverket försiktighetsansatsen tillämpas, som den definieras av FAO och ICES. Försiktighetsansatsen innebär att fisket inte får äventyra beståndets framtida reproduktion. Ett miljömärkt fiske kan tillåtas om beståndet bedöms vara inom så kallade ”biologiskt säkra gränser”.³⁰

ICES utför sådana bedömningar. Tanken har hela tiden varit att miljömärkningsorganisationen ska utnyttja ICES bedömningar. Ett problem för projektet som vållat mycken debatt och arbetsgruppsmöten har varit hur man ska göra i de fall då beståndsundersökningar saknas. ICES utför inte bedömningar

²⁹ Det kan vara intressant att reflektera över om spetsmärkningsidén verkligen fungerar i en näring där näringsidkare – miljöcertifierade såväl som icke-miljöcertifierade – är så pass beroende av varandra, det vill säga av att den gemensamma resursbasen inte urholkas. De som har framfört krav på spetsmärkning har alltså talat om den inneboende dynamiken som successivt skärper miljökraven och bidrar till hela näringens miljöutveckling. Men det förutsätter att vissa verkligen kan gå i bräsch. En motsatt syn presenterades av systemekologen Sture Hansson som antyder att spetsmärkningsidén inte är bäst lämpad i detta fall (remiss 2). Om en större andel av näringen kan KRAV-märkas givet att uttaget sker på biologiskt säkra bestånd – vilket skulle kräva att standarden inte hade så höga krav på andra moment, t.ex. hur båten ser ut – skulle det få till följd att hela näringen binds till att inte lobba för ökade fiskekvoter. Skulle näringen ändå göra det med följderna att beståndet och kvoterna i ett senare skede drastiskt minskade till en nivå under vad som definieras som biologiskt säkert skulle det ”straffa sig” hårt relativt konsumenterna”. Detta på grund av att hela märkningen skulle försvinna vilket i sin tur skulle ”svida i skinnet för näringen i sin helhet”. Men om däremot bara en minoritet fiskare certifieras i utgångsläget så blir det inte särskilt kännbart för näringen om förutsättningarna för märkningen försvinner genom de nya kvoterna. Projektet har emellertid valt att bibehålla spetsidén, men det utesluter inte att den dynamik Hansson talar om ändå kan uppstå. Om ett bestånd är godkänt för miljöcertifierat fiske och om alla fiskare som fiskar på detta bestånd är KRAV-certifierade (ett fenomen som inte nödvändigtvis hotar spetsidén eftersom övriga bestånd inte behöver vara öppna för miljöcertifierat fiske) krävs just detta kollektiva ansvarstagande för att var och ens certifikat ska kunna bibehållas.

³⁰ Biologiskt säkra gränser innebär att beståndet måste innehålla en minsta ”kritisk lekbiomassa”, d.v.s. en viss mängd lekmogen fisk, och att fisket inte tillåts överskrida en högsta kritisk dödlighet. För att ta hänsyn till försiktighetsprincipen tillfogas en buffert som beror på beståndets naturliga variationer, mätinstrumentens tillförlitlighet och så vidare (Stokke & Coffey 2004).

av alla bestånd och av alla fisk- och skaldjursarter. Kan man därmed inte heller miljömärka dessa arter och bestånd? Ett omedelbart problem för projektet vore att somliga enskilda fiskare som uppfattas som miljöproaktiva inte skulle kunna inkluderas, till exempel en krabbfiskare som satt med i styrgruppen.

Projektet har kommit fram till att miljömärkningsorganisationen måste upprätta ett expertråd vars centrala uppgift är att råda miljömärkningsorganisationen om vilka bestånd som ska vara öppna för miljömärkt fiske och om vilka metoder och redskap som får användas för fiske i dessa bestånd (rådet handhar också andra frågor).³¹

Förhållandet till ICES uttrycks på följande vis: ”Expertrådet skall beakta ICES råd om ICES har bedömt beståndet tidigare. Expertrådet skall visa hur det har beaktat ICES råd i sitt eget förslag till beslut” (KRAV 2003-11-21 § 2.1.5). Utifrån expertrådets rekommendationer beslutar och offentliggör certifieringsorganisationen vilka bestånd som är öppna för miljömärkt fiske och vilka metoder som får användas på dessa bestånd. Innan certifieringsorganisationen fattar beslut ska det ske en remissomgång så att berörda parter har en chans att yttra sig (ibid, § 1.2.3).

Denna idé om ett expertråd och dess förhållande till ICES har varit en kontroversiell fråga under hela processen. I ljuset av att ICES uppfattas vara den enda trovärdiga kunskapsauktoriteten har vissa ifrågasatt att ett expertråd/certifieringsorganisation kan ta ett övergripande bedömningsansvar. I den första remissomgången reagerade exempelvis SNF starkt på förslaget (expertrådet kallades då bedömningskommitté):

Vi anser inte det är realistiskt att miljömärkningsorganisationen ska göra en egen bedömning av vilka bestånd som det anser ligga inom biologiskt säkra gränser. Idag görs dessa bedömningar av ICES, som till sitt förfogande har ett stort antal forskare från många länder. Hur skulle miljömärkningsorganisationen kunna göra en egen bedömning? Och hur ska man förhålla sig om den bedömningen av någon anledning blir en annan än ICES? Med vilken trovärdighet skulle miljömärkningsorganisationen kunna hävda att man gör en bättre bedömning än ICES?

SNFs tvivel hörsammades dock inte och i den andra remissomgången kvarstår kritiken:

³¹ Rådet ska ledas av en ”forskare med dokumenterade insikter i marin ekologi” och det ska finnas ”kompetens inom marin ekologi, fiskeribiologi, miljövård, etologi, fiskemetoder och redskapsutveckling. Expertrådet skall också ha erfarenhet av fiske och ha kompetens inom miljömärkning av livsmedel.” (KRAV 2003-11-21, § 1.2.2)

Vi är medvetna om att inte heller ICES har fullständig kunskap om alla bestånd och att kritik kan riktas mot ICES' slutsatser, men ICES är ändå idag det organ som har störst samlad kunskap och erfarenhet och dessutom mest resurser att göra beståndsbedömningar. Det förefaller inte sannolikt att ett expertråd kan få jämförbara resurser. Man kan få uppfattningen att projektgruppen inte riktigt litat på ICES' bedömningar, eftersom även bestånd som bedömts av ICES ska bedömas av expertgruppen, varvid man dock 'skall beakta ICES råd'.

Men det fanns också remissinstanser som inte tyckte att ICES bedömningar skulle gälla:

Att i ett inledande skede använda ICES bedömningar som grund innebär i rådande situation att, av de för fisket betydande arterna, endast fiske av skarpsill och lax kan ifrågakomma för miljömärkning. Detta skulle medföra stora problem ur KRAV-synpunkt för fiskerinäringen, särskilt på sydkusten (Skåne och Blekinge) där beroende av torskfisket är extremt stort. Länsstyrelsen anser därför att för att ett miljömärkt fiske i dagens läge över huvud taget skall kunna komma igång måste fiske på bestånd som av ICES klassats som osäkra kunna tillåtas, dock givetvis med stor restriktivitet. (Länsstyrelsen i Skåne län, remiss 2).

Andra har istället förordat att Fiskeriverket ska stå för bedömningarna istället för ICES. Enligt marinbiologen Johan Modin som satt med i styrgruppen är det tekniskt sett inga problem att göra beståndsbedömningar utanför ICES ram men det kostar tid och pengar. Modin har hävdat att inte heller ICES rådgivning är konsistent,³² men han avfärdar tanken på Fiskeriverkets laboratorier som alternativ: "Alternativet är inte tilltalande eftersom objektiviteten hos Fiskeriverket har ifrågasatts av både allmänhet och andra organisationer." (Modin 2003 05 11).

Expertrådsidén antogs och relationen till ICES har slutligen motiverats så här:

Utgångspunkten är att Expertrådet antar ICES bedömning av ett bestånd, vilket sparar pengar och skapar trovärdighet. Expertrådet har dock en möjlighet att göra en striktare bedömning än ICES. Exempel på det skulle kunna vara att någon söker om ett godkännande för ett fiske som har bättre redskap eller striktare måttgränser än vad ICES råd innehåller. Att då sänka sig till ICES skulle inte gynna de som leder utvecklingen. Expertrådet skulle också kunna göra en bedömning som tillåter fiske där ICES avrått. Exempel på det skulle kunna vara att ICES gör en bedömning på ett stort område och att

³² En typ av inlägg i debatten har varit kring osäkerhetsaspekter i beståndsbedömningen. Även om ICES jobbar utifrån en "försiktighetsansats" finns tämligen svårlösta osäkerhetsaspekter. Inlägg har handlat om att riktade fisken efter ett bestånd alltid medför inblandning av ett annat bestånd och även med andra fiskarter. Detta skulle i princip omöjliggöra miljömärkt fisk om nu inte även alla bifångster också bedömdes ligga inom biologiskt säkra gränser. I princip skulle det vara svårt att godkänna någon av de ingående arterna om inte alla ingående arter kan godkännas. En lösning på det hela är förvisso selektiva metoder (se nedan), men somliga misstror denna lösning (se avsnitt 5.4).

det inom detta område finns belägg för att det finns lokala bestånd av betydligt bättre hälsa än vad som är fallet för området i stort. För alla avsteg från ICES råd gäller dock att Expertrådet måste motivera avsteget. (KRAV 2003-12-04)

SNF lät sig emellertid inte nöjas. SNF framförde kravet att KRAVs styrelse istället för KRAVs certifieringschef skulle ha beslutsmakt att godkänna ett fiske utifrån expertrådets råd. En sådan diskussion fördes i styrelsen. Några anförde styrelsealternativet, åtminstone i ett inledande skede, mot bakgrund av att frågan är så pass ny och stor. Detta skulle kunna motiveras av att det ses som ett ”regelbeslut” snarare än ett ”certifieringsbeslut”. KRAVs styrelse bestämde sig dock för förslaget med certifieringschefen. Klas Hjelm säger att om expertrådet skulle gå emot ICES råd, ”då skulle vi kunna motverka märkningen och rekommendera folk att inte köpa KRAV-märkt”.

Johan Modin kommenterar SNFs hållning (e-postfrågor), med att det är

viktigt att en miljöorganisation inte låser sig vid en vetenskaplig rekommendation utan tillåter sig ha egna synpunkter. Många organisationer som SNF och WWF har kompetenta biologer som kan tolka ICES rådgivning men är också själva kapabla att föreslå relevanta åtgärder.

Att beståndsuppskattning kommer fortsätta vara en kritisk fråga är det flera som tror. Hela märkningssystemets största brist gäller just beståndsuppskattningen och beroendet av ICES, menar fiskaren Charles Olsson. När det gäller till exempel krabba finns det inga beståndsbedömningar som ICES gör. Och att göra egna beståndsuppskattningar kommer att kosta pengar.³³ Olsson säger att länsstyrelsen i hans län förvisso har sagt sig vara positiv till att finansiera en sådan, men han förutspår att det kommer att finnas folk som kritiserar uppskattningen. ”Det räcker inte med att expertrådet godkänner den, den måste vara godkänd av alla berörda parter”, menar han.

5.2.2 Vilka får sitta i expertrådet?

Även om de flesta accepterar tanken på ett expertråd och möjligheten med oberoende beståndsbedömning har en het fråga varit *vilka* ”experter” som ska ingå i expertrådet. Det ursprungliga förslaget var en tremanna bedömningskommitté. Det förefaller ha varit alltför lite tilltaget med tanke på trycket att medverka från flera håll. Gruppen med yrkesfiskare tycker att yrkesfiskare ska ingå i expertrådet, eftersom de anser sig ha unik kunskap om beståndsfrågor

³³ Enligt § 1.3.2 har miljömärkningsorganisationen rätt att ta ut en avgift som täcker kostnaderna för att bedöma beståndet (KRAV 2003-11-21).

och hur fisket fungerar i praktiken (KRAV 2003 10 08; jfr avsnitt 2.3). WWF menar att ”samtliga intressegrupper bör på något sätt finnas representerade”, och man påminner om att kunskap om ”ekosystemansatsen” bör inkluderas. Förbundet Djurens Rätt svarar i andra remissomgången att de uppräknade expertdisciplinerna inte räcker ”utan anser att en expert på beteendet hos fiskar och skaldjur måste finnas med i expertrådet”.

Idén om en tremanna bedömningskommitté avfärdades till förmån för ett något bredare expertråd, vilket återspeglar trycket att inkludera olika kunskapsintressen. Dock vill man alltså ha ett litet men balanserat expertråd, eventuellt med 4 – 5 deltagare (det kan vara ett jämnt antal eftersom rådet ska besluta i konsensus). Man kan se att flera principer för organiseringen behövde jämkas samman: effektivitet, representativitet och expertis (jfr Tamm Hallström 2004). Viss oenighet kan skönjas mellan KRAV-informanterna. Enligt Marc Wester bör inte direkt berörda intressen, till exempel fiskare och förädlare, tillåtas sitta med i expertrådet. Dels har en enskild fiskare för smal och specifik kunskap och dels uppstår en jävighetsituation. Dock kan dessa intressegrupper adjungeras. Wester säger att det har funnits fiskare som anser att fiskare måste sitta med, men att han också haft stöd av deras representant Charles Olsson för sin ståndpunkt. Wester säger att expertrådet också måste präglas av transparens, men att det å andra sidan inte får låta sig påverkas av politikerns tyckande. Cejjetonar emellertid ned jävighetsproblemet, eftersom det är konsensusprincipen som gäller. Och sitter det med en från WWF tycker han att grupper från andra intressen kan sitta med. I dagsläget är deltagarna Bengt Sjöstrand (Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium), Johan Modin (marinbiolog med erfarenheter från fiskmärkningsprojektet), Inger Näslund (WWF som också är kunnig i etologi) och Helene Arrenfeldt från Svensk Dagligvaruhandel som också sitter i KRAVs styrelse. Den sistnämnda sitter med för att få en personalunion mellan KRAVs styrelse och expertrådet. Hon är också erfaren i miljömärknings-sammanhang och har bland annat kunskaper om miljögifter.

5.3 Är gifter i fisken ok?

KRAVs konsumentundersökning (Lönn 2003) gav resultatet att människor särskilt förväntar sig att miljömärkt fisk inte innehåller gifter. Måste därmed inte en miljömärkning garantera att det inte finns gifter och tungmetaller i fisken? Detta har varit en intrikat fråga i processen.

När det gäller ekologisk odling är grundprincipen att odlingen inte kan belastas för gifthinnehåll som den själv inte bidrar till. Odlingen får inte tillsätta kemiska bekämpningsmedel eller handelsgödsel, men om det kommer utsläpp från luften kan inte bonden hållas ansvarig. Samma grundprincip gäller fisket, men problemet är att det ibland förekommer mycket höga halter av gifter och

tungmetaller i fisken. Och det är ett problem att det finns ett så pass allmänt fokus på oönskade främmande ämnen i fisk. Dessutom är det många som knyter samman KRAV-produkter med hälsosamma produkter, på mer eller mindre goda grunder och på gott och ont. I det här fallet är kopplingen till hälsotemat komplicerande.

Från KRAVs sida var utgångsläget att det inte går att sätta ett märke på en fisk som innehåller exempelvis kvicksilver. Detta sågs som en konsumentrelaterad trovärdighetsfråga. Ska märket åtnjuta konsumenternas förtroende måste de tryggt kunna äta fisken, sa Cejie (1a intervjun). Även andra aktörer har velat införa tydliga begränsningar när det gäller oönskade främmande ämnen. I en remiss påpekade Konsumentverket vikten av preciserade förslag kring kvalitet och gränsvärden för främmande ämnen. Även personer från Fiskeriverket har påpekat vikten att beakta hälsoaspekterna.

Detta är dock en svår fråga för fiskare. Exempelvis ligger de flesta fetfiskar i riskzonen. I vissa områden kan det tänkas att all fisk skulle underkännas om det infördes strikta gränser för gifter. Och då spelar det ingen roll hur miljövänligt fiskaren än uppför sig. Länsstyrelsen i Skåne Län sammanfattar tydligt ståndpunkten att märkningen inte kan ta hänsyn till främmande ämnen (remiss 1):

Här kan, kanske något provokativt, ifrågasättas om regler angående högsta miljögifthalter i fisk bör införas i miljömärkningssystemet. Som framgått ovan anser Länsstyrelsen att för att inte endast ett mycket fåtal fiskare skall ha möjlighet att KRAV-certifieras bör inte kraven i ett inledningsskede sättas alltför höga. Länsstyrelsen anser därför att mycket vore vunnit om KRAV-klassificeringen av fisken ej inbegriper innehållet av hälsofarliga ämnen. Gifthalterna är inte något som fiskerinäringen är orsak till eller i någon egentlig omfattning kan påverka genom sättet att utöva fisket. Dessutom finns en rad föreskrifter som reglerar livsmedelssäkerhet. T ex så har EU kommissionen i december 2001 fastställt gränsvärden för förekomsten av dioxin i fisk för humankonsumtion och djurfoder som saluförs inom EU. Konsumenterna anses alltså av EU redan ha ett skydd mot höga gifthalter. Länsstyrelsen är medveten om att KRAV-regler som inte beaktar gifthalterna i fisken förmodligen kan anses strida mot grundläggande principer för KRAV-märkning. Bestämmelser måste kanske därför ändå finnas men de bör då inte vara strängare än EUs regler för saluförande av fisk.

Ett flertal intressenter och informanter tycker att EUs och Livsmedelsverkets gränser borde gälla och inget annat. Några såg ett kunskapsproblem i relation till detta: "Är KRAV mer kompetent att utföra analyser och att sätta gränsvärden än vad Livsmedelsverket är?" (Gotlands Fiskareförbund, remiss 1). ICA och Coop närmade sig frågan från en annan synvinkel. De frågade sig om det idag finns fungerande rutiner hur uppgifter om miljögiftsinnehåll kan samlas in och

bedömas. ”Det är viktigt att det verkligen går att få in dessa uppgifter på ett sätt som inte fördröjer hanteringen av fisken. Analysresultat får inte presenteras efter det att fisken har konsumerats” (Coop, remiss 2).

Informanter från projekt- och styrgruppen säger att denna fråga har varit besvärlig att lösa och att KRAV var tvungen att backa. KRAV insåg att det skulle bli för kostsamt att göra egna analyser av fisken. Någon egentlig lösning på frågan har inte skett. I standarden står det att ett EU-undantag för Sverige och Finland när det gäller främmande ämnen i fisk och skaldjur inte tillåts. Men i det stora hela har frågan hänskjutits till löpande bedömning av expertrådet: ”Expertrådet får avråda från att godkänna ett bestånd på grund av höga halter av främmande ämnen” (§ 2.1.7, KRAV 2003-11-21). Det är troligt att certifieringen helt enkelt kommer att hänvisa till EUs och livsmedelsverkets regler och rekommendationer. Men det finns en påtaglig oro bland KRAV-informanterna här: ”Det kan bli svårt om det blir debatt”, säger Cejie, ”det är en potentiell mina”. Wester säger att ”vi kommer inte att mörka att det kan finnas gifthalter i den miljömärkta fångsten utan vi får säga ’så här ser det ut’”.

5.4 Är alla fångstmetoder ok?

Fångstmetoder har varit ett centralt ämne i den allmänna debatten om fisket. Somliga fiskemetoder associeras som icke-miljövänliga per definition. Exempelvis har trålning förknippats med metaforik som att man dammsuger haven på fisk. Vissa debattörer ser förhoppningen på selektiva metoder som uttryck för hopplös teknikoptimism. Så här säger Peter Löfgren som bland annat gjort sig obekväma bland yrkesfiskarkåren för sitt TV-program ”Sista torsken”.

Fiskelobbyns alternativ till fiskestopp har varit ’nätmaskor som släpper igenom alltför lite fisk’. Bara dårar, och den industrivänliga ledningen för Sveriges Fiskares Riksförbund, tror att *fångstredskap* kan rädda torsken (Löfgren 2003).

För andra, till exempel Förbundet Djurens Rätt, har det varit en angelägenhet att diskutera metodernas för- och nackdelar. Grundläggande principer är krav på bästa selektivitet – d.v.s. bara marginella bifångster – och skonsamhet mot miljön, till exempel mot havsbotten. En debattfråga till och från har varit kring just trålfiske. Ska man fånga havskräfta med bur eller trål? Först var tanken att bara tillåta bur, men enligt Charles Olsson skulle detta riskera att fisket blir storskaligt med följd att kräftan fiskas ur. Ett småskaligt burfiske skulle inte bli lönsamt. Farhågan med trålfiske är dock att metoden ger mer bifångster och när det gäller botten trålning större skador på havsbotten. Olsson säger dock att det saknas forskning om trålningens effekter på havsbotten. Vad det handlar om är att undvika trålning där det finns koraller.

Debatten har lett fram till att fokus bör läggas på funktionen i redskapen (selektivitet, skonsamhet) snarare än redskapen i sig. Marc Wester nämner till exempel snörpvadsfiske som är en metod som har mycket bifångster. Men det finns områden där metoden kan användas helt enkelt för att det knappt förekommer några bifångster på grund av den svaga biologiska mångfalden. Så på grund av att miljön redan är ”dålig” kan en ”dålig” metod temporärt tillåtas.

Vad som gäller är att metoder kommer att avgöras från fall till fall av expertrådet. Således blir expertrådet – och certifieringsorganisationen – en viktig aktör även när det gäller denna fråga. Man kan säga att lösningen på eventuella konflikter har skjutits till framtiden.

En tolkning är också att KRAV genom att fokusera på funktion snarare än redskap är bättre anpassad till att hantera eventuell WTO-relaterad kritik. Om vissa tekniker skulle diskvalificeras, a priori, kan det tänka sig att aktörer lättare åberopar att standarden innehåller tekniska handelshinder. MSC varnade för detta i sitt remissvar och föreslog:

The most appropriate manner to take gear technology issues into account, we suggest is to outline the desired outcome (in terms of impact) in the standard and leave the certification body to determine if the technology (which could be modified to reduce impact) and regulations governing the use of that technology meet the required outcome of the standard.

I praktiken är det detta som skett. KRAV har anpassat standarden så att den bättre stämmer mot en global WTO-diskurs, vilket för in temat på KRAVs internationella koppling.

5.5 Koppling till internationella standarder och regelverk – och krockar

Miljömärkningsprojektet har drivits i Sverige och av svenska aktörer, men av flera skäl finns globala kopplingar. Ett första gäller naturens gränser. Fiskar håller sig inte med nationsgränser. Den standard som togs fram gäller i själva verket nordiska vatten. Cejje tycker att det är motiverat av geografiska, naturliga skäl men han anför som särskilt skäl att den svenska förädlingsindustrin tar mycket råvaror från Norge och därför vill möjliggöra att norska fiskare miljöcertifierar sig. Globala kopplingar finns även på idéplanet – MSC är som bekant inte svenskt – och administrativt. Svenskt fiske, inklusive miljömärkt, måste förhålla sig till EUs regelverk och förvaltning. Det EU-relaterade ICES systemet har nämnts. Det hade varit omöjligt att inte relatera till det (se ovan). Det finns också ett flertal detaljer i standarden som har justerats i förhållande till

EU-regler. Emellanåt handlar det om att man bättre måste efterleva lagstiftningen, vilket exempelvis Fiskeriverket påpekat. Emellanåt handlar det om att lägga ribban en bit ovanför (t.ex. enligt Östersjökommissionen får garn vara ute i 48 timmar, enligt standarden är regeln 24 timmar).

Vad som kanske är mest intressant att ta upp här är att det finns såväl internationella som nationella aktörer som ihärdigt bevakar att lokala regelsystem inte krockar med handelsintressen. Det är inte sällan som frihandelsivrare inom WTO, OECD och EU kritiserar lokala märkningssystem för att de utgör förtäckta handelshinder (se t.ex. Deere 1999).³⁴ Gruppen inom ramen för Nordiska Ministerrådet markerade tydligt att en miljömärkning bör vara internationellt orienterad och anslutas till FAOs WTO-anpassade uppförandekod (Nordiska Ministerrådet 2000). I ett remissvar kritiserade MSC KRAV för att inte bygga upp ett internationellt gångbart system:

The Swedish seafood market is an international market /.../ By listing specific regions in Europe as approved stocks, the standard effectively sidelines other interests who are not members of ICES /.../

De fortsätter med att antyda att KRAV bör akta sig för att dra åt sig kritik från WTO (vad de inte nämner men kanske är rädda för är att en sådan WTO-kritik kanske skulle kunna återverka på MSC):

While KRAV may consider that the Standard is meant to address local situations, it must be borne in mind that the global nature of the seafood market means that any standard with potential to affect trade of fish cannot be considered in isolation of basic international recommendations and possible World Trade Organisation implication.

Trycket på att reglerna ska vara internationellt gångbara och legitima kommer inte bara från internationella aktörer utan framförallt från SWEDAC. SWEDAC har i båda remissomgångar yttrat sig tämligen prövande i förhållande till de aktuella förslagen. SWEDAC pekar på (bristen på) kopplingen till

³⁴ Staffan Larsson från Fiskeriverket har haft insyn i en diskussion inom EU om hur man ska förhålla sig till miljömärkning av fisk. EU-kommissionen har varit angelägen om att konkurrensneutrala märkningssystem inom fiskeområdet (och generellt) upprättas och man har diskuterat om huruvida EU-förvaltningen ska vara med och ha en uppfattning om kriterier eller t.o.m. om EU själv ska stå för en miljömärkning av fisk. I princip kan EU lägga sig i om man tar fram ett privat märkningssystem men Larsson uppfattar inte att den risken är så stor. Istället för att sätta käppar i hjulet för KRAV verkar man vara nyfiken på det som pågår i Sverige. I en rapport från Europeiska Kommissionen (2001:25) *uppmuntras* frivilliga system för ekologisk märkning som komplement till lagstiftning på fiskeområdet, men man påpekar att de kan ge negativa konsekvenser för icke-certifierad fisk som fångats bl.a. i överensstämmelse med GFP. ”Myndigheterna kan behöva skapa en rättslig ram för frivillig ekologisk märkning för att garantera lämpliga bedömningskriterier, opartisk kontroll av uppfyllandet och korrekt information till konsumenten” (ibid).

internationella standarder. Man reagerar i första remissen på att projektgruppen ”inte väljer att forma regelverket utifrån principerna för ett ’öppet system’, vilket innebär en ordning där företag som är kompetensbedömda verkar i konkurrens.” I ett öppet system bedömer ackrediteringsorgan certifieringsorganens kompetens utifrån internationellt ”erkända” standarder, menar man. Man fortsätter:

Slutna system medför en risk för uppkomsten av handelshinder. De innebär minskad transparens och en ökad risk för fragmentering av marknaden, vilket kan leda till ökade kostnader och försvårat marknadstillträde för utländska produkter. Risken för att märkningssystemet uppfattas som protektionistiskt ökar, eftersom de krav som kontrollordningen ställer upp kan förändras utan insyn och sedvanligt remissförfarande. SWEDAC anser att det, särskilt med hänsyn till att både EU (Fonden för fiskets utveckling), Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket finansierar framtagandet av det aktuella miljömärkningsprojektet, vore ytterst olämpligt att införa en märkning i ett slutet system. Det är viktigt att kontrollordningar som rör miljömärkningssystem är utformade på liknande sätt som andra kontrollordningar som internationell handel sätter sin tilltro till. Märkningen bör således bygga på internationella standarder och öppna system.

Man reagerar på att KRAV till synes på egen hand ska utföra bedömningar och utöva tillsyn. Man tycker inte att miljömärkningsorganet ska tillsätta en beståndsbedömningskommitté (expertråd) utan föreslår istället en annan organisation med ”oberoende ställning” i förhållande till miljömärkningsorganisationen, lämpligen Fiskeriverket (vars oberoende dock har ifrågasatts p.g.a. dess traditionella närhet till fiskerinäringen, se diskussionen kring expertrådet, avsnitt 5.2).

I den andra remissen infördes ett avsnitt om kvalitetssäkring genom koppling till internationella standarder. Regelverket måste bygga på att miljömärkningsorganisationen uppfyller IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements) Accreditation Criteria (IAC), förutom i den meningen att IFOAM inte har några ”Basic Standards” för fiske. I en paragraf sägs också att ackreditering enligt en ISO-standard (ISO/IEC Guide 65) kan godtas. SWEDAC lät sig emellertid inte nöjas:

I det nu aktuella förslaget hänvisas på ett flertal ställen till IFOAM och IFOAM Accreditation Criteria (IAC). SWEDAC vill uppmärksamma på att IFOAM inte är medlem i IAF³⁵, vilket medför att IFOAM inte kompetensbedöms på samma sätt som de

³⁵ IAF står för International Accreditation Forum och har nationella ackrediteringsorgan som medlemmar, vilka underkastar sig att bli bedömda av de övriga ackrediteringsorganen i IAF via s.k. peer review.

nationella ackrediteringsorganen. IFOAM utarbetar själv de kriterier som skall tillämpas av certifieringsorganen utan den insyn och öppenhet som normalt gäller vid utarbetande av de tekniska standarder eller andra normativa dokument.

SWEDAC betraktar alltså IFOAMs och KRAVs lösningar som sektoriella till skillnad mot öppna system där ”provnings- och certifieringsorgan /.../ fått sin kompetens inom olika områden bedömd på ett objektivt sätt”.³⁶ SWEDAC gillar förvisso den föreslagna kopplingen till ISO, men anser samtidigt att det är olämpligt att två separata bedömningssystem används och föreslår att alla hänvisningar till IFOAM och IAC utgår. I det slutgiltiga förslaget behölls dock kopplingen till både IFOAM och ISO. Det skulle rimligtvis vara svårt för KRAV att stryka kopplingen till IFOAM eftersom KRAV har ett långvarigt samarbete med IFOAM och var den första organisationen i världen som ackrediterades av IFOAM. Det återstår att se om SWEDAC tänker göra någonting mer åt denna olösta konflikt.

Det är inte bara SWEDAC som talar varmt om frihandel. Även miljöorganisationer kan göra detta. WWF förespråkar dock koppling till MSCs globala kriterier (remiss 1):

I anslutning till denna remissomgång vill WWF mer specifikt analysera om och hur KRAVs förslag kan anslutas till existerande riktlinjer och kriterier för miljömärkning av fisket enligt MSCs normer. WWF anser generellt att man bör eftersträva att ev skillnader mellan olika miljöcertifieringssystem minimeras.

Även aktörer från förädlingsindustrin (Findus och Abba) har förespråkat koppling mellan MSC och KRAV-standardens dels för att möjliggöra ett större utbud på hemmamarknaden och dels för att MSC-märkningen är gångbar i den internationella handeln (KRAV 2003 10 08).

5.6 Genomförbarhet

En sorts debatt som dyker upp i alla miljömärkningssammanhang är den kring genomförbarhet. För att ett företag ska kunna miljöcertifiera sig måste det vara ekonomiskt och tekniskt möjligt att certifiera sig. Påståendet är på ett sätt en truism, men de kritiska frågorna gäller vad som är att betrakta som genomförbart och för hur stor del av näringen certifieringen ska vara genomförbar (jfr avsnitt 5.1).

³⁶ Den kritiske läsaren undrar nog om det finns någon certifiering och ackreditering som kan vara strikt ”objektiv”. För att utveckla svar på frågan rekommenderas ett par böcker: Power (1997) och Tamm Hallström (2004).

I det här fallet är det särskilt om regler kring fiskebåten som genomförbarhetsfrågan har förts på tal. Principen är att fiskefartygets verksamhet och drift ska planeras och bedrivas på sätt som innebär så liten påverkan på miljön som möjligt varmed man hänvisar till frågor kring bottenfärger, rengöringsmedel, utsläpp från bränsle och så vidare. Enligt Charles Olsson har de viktigaste frågorna för fiskare just handlat om ”genomförbarheten”. Om beståndbedömningen inte godkänner fisket är det inte mycket fiskaren kan göra, men vad som erfordras av båten är förstås centralt för fiskaren. Han säger att den första remissen speglade en total okunnighet om hur det faktiskt ser ut på en fiskebåt och han menar att så gott som ingen fiskare hade klarat reglerna. Han räknade ut att det hade krävts investeringar i miljonklassen för att klara ribban. Även KRAVs Marc Wester säger på ett liknande sätt att vid ”första remissen var man ute och seglade”. Olsson säger dock att fiskarena har fått stor acceptans av KRAV för sitt krav på genomförbarhet och gillar att en person från KRAV har följt med på en fiskebåt. Olsson jämför med Fiskeriverket som ibland bara plötsligt delger fiskare nya riktlinjer utan att någonsin följa med på fiskebåtar. KRAV har också sett till att fiskare i pilotprojekt fått testa standardkriterier (såväl den andra remissen som slutförslaget) i praktiken.

Flera av dem som representerar fiskarena reagerade till exempel mot detaljnivån i den första remissen. Det är vanligt att miljöorganisationer vill ha med flera, kvantifierbara kriterier i miljömärkningssammanhang (Boström 2003a), men så är fallet bara delvis nu. Kvantifiering är viktigt enligt dessa men beståndsfrågan har uppfattats som så pass viktig att detaljer inte får ta kål på processen. WWF har förfäktat denna ståndpunkt, liksom systemekologen Sture Hansson i remissvar.³⁷ Niklas Wennberg säger:

Fiskerinäringen kan tycka att KRAV ligger för nära miljörörelsen, men det är snarare KRAV som kör med en del kuriosa än miljörörelsen. KRAV utgår från vad som redan finns i KRAVs regler varför det kan inkluderas lite perifera detaljer. Miljörörelsen har signalerat att man ska säkerställa beståndsvården.

En detalj som retat upp aktörer men sedan tagits bort är ”Minst 50% av den inköpta provianten är ekologisk, räknat som penningvärde”. Ett par fiskerikon konsulenter undrade vad som gäller för övriga KRAV-producenter. Någon undrade också om detta skulle kontrolleras.

Flera informanter påpekar att fiskare tycker det är jobbigt med detaljregler. De vill bara veta: ”funkar min båt”. Några informanter pekar också på att det

³⁷ Även om SNF inte direkt trycker på detaljnivån påtalar man behovet av kvantifiering (remiss 1): ”SNF anser att man i regelverket bör undvika att använda formuleringar av typ ’så långt som möjligt’, ’t ex’, ’som är rimligt’ mm. Det försvårar för kontroll, eftersom det alltid lämnar utrymme för tolkning.” Bättre med få tydliga kvantifierbara regler än många otydliga.

handlar om en yrkeskår som inte är särskilt välutbildad och som har en hög medelålder, med andra ord en kår som inte är särskilt mottaglig för detaljregler. Faran med detaljnivån ligger inte bara i att luften kan gå ur dem som ska certifieras. En detalj i form av ett mycket specifikt tekniskt krav kan mycket snabbt bli obsolet på grund av teknisk utveckling.³⁸

När det gäller detaljnivån säger Cejie att det första förslaget inte i första hand var avsett att fungera i verkligheten. Viktigare var att få till ett startskott och sätta igång en diskussion, mot bakgrund av att ”det var väldigt mycket prat och förutfattade meningar kring hur ett regelverk skulle kunna se ut”. Det fanns många vaga uppfattningar om vad som kunde regleras och ”vi behövde få fram exempel på vad som i alla fall teoretiskt kan funka”.

En annan punkt som har med genomförbarhet att göra är vad som har kallats ”parallellfiske”. ”Parallellfiske” eller ”deltidsfiske” handlar om att ett certifierat fartyg kan bedriva icke-miljömärkt fiske på vissa resor i en övergångsperiod. För somliga är tanken stötande att ett certifierat fartyg parallellt ska kunna bedriva icke-miljömärkt fiske.

SNF anser att ett certifierat företag/fartyg inte ska få användas både för miljömärkt och icke miljömärkt fiske. Den föreslagna grundprincipen är ju att det enskilda fartyget ska miljömärkas. Spontant verkar det då ologiskt att tala om att ett miljömärkt fartyg ska kunna användas både för miljömärkt och icke miljömärkt fiske. Vi anser att det skulle rubba trovärdigheten för systemet. Hur ska det kommuniceras till kunden? (remiss 1)

Klas Hjelm säger att systemet med parallellfiske underlättar fusk. Vad är det som hindrar att en fiskare verkligen håller isär fiskarna i rätt mängd och inte tar fisk som är fångad på resan avsedd för icke miljömärkt fiske och lägger den bland de miljöriktigt fångade fiskarna?³⁹

Den motsatta synpunkten, framförallt framförd av yrkesfiskare, är att parallellfiske eller ”deltidsfiske” måste tillåtas för att underlätta lönsamhet och ”fasa in” fartyg i KRAV-märkt fiske. Som Olsson uttrycker det: ”Om en fiskare skulle bli inlåst i det miljömärkta fisket och om fisket sedan slår fel... om du inte har den möjligheten så är du borta. Du måste kunna vara flexibel”.

Debatten har varit utdragen och fortsatt i de slutliga diskussionerna i styrelsen. Debatten har resulterat i regler för även parallellfisket, att det till exempel måste ha gjorts en tillfredsställande beståndsbedömning och att

³⁸ Yrkesfiskare har t.ex. ifrågasatt det rimliga att ett miljöcertifierat fartyg måste byta till utombordsmotorer av fyrtaktstyp. En sådan investering anses vara mycket kostsamt, och svår att motivera så länge den gamla motorn fungerar, och rent av onödig eftersom det håller på att utvecklas lika miljövänliga motorer av tvåtaktstyp. I det färdiga förslaget mjukades regeln upp något, men alltså finns kravet på fyrtaktstyp.

³⁹ Detta är kanske inget problem om det rör sig om olika arter.

parallellfiske inte får ske på bestånd som bedöms som hotade. Enligt Marc Wester har frågan varit kontroversiell men egentligen inte medfört några större problem. SNF tycker dock, enligt Hjelm, att man här ger principen om genomförbarhet för stort genomslag och menar att det räcker om det är genomförbart för 10 % av fiskarena.

5.7 Kontroll

Ett trovärdigt miljömärkningssystem måste ha ett trovärdigt kontrollsystem. De som får miljöcertifikat måste kontrolleras av en oberoende certifieringsorganisation så att reglerna verkligen efterlevs. Att skapa ett trovärdigt kontrollsystem är allt annat än enkelt (jfr. Power 1997, 2000) men med hjälp av exempelvis precisa standardkriterier kan sådant underlättas (Humphrey & Owen 2000; Gulbrandsen 2004). En komplicerande faktor är, som jag har varit inne på tidigare, uppfattningen att hela näringen associeras som fuskbenägen. Just detta upplever fiskare och därför vill de ha ett miljömärke för att bevisa att de är bra. Men om hela näringen uppfattas som fuskbenägen torde det också krävas någonting extra av just kontrollfunktionen. Flera informanter, inte minst från projektgruppen, talar därför i sammanhanget om *spårbarhet* som AO – det måste vara möjligt att kunna spåra att den miljömärkta fisken verkligen kommer från det biologiskt säkra bestånd som åsyftas. Det projektet fram för allt har satt sin lit till är ett satellitbaserat kontrollsystem (VMS, se ovan) som tagits i bruk av myndigheter, i kombination med fiskares egendokumentationer (t.ex. vad gäller bifångst). Med hjälp av VMS kan man övervaka fiskarens position och hastighet och därmed klara ut var och om fiskaren fiskar. Somliga ser denna detalj som

förmodligen den viktigaste vad gäller konsumenternas förtroende för miljömärkningen. Ett elektroniskt övervakningssystem upplevs, och är antagligen, mycket mer tillförlitligt än en manuell dokumentering. (Coop, remiss 2).

Andra (SNF, MSC) är inte alls lika tillitsfulla. SNF har själv skrivit om fiskarkårens fuskbenägenhet och krävt att märkningssystemet måste vidta extra noggranna åtgärder för att garantera trovärdighet. Den mest kritiska frågan av alla för SNF gäller just kontrollsystemet:

En av de viktigaste punkterna när det gäller trovärdigheten är kontrollfunktionen. Utan att vilja misskreditera något enskilt företag måste tyvärr konstateras att ett omfattande fusk med fångster, kvoter, förbudsområden, redskap mm förekommer. De få som ertappas med att bryta mot reglerna har hittills fått så obetydliga påföljder att fusket lönar sig. Detta har naturligt nog skapat en stor skepsis mot hela näringen. Ska ett

miljömärkt fiske ha någon möjlighet att uppfattas som trovärdigt och stödjas av kunderna måste KRAV kunna visa att ett effektivt kontrollsystem finns. /.../ I det nu presenterade förslaget kan vi dessvärre inte hitta några förslag till hur kontrollen ska fungera (remiss 2)

Enligt Hjelm från SNF tycker man att det inte var ”tillräckligt tydligt redovisat hur kontrollen skulle gå till. Konsumenten måste kunna lita på kontrollen”. Vad som till exempel har diskuterats är att kontrollanter följer med på fiskebåten. Sådan kontroll har dock förmodats vara dyr. Och det skulle förmodligen vara svårt att utföra stickprov på en fiskebåt som inte fiskaren viste på förhand – en poäng med stickprov torde vara att det finns ett överraskningsmoment (det är förmodligen lättare att kontrollera jordbruk och skogsbruk). SNF har vidare fört på tal frågan hur parallellfiske kan försvåra kontrollen. Om en fiskare kan ägna sig åt både miljöcertifierat och icke-miljöcertifierat fiske kan det vara svårare att garantera spårbarhet, det vill säga att den miljömärkta fisken verkligen kommer från den miljöcertifierade fångsten.

5.8 Övrigt: transporter, förädling

Ett par viktiga sammanhängande miljöaspekter som har ignorerats av KRAV tidigare när det gäller ekologisk mat är energiförbrukning och transporter (Klintman & Boström 2004b). När det gäller detta fall fanns åtminstone en ambition att inkludera framför allt transporter. En del remissinstanser tog upp frågan om att märkningen bättre borde omfatta transporter. SIK (Institutet för Livsmedel och Bioteknik AB) pekar på frågan om transporter och bränsle, att det ska vara miljöanpassat. Energianvändningen tas också upp av SNF. I andra remissen föreslogs att fiskråvaran i produkten inte får ha transporterats mer än 5 000 kilometer från fångstplatsen. Andra kritiserade tvärtom idén att inkludera kriterier som beaktar transporter. Följande citat kommer från Feldt's Fisk & Skaldjur (remiss 1)

Det förekom under vår lilla grupp under hearingen uppgifter om fisk som kommer långväga inte skulle kunna KRAV-märkas pga den långa transporten. Här har vi en annan synvinkel på detta. Vi måste väga in att den fisk som kommer långväga faktiskt ersätter fisk från ”våra” bestånd i NÖ Atlanten. Hade vi inte haft denna import skulle det innebära en betydligt större risk för utfiskning av tex Östersjötorsk.

Det förekommer idag kravmärkning av frukt från länder långt härifrån (långa transporter), vilket gör att även fisk långt härifrån borde kunna KRAV-märkas.

KRAVs tidigare regler blir här en jämförelsepunkt i negativ mening. 5000 kilometer förslaget kom inte med i slutförslaget. Nu finns, på principnivå, endast en allmän formulering om att transporter och förädling ska ”förbruka så lite energi som möjligt genom att välja bästa tänkbara bränsle och teknik och att välja den kortaste vägen mellan havet och konsumenten”. Kanske var det också en del frihandelsrelaterade kommentarer som gjorde att KRAV frångick idén.

En annan debattpunkt som är en kär käpphäst för KRAV och överhuvudtaget för den ekologiska (jordbruks-)rörelsen – snarare än miljörörelsen i allmänhet – handlar om ”naturlighet” (jfr Boström & Klintman 2003). Många fiskprodukter är förädlade produkter. Abba Seafood var angelägen att kunna miljömärka förädlade fiskprodukter. Det har tidigare varit en debatterad fråga inom KRAV hur mycket man kan förädla en råvara utan att den blir ”onaturlig” och därmed omöjlig att märka (ibid). Överhuvudtaget är KRAV sparsam med att tillåta tillsatser, och det gäller särskilt syntetiska.

Men i detta fall handlar det om att miljömärka produkter med ”100-årig tradition” som Bengt Ahlström från Abba Seafood uttrycker det (e-postfrågor). Det kan krävas särskilda tillsatser i ”seafood” (kryddning och konservering) som inte gillas av KRAV men som samtidigt inte kan kompromissas bort av förädlare. ”KRAV var tvungna att ändra sig, de hade ingen erfarenhet av seafood, de har fått tänka om här”, säger Yngve Björkman. Johan Cejie säger att vissa verkar ovana vid tanken på att begränsa användning av tillsatser, och man möts lite omotiverat av frågor om dispens. KRAV har sagt ok till en del undantag för en viss period, säger Cejie, men det är egentligen inget nytt att tillåta undantag för vissa speciella produkter. Undantag finns även för andra produkter.

6 En avslutande analys

6.1 Regleringssammanhanget, den politiska bakgrunden och organisationslandskapet

6.1.1 Den tidigare regleringen

För att förstå förutsättningarna för miljömärkning av fisk är det för det första viktigt att sätta den i relation till existerande reglering. En viktig bakgrund är att internationella, europeiska och nationella regleringar uppfattas, enligt många debattörer och forskare, vara i stora drag misslyckade när det gäller att skydda de marina ekosystemen och garantera långsiktighet i förvaltningen av fiskresursen. Man talar om överkapacitet, missriktad reglering, rigiditet,

fuskbenägenhet, kontrollsvårigheter, kunskapsosäkerhet och så vidare. Dessa ”misslyckanden” skapar incitament för aktörer att söka nya regleringsformer såsom miljömärkning. Samtidigt kan tidigare misslyckanden göra det svårt att utveckla former som bygger på positiv konsumentmakt. Miljömärkning av fisk måste bygga på att det finns bestånd som kan klassas som biologiskt säkra men i praktiken, i dagsläget, verkar det vara svårt att hitta sådana fiskbestånd. Det är än så länge bara Kosterräkan som är miljömärkt och när det gäller fiskar är det, enligt informanter, troligen bara Nordsjösill som i dagsläget har chans att bli miljömärkt.

Ett annat mönster i den tidigare regleringen och förvaltningen förefaller vara det centralistiska och förvaltningens integration med den Europeiska regleringen. Det snabba avfärdandet av MSC tidigt i processen kan tolkas som att initiativet ”underifrån” inte var kompatibelt med det etablerade systemet (jfr Constance & Bonanno 2000; Todd & Ritchie 2000). Att framställa den tidigare regleringen som misslyckad och samtidigt stänga dörren för samverkan – vilket tjänstemän från myndigheter upplevde – kan vara ett effektivt sätt att underminera ens egna chanser att ta ”plats i regleringsutrymmet” (jfr Hancher & Moran 1989). När FSC, det vill säga MSCs motsvarighet i skogssektorn, initierades i Sverige var de frivilliga initiativen väl förenliga – rent av emotsedda – med de policymål och regler som hade utvecklats i staten några år tidigare (Boström 2002a, 2003b).

Parallellt med detta avfärdande har det dock på alla nivåer (globalt, europeiskt, nationellt) utvecklats, om än en brist på bindande regler, nya tänkesätt och principer som innebär en öppenhet för miljölösningar, försiktighetsåtgärder och marknadsorienterade instrument. FAOs uppförandekod har nämnts liksom ekosystemansatsen. Dessa diskursiva förändringar har gjort det lättare att tala om och förorda miljömärkning. Exempelvis har statliga aktörer gått från en avvisande inställning (till MSC) till en tydligt positiv (KRAV). Förändringen i attityden har kanske inte bara att göra med att man uppfattar KRAV som bättre än MSC utan det kan mycket väl ha att göra med att KRAV initierades senare än MSC och att de numera ser relevansen med miljömärkningsinstrumentet i förhållande till etablerade policymål och regleringsinstrument.

När man talar om regleringskontext är det också viktigt att fästa uppmärksamhet på den globala frihandelsdiskurs, med WTO i spetsen, som medför att miljömärkningssystem noggrant behöver beakta hur ett lokalt system fungerar i ett globalt sammanhang (se framför allt avsnitt 5.5)

6.1.2 Politisk bakgrund/kultur

Den svenska samförståndsandan var inte särskilt framträdande i slutet av 1990-talet i fisksektorn. Inom den så kallade järntriangeln (förhandlingarna mellan

SFR, Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket) var andan sannolikt mycket framträdande, men inte om man inkluderar alla aktörer som hade åsikter om fiskets förvaltning. När miljömärkningsidén introducerades var den ömsesidiga misstron mellan antagonister stark. Förutsättningarna för en inklusiv miljömärkningsprocess verkade vara klena.

Politiseringen av fisket de senaste åren har bidragit till att förändra mönstret ganska radikalt. Det är intressant att se hur intresset för miljömärkning bland fiskare har utvecklats parallellt med en växande offentlig debatt kring fisket. Och trots allt ser vi även i detta fall hur en speciell politisk kultur gör sig till känna (se avsnitt 1.1). Vad jag fram för allt vill poängtera är organiserade intressens latenta förmåga att mötas för relativt långvarig dialog och kompromissande i strävan att implementera nya reformer. En period med tydliga konflikter kan ersättas ganska snabbt med en period med dialog, alliansskapande, pragmatisk problemlösning och sinnelag för reformer. Likaså ser vi även i detta fall hur stark tilltro till vetenskap (framför allt ICES) bidrar till miljömärkningsprocessen. Oeniga aktörer kan ändå enas om att ICES är att lita på.

6.1.3 Organisationslandskapet

Den politiska kulturen kan inte ses oberoende av mönster i organisationslandskapet. Jag hävdade i inledningen att det svenska organisationslandskapet visat sig vara gynnsamt för miljömärkningsprocesser, tack vare ett rikt organisationsliv med starka organisationer både inom stat, näringsliv och civilsamhälle och via en väl utvecklad interaktion sådana organisationer emellan. Ett problem i fisksektorn har varit den asymmetriska maktstrukturen i den meningen att organisationer som utmanat traditionella idéer kring fiskets reglering och förvaltning har varit exkluderade och marginaliserade. Det har varit svårt för sociala rörelser att slå in en kil i den mycket starkt internt sammanhållna fisksektorn.

Med den växande offentliga debatten kring fisket har trots allt en mer symmetrisk maktstruktur vuxit fram. Relativt snabbt har åtskilliga fiskare och andra aktörer i näringen sett att miljömärkning kan vara ett sätt att profilera hela näringen i ljuset av en alltmer svartmålad mediabild. Även om miljöorganisationer och andra frivilligorganisationer har varit exkluderade i fiskeförvaltningen så har de sedan länge varit starkt etablerade i Sverige och kan därför relativt snabbt ockupera utrymme i fältet. Likaså ser fler aktörer från fiskerisidan poängerna att söka samarbeta och utveckla allianser med miljöorganisationer – de börjar uppfatta att miljöorganisationernas starka symboliska resurser kan vara till gagn för dem själva (jfr Klintman och Boström 2004a). Fiskarkårens interna sammanhållning blir mindre framträdande – något

som kan vara till gagn för miljömärknings eftersom miljömärkning bygger på differentiering av näringen.

Miljömärknings bidrar också i sig till att differentiera näringen, åtminstone i symbolisk mening. Samtidigt är det intressant att lyfta fram en vision, en förhoppning kring miljömärknings att en konstruktiv dialog kan skapas aktörer emellan. Det finns en vision om att miljömärknings kan bidra till att bygga upp en ny sorts gemensam kåranda. Detta har att göra med det ömsesidiga beroendet fiskare emellan när det gäller förvaltningen av en gemensam resurs. Fiskare kan mycket enkelt slå undan fötterna för andra fiskare (såsom anklagelsen att industrifisket tar kål på det småskaliga kustnära fisket). En icke-miljöcertifierad fiskare kan fiska upp bestånd så att miljöcertifierat fiske inte blir möjligt på beståndet.⁴⁰ Därmed blir miljöcertifierade fiskare och miljömärkningsssystemet beroende av att andra fiskare och andra instrument inte undergräver det bestånd som miljöcertifierade fiskare fiskar på. Om icke-miljöcertifierade fiskare ändå gör detta, är förhoppningen, enligt Cejje, att en debatt skapas. Följaktligen kan man se miljömärkningsinstrumentet som en möjlig källa till att tydliggöra ett generellt problem i fisket, ett sätt att öppna upp en diskussion, att på sätt och vis ställa fiskare mot fiskare.

6.2 Organiseringen

Jag har redogjort för en utveckling mot en mer symmetrisk maktstruktur. En asymmetrisk maktstruktur ändras emellertid inte till en symmetrisk över en natt. Det handlar om relativt långsamma och utdragna förändringar. Och tidigare interaktionsmönster påverkar hur dagens organisering kan gå till. Om aktörer – t.ex. miljöorganisationer och fiskeorganisationer – aldrig tidigare har lyckats föra en konstruktiv dialog med varandra är det inte bara att sätta sig vid runda bordet som jämbördiga parter och börja samtala. En väsentlig del av processen var därmed att hitta och utveckla fungerande samverkansformer. Den redan etablerade och välrenommerade organisationen KRAV passade bra här. Det var inte bara så att KRAV kunde erbjuda ett redan känt och uppskattat miljömerke. Viktigt var att KRAV hade etablerade rutiner – somliga upplevde att det tidigare arbetet var ofokuserat och osystematiskt – och vad jag framför allt vill lyfta fram är KRAVs form som en hybridorganisation. I och genom KRAV möts aktörer som ”tillhör” civilsamhället, marknadssfären och staten. Det betyder att ingen kontrollerar allt och alla har en del i kontrollen av alla andra. KRAV kan ses som ”the second best strategy” av alla. Och KRAV motsvarar skapligt ideal som

⁴⁰ Samma förhållande gäller egentligen också mellan fiskeripolitiken som sägs ofta gynna kapacitetsstarka fiskare och som sätter TAC långt under nivån för vad som kan betraktas som biologisk säkert. Icke-miljömärkta fiskare kommer att fiska upp den nivån och därmed göra det omöjligt för miljömärkning. I de fall där TAC sammanfaller med den biologiskt säkra nivån uppstår dock inte problemet, såvida det inte förekommer svartfiske.

öppenhet, inklusion, representativitet, transparens och så vidare. Intressant att fästa uppmärksamhet på är också hur KRAVs tidigare regelsystem har varit en förebild både positivt ("dessa regler finns redan och bör gälla även fiskare") och negativt ("om inte ekologiska bönder behöver göra detta ska inte heller vi ...").

Samtidigt kunde inte det här speciella projektet – ett icke-typiskt KRAV-projekt – skötas på ett helt igenom invant KRAV-vis. På grund av det låsta debattklimatet grupper emellan upplevdes det som nödvändigt att fiskbranschen var mest drivande medan miljöorganisationerna förpassades till referensgruppskategorin. Vi ser här hur kontexten påverkar processen. I ljuset av SNFs tämligen besvärande kommentarer på remisserna samt dess tveksamhet att offentligt välkomna märket kan man ställa den kontrafaktiska frågan vad som hade hänt om projektet ansträngt sig mer att inkludera grupper på lika villkor – om detta nu hade varit möjligt. Jag tänker dock inte försöka ge ett svar på den frågan.

I inledningen hävdade jag att lyckosam organisering inte bara kan bidra till att processen kan gå i lås men även till att aktörer utvecklar ömsesidig respekt och tilltro, att de i ökad grad erkänner varandras kompetens och intentioner. Det förefaller som att miljömärkningen har bidragit till en utveckling i den riktningen även om aktörer kanske ännu inte fullt ut litar på varandra eller bejakar varandras kompetens. Men om det tidigare enbart rådde konflikter så finns nu, åtminstone också, en konstruktiv dialog och även allianssamverkan inom fältet.

Flertalet informanter tycker att arbetet har varit konstruktivt. Man säger att fiskares attityd har ändrats från att se märkningen som ett hot till en möjlighet. Mark Wester, som exempel, beskriver att KRAVs process har bidragit till att överbrygga motsättningar: "det har varit mycket fruktbarande". Fiskaren Charles Olsson tycker att fiskare har blivit mer betrodda i miljömärkningsarbetet än i många andra sammanhang. Han jämför med hur attityden kan vara från Fiskeriverket och bland forskare: "Detta är ett problem vi har, att inte bli trodd", och han fortsätter att kommentera KRAV-processen:

Vi har förstått bättre vad andra är ute efter. Vi har alltid sett oss hotade för vi har sett att andra vill få bort oss, och nu ser vi en möjlighet. Vi har tidigare inte suttit tillsammans.

Staffan Larsson som kommer från den myndighet, Fiskeriverket, som Olsson på flera punkter under intervjun kritiserar, ser själv många fördelar med miljömärkningen. En viktig aspekt handlar om att kunskapsanspråk tvingas jämkas samman:

Miljömärkning ger en möjlighet på så vis att vi tvingas på ett komplicerat sätt bedöma fisket, att på ett strukturerat sätt hitta rätt och fel. Det blir mer objektivt. Miljömärkning är ett sätt att skärpa diskussionen.

en av de starkaste bitarna med miljömärkning är att för första gången slussas aktörerna in i ett strukturerat system där alla måste komma överens. Man kliver på ett tåg som är svårt att kliva av.

Aktörerna tvingas jämka samman sina argument. Märkningen forcerar fram konsensus. Konsensusnivån ska dock inte överskattas. Klas Hjelm säger att SNF och SFR inte alls har närmat sig varandra. Johan Cejie säger: "Även om fiskare är i princip överens med miljöorganisationer, så kan de vilja markera att de inte är överens. 'SNF samarbetar vi inte med, därför att de har stött Miljöpartiet i torskfrågan'". Dessa fortsatta låsningar är hämmande för projektet menar Cejie. Det försvårar till exempel lanseringsarbetet.

Å andra sidan, när projektet startade saknades acceptans för att miljöorganisationer skulle vara med i styrgruppen. Nu har ledare för fiskeorganisationer till och med sagt ok till att en person från WWF sitter med i expertrådet. Det kanske ännu inte är fråga om att de erkänner varandras kunskaper, säger Cejie, men de accepterar varandras medverkan och erkänner att de är beroende av varandra.

Att miljömärket har implementerats betyder inte att debatten kring miljömärkningen och dess kriterier tar slut. Det är till exempel slående att det finns flertalet ärenden vars lösningar skjuts till framtiden och som i praktiken kommer att avgöras av det så kallade expertrådet. Det rör sig bland annat om vilka bestånd som ska vara öppna för märkningen, vilka metoder som ska tillåtas och hur mycket gifter i fisken som kan accepteras. En fråga som informanter tror kommer vålla debatt i framtiden är när expertrådet/KRAV ska fatta beslut om bestånd som inte är föremål för ICES bedömning och rådgivning.

6.3 Inramningen

En viktig del av processen har varit att komma fram till en mer eller mindre underförstådd helhetsförståelse av miljömärkningen som sådan. Det handlar om att komma fram till en gemensam inramning utifrån vilken debatter kan fokuseras. En gemensam inramning bidrar till skapandet av en konstruktiv dialog och att parter kan kompromissa med varandra. En intressant fråga är vad som hamnar innanför och utanför den etablerade ramen.

Som nämndes inledningsvis kan KRAVs huvudsakliga miljömärkningsarbete förstås som baserad utifrån en *eko-pragmatisk* metainramning. KRAV har effektivt lyckats förena ett marknadspragmatiskt perspektiv med ett perspektiv

som betonar naturlighet och miljöstringens. Hur ser det ut i det här fallet? Utfallet utifrån den marknadspragmatiska sidans perspektiv måste sägas vara positivt. Genomslaget har varit starkt. Detta visar sig i betoningen på genomförbarhet (t.ex. parallellfiske och en hel del förändringar mellan remisserna vad gäller regler kring båten). Aspekter som främmande ämnen i fisken, transport och djuretik har inte ignorerats men de har successivt tonats ned. Och det är högst oklart hur dessa aspekter kommer tillgodoses i praktiken när fartyg ska bedömas och kontrolleras. Kriterierna har också utvecklats så att de ska kunna vara förenliga med frihandelsargument. Något som kanske kan kvalificeras som teknikoptimism enligt somligas bedömningsmallar är att alla tekniker i princip är godtagbara - detta i och med betoningen på teknikens funktion och inte tekniken i sig. Kanske man även kan tala om en slags kontrolloptimism i ljuset av fiskerinäringens påstådda fuskbenägenhet (jfr Power 1997, 2000). I det här fallet har idéer kring ”naturlighet” inte varit särskilt framträdande. Tankar kring naturlighet har en starkare tradition i den ekologiska rörelsen (avseende jordbruk och ekologisk mat) än när det gäller förvaltningen av fiskresursen. I och med frånvaron av en naturlighetsprincip har det varit svårt att insistera på att inte tillåta vissa tillsatser i förädlade fiskprodukter.

Den motsatta polen som här kallas ”miljöstringens” har emellertid långt ifrån saknat betydelse. Den miljöstringenta polen har kunnat förena sig med den pragmatiska polen genom att fokusera på den marina miljön (biologiskt säkra bestånd som inkluderar försiktighetsansatsen, inga skador på den marina miljön).⁴¹ Detta fokus sätter också gränser för den marknadspragmatiska polens räckvidd. Vad som helst kan inte bli genomförbart. Vilken fiskare som helst har inte möjlighet att skaffa sig ett certifikat. Parallellt med ”genomförbarhetstemat” har följaktligen även ”spjutspetstemat” fått genomslag. Kunskap, farhågor, hot, idéer och metaforik kring *utrotning* är ett viktigt maktmedel för den miljöstringenta sidan. Att tala om biologisk mångfald och fokusera på arter (inte bara fiskar men även sälar, fåglar etc.) torde också vara en viktig inramningsstrategi. Den miljöstringenta sidan kan koncentrera sig på vissa aspekter – inte alla – och därigenom värja sig mot den marknadspragmatiska förhoppningen att en mycket stor andel av fiskarkåren ska kunna miljöprofilera sig via ett miljömärke. En förhoppning som antyds av särskilt KRAV-informanterna, även om inte detta uttrycks offentligt, är att miljömärket ska göra det lättare för småskaliga kustnära fiskare att visa upp sig och stå sig gentemot det storskaliga industrifisket.

⁴¹ Miljömärkningsprocessens idégrund – den eko-pragmatiska inramningen som balanserar marknadspragmatism och miljöstringens – stämmer väl överens med den tankemodell som går under beteckningen *ekologisk modernisering* (se Hajer 1995; Boström 2003a). I den ekologiska moderniseringens tankeram ingår aspekter som teknikoptimism, naturvetenskaplig tilltro, plus-summelösningar (det som är bra för miljön är bra för ekonomin), föregripande och förebyggande (istället för reaktiva ad-hoc lösningar), stegvis förändring och miljöproblematikens avmystifiering (jfr naturlighetstemat). Perspektivet andas en stark tro på rationalitet.

6.4 Ett trovärdigt instrument för en misstrodd näring?

Jag vill avsluta genom att peka på en frågeställning som har varit mycket central under processen. Frågeställningen är hur det är möjligt att skapa ett trovärdigt instrument för en näring som ingen tror på. Det är just känslan av att vara misstrodd som motiverar många fiskare att ansluta sig till miljömärkningsidén. Samtidigt förutsätter miljömärkningen att konsumenter och andra litar på de aktörer, inklusive fiskerinäringen, som står bakom den. Hur löses detta dilemma? Kommer konsumenterna att lita på märket och på den förfäktade spårbarheten, selektiviteten, transparensen och kontrollen? Något färdigt svar på dessa frågor kan förstås inte ges här – det är för tidigt än – men de torde vara centrala för den fortsatta forskningen om både detta och andra fall. Hur som helst har flertalet parter varit djupt fundersamma under processens gång hur denna trovärdighetsfråga ska lösas. Att skapa trovärdighet är inte ett sidospår, det ingår i själva miljömärkningsarbetets kärnverksamhet.

7 Referenser

7.1 Intervjuer

Adolfsson, Bertil, förbundsordförande, SVC, och vice ordförande, SFR; deltagare i styrgruppen för KRAVs fiskmärkningsprojekt; intervju (tillsammans med Fredrik Lindberg, se nedan) 2003 03 05, 1 tim.

Ahlström, Bengt, Abba Seafood (e-postfrågor, besvarade 2004 05 04).

Björkman, Yngve, ordförande FR; intervju 2004 03 11, 1 tim 30 min.

Cejie, Johan, kvalitets- och miljöansvarig på KRAV, projektledare för KRAVs fiskmärkningsprojekt; intervju 2002 12 16, 1 tim 30 min; samt intervju 2004 04 22, 2 tim 30 min. (uppföljande e-postkommunikation okt/nov 2004)

Hjelm, Klas, naturvårdschef SNF; intervju 2004 03 26, 1 tim.

Larsson, Staffan, tjänsteman på Fiskeriverket (f.d. fiskare); intervju 2003 03 04, 2 tim.

Lindberg, Fredrik, ombudsman, förbundssekreterare och jurist på SVC; intervju (tillsammans med Bertil Adolfsson, se ovan) 2003 03 05, 1 tim.

Lindquist, Armin, docent i zoologi, professor namn, bitr. generaldirektör och chef för FAOs fiskeriavdelning till 1992, Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium; intervju 2004 03 11, 1 tim 20 min.

Modin, Johan, fiskeribiolog från Göteborgs Universitet, deltagare i styrgruppen för KRAVs fiskmärkningsprojekt; e-postfrågor besvarade 2004 06 08.

Nyman, Lennart, naturvårdsdirektör, WWF; intervju 2002-11-18, 1 tim; e-postföljdfrågor besvarade 2004 07 26.

Olsson, Charles, räkfiskare, deltagare i styrgruppen för KRAVs fiskmärkningsprojekt; intervju 2004 03 12, 2 tim.

Sjöstrand, Bengt, laborator vid Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium; intervju 2004 03 11, 1 tim 30 min.

Sporrong, Niki, jobbade med fiskefrågor för WWF 1997- 2002, sedan för Institute for European Environmental Policy (IEEP) i London, nu på Fiskesekretariatet i Stockholm; telefonintervju 2002 12 02, 1 tim 30 min. (uppföljande e-postkommunikation okt/nov 2004)

Stenberg, Christina, VD Svensk Fisk, medlem i styrgruppen för KRAVs fiskmärkningsprojekt; intervju 2003 03 05, 1 tim.

Wennberg, Niklas, ordförande för KRAVs fiskmärkningsprojekt, Göteborgs stad; intervju 2003 03 04, 1 tim.

Wester, Marc, regionchef väst KRAV, arbetade i KRAVs projektgrupp (fiskmärkningsprojektet) och var KRAVs kontaktlänk till gruppen fiskare; intervju 2004 03 12, 1 tim 30 min.

7.2 Litteratur

Ahrne, G., Boström, M., och Forssell, A. 2004, Meningen med föreningen. Vad är frivilligt med frivilligorganisationer? I *Den Organiserade Frivilligheten*. Malmö: Liber.

Ahrne, G. och Boström, M. 2004, Pendelrörelser mellan frivillighet och tvång. Organisationers kamp om regleringsstrategier. I *Den Organiserade Frivilligheten*. Malmö: Liber.

Ahrne, G. och Papakostas, A. 2002, *Organisationer, samhälle och globalisering. Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.

Bjerselius, R. och Norrgren, L. 2003, Vågar jag äta fisken? I Johansson, B. (red.) *Torskar torsken? Forskare och fiskare om fisk och fiske*. Stockholm: Formas.

Boström, M. 2001, *Miljörelsens mångfald*. Lund: Arkiv.

Boström, M. 2002a, *Skogen Märks. Hur Svensk skogscertifiering kom till och dess konsekvenser*. Score rapportserie 2002:3. Stockholm: Score. [tillgänglig på www.score.su.se]

Boström, M. 2002b, Frivilligorganisation och frivillig reglering. Miljöorganisationer i standardiseringsprocesser. *Nordiske Organisationsstudier* 4:4-25

Boström, M. 2003a, Environmental organisations in new forms of political participation: Ecological modernisation and the making of voluntary rules, *Environmental Values* 12:175-193.

Boström, M. 2003b, How state-dependent is a nonstate-driven rule-making project? The case of forest certification in Sweden, *Journal of environmental policy & planning*. 5:165-180.

- Boström, M. och Klintman, M. 2003, *Framing, debating, and standardizing "Natural food" in two different political contexts*. Score rapportserie 2003:3, Stockholm: Score.
[tillgänglig på www.score.su.se]
- Cashore, B., Auld, G., and Newsom, D. 2004, *Governing through markets: Forest certification and the emergence of non-state authority*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Christensen, T., och Peters, G., 1999, *Structure, Culture, and Governance. A Comparison of Norway and the United States*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Constance, D. och Bonanno, A., 2000, Regulating the global fisheries: The World Wildlife Fund, Unilever, and the Marine Stewardship Council. *Agriculture and Human Values* **17**:125-139.
- Cutler, C., Haufler, V. och Porter, T., 1999, (red.) *Private authority and international affairs*. Albany: State University of New York Press.
- Deas, B. 1998, Coastal State Management. I Gray, T. (red.) *The politics of fishing*. London: MacMillan Press.
- Deere, C., 1999, *Eco-labelling and sustainable fisheries*. Washington DC: IUCN och Rom: FAO.
- Edeson, W., Freestone, D. och Gudmundsdottir, E., 2001, *Legislating for sustainable fisheries. A guide to implementing the 1993 FAO Compliance Agreement and 1995 UN Fish Stocks Agreements*. Washington: Världsbanken.
- Ekelund, L. 2003, På spaning efter den ekologiska konsumenten. En genomgång av 25 svenska konsumentundersökningar. Paper till seminariet *Mat till mervärden – Goda affärer. Ekologisk mat, konsumenter och trender*, arrangerat av Ekologiskt Forum, KSLA 2003-05-15, Stockholm.
- Elliot, C., 1999, *Forest Certification: Analysis from a policy network perspective*. Lausanne, Schweiz: Department de genie rural, Ecole Polytechnique Federale de Lausanne.
- Elliot, C. och Schlaepfer, R., 2001, The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. *Journal of European Public Policy* **8**: 642-661.

- Europeiska Kommissionen, 2001, Grönbok. Den framtida gemensamma fiskeripolitiken. Volym 1. *KOM (2001) 135*.
- Europeiska Kommissionen, 2002a, Meddelande från Kommissionen om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken. Vägledande tidsplan.
- Europeiska Kommissionen – Generaldirektoratet för fiske, 2002b, Den gemensamma fiskeripolitiken: en nödvändig reform. I *Europeiskt Fiske* Nr 12-13.
- Fischer, F., 2003, *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiskeriverket, 1999, Fiskeriverkets sektorsmål för ekologiskt hållbar utveckling. Sektorsmål och förslag till åtgärder under miljö kvalitetsmålen "Levande sjöar och vattendrag" och "Hav i balans samt levande kust och skärgård. *Fiskeriverket information 1999:7*.
- Fowler, P. och Heap, S. 2000., Bridging troubled waters: The Marine Stewardship Council. I Bendell, Jem (red) *Terms for Endearment. Business, NGOs and Sustainable Development*. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Gray, T., 1998, Fishing: a Defence of Politics. I Gray, T. (red.) *The politics of fishing*. London: MacMillan Press.
- Gulbrandsen, L., 2004, Overlapping public and private governance: Can forest certification fill the gaps in the global forest regime? *Global Environmental Politics* 4:75-99.
- Hajer, M., 1995, *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hancher, L. och Moran, M., 1989, (red) *Capitalism, culture, and economic regulation*. Oxford: Clarendon Press.
- Hasselberg, Y., 1997, Mål och makt i svensk fiskeripolitik. I Hultkrantz, L., Hasselberg, Y. och Stigberg, D., *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*. Finansdepartementet DS 1997:81
- Hultkrantz, L., 1997, En misslyckad politik. I Hultkrantz, L., Hasselberg, Y. och Stigberg, D. *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*. Finansdepartementet DS 1997:81

Hultkrantz, L., Hasselberg, Y. och Stigberg, D., 1997, *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*. Finansdepartementet DS 1997:81

Humphrey, C. och Owen, D., 2000, Debating the 'Power' of audit: *International Journal of Auditing* **4**:29-50.

Johansson, B., 2003, (red) *Torskar torsken? Forskare och fiskare om fisk och fiske*. Stockholm: Formas.

Jordan, A., Wurzel, R. och Zito, A., 2003, (gäst red), 'New' Instruments of Environmental Governance. National Experiences and Prospects. *Environmental Politics* **12**:1-24.

Klintman, M. och Boström, M. 2004a, Skogs och genutmärkning – kunskapsöverföring och politisk process. I Boström, M. och Sandstedt, E. (red) *Är vi på rätt väg? Studier om miljöfrågans lösning*. Stockholm: Formas.

Klintman, M. och Boström, M., 2004b, Framings of Science and Ideology: Organic Food Labelling in the US and Sweden. *Environmental Politics* **13**:612-634.

KRAV, 2002-12-11, Miljömärkning av fisket: Regelremiss 1. Uppsala: KRAV.

KRAV, 2003-04-02, (intern rapport) Minnesanteckningar från möte mellan projektgruppen och Naturskyddsföreningen. Uppsala: KRAV.

KRAV, 2003/06, Regler för miljömärkning av fisk och fiske – regelremiss 2. Uppsala: KRAV.

KRAV, 2003-10-08, (intern rapport) Yrkesfiskares och några övriga intressenters syn på den andra remissen till regelverk för miljömärkning av vildfångad fisk och skaldjur. Uppsala: KRAV.

KRAV, 2003-11-21, Regler för miljömärkning av vildfångad fisk och vildfångade skaldjur. Uppsala: KRAV.

KRAV, 2003-12-04, Kommentarer till 'Regler för miljömärkning av vildfångad fisk och vildfångade skaldjur' 2003-11-21" Uppsala: KRAV.

KSLA, 2004, *Fiskar och fiske i Sverige*. Stockholm: KSLA.

- Lafferty, W. och Meadowcroft, J., 1996, *Democracy and the environment. Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Larsson, S., 1998, opubl., Svensk fiskerinäring med konsumenten i centrum. En utmaning för bättre anpassning till marknad, miljö och ett optimalt resursutnyttjande. Marknads och strukturavdelningen, Fiskeriverket.
- Larsson, S., 2002, opubl., Intern rapport, Marknads och strukturavdelningen, Fiskeriverket.
- Löfgren, P., 2003, Torskens sak är vår! I Johansson, B. (red.) *Torskar torsken? Forskare och fiskare om fisk och fiske*. Stockholm: Formas.
- Lönn, M., 2003, Konsumenternas syn på miljömärkt vildfångad fisk. Uppsala: KRAV.
- Micheletti, M., 1995, *Civil society and state relations in Sweden*. Aldershot: Avebury.
- Micheletti, M., 2003, *Political virtue and shopping. Individuals, consumerism and collective action*. New York: Palgrave MacMillan.
- Modin, J., 2003, Har torsken någon framtid? I Johansson, B. (red.) *Torskar torsken? Forskare och fiskare om fisk och fiske*. Stockholm: Formas.
- Modin, J. 2003-05-11, (intern rapport) Underlag för diskussion om biologisk rådgivning. Uppsala: KRAV.
- Mol, A., Lauber, V. och Liefferink, D., 2000, (red) *The Voluntary Approach to Environmental Policy. Joint Environmental Policy-making in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Nordiska Ministerrådet, 1998, *Vem tar ansvar för fisket? – Rapport från Nordiskt seminarium om tvång och legitimitet i fiskeförvaltningen*. TemaNord 1998:506.
- Nordiska ministerrådet, 2000, *Ett arrangemang för en frivillig certifiering av produkter från hållbart fiske*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Oosterver, P. 2004, Global regulation of food and consumer involvement: Labelling of sustainable fisheries using the Marine Stewardship Council. Paper till 2nd International Seminar on Political Consumerism, Oslo 26 – 29 Augusti, 2004.

- Porter, G., Welsh Brown, J. och Chasek, P., 2000, *Global environmental politics*. Oxford: Westview Press.
- Power, M., 1997, *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. 2000, The audit society – Second thoughts. *International Journal of Auditing* 4:111-119
- Prakash, A., 2000, *Greening the firm*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R., 2000, Governance and Public Administration. I Pierre, J., (red) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, P. och Jenkins-Smith, H., 1999, The advocacy coalition framework. An assessment: I Sabatier, P., (red) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Schön, D.A., och Rein, M., 1994, *Frame reflection*. New York: Basic Books.
- Sjöstrand, B., 2003, Gränslös fisk förvaltas gemensamt. I Johansson, B., (red.) *Torskar torsken? Forskare och fiskare om fisk och fiske*. Stockholm: Formas.
- SOU 2003/72. Havet – tid för en ny strategi. Havsmiljökommissionens slutrapport.
- Stigberg, D., 1997, Svensk fiskerinäring – effektivitet, stöd och kontroll. I Hultkrantz, L., Hasselberg, Y. och Stigberg, D. *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*. Finansdepartementet DS 1997:81
- Stokke, O.S., 2001, (red.) *Governing High Seas Fisheries. The Interplay of Global and Regional Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Stokke, O. och Coffey, C., 2004, Precaution, ICES and the common fisheries policy: a study of regime interplay. *Marine Policy* 28:117-126.
- Svensk Fisk, 2003, Svenska konsumenter mer positivt inställda till att köpa fisk och skaldjur.
- Symes, D., 1998, Towards 2002: Subsidiarity and the Regionalization of the Common Fisheries Policy. I Gray, T. (red.) *The politics of fishing*. London: MacMillan Press.

- Tamm Hallström, K. 2004, *Organizing international standardization. ISO and the IASC in quest of authority*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tjärnemo, H., 2001, *Eco-Marketing & Eco Management. Exploring the Eco-orientation: Performance Link in Food Retailing*. Lunds Universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Todd, E. och Ritchie, E., 2000, Environmental Non-Governmental Organizations and the Common Fisheries Policy. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* **10**: 141-149.
- Van Tatenhove, J., Arts, B. och Leroy, P., 2000, *Political modernisation and the environment. The renewal of environmental policy arrangements*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Vicuna, F. 2001, International Law of High Seas Fisheries. I Stokke, O.S. (red.) *Governing High Seas Fisheries. The Interplay of Global and Regional Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Weir, A., Unilever, UK, 2000, Meeting social and environmental objectives through partnership: the experience of Unilever. I Bendell, Jem (red) *Terms for Endearment. Business, NGOs and Sustainable Development*. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Wälti, S., Kübler, D. och Papadopoulos, Y., 2004, How democratic is 'governance'? Lessons from Swiss drug policy. *Governance: An International Journal of Policy, Administrations, and Institutions*. **17**:83-113.

Fina fisken –

*En studie av bakgrunden, organiseringen och debatten kring
introduktionen av miljömärkt vildfångad fisk i Sverige*

Magnus Boström
Tel. 08-674 7419
e-post: magnus.bostrom@score.su.se

SCORE

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm