

Miljømerking og bærekraftig fiskeri- og skogforvaltning

Lars H. Gulbrandsen
cand.polit. i statsvitenskap
UiO, MSc LSE.
Forsker FNI

Miljømerking ble lansert for å oppmuntre industrien til å produsere og tilby miljøvennlige produkter og gi forbrukerne muligheten til å belønne slik produksjon gjennom sine kjøpevaner. Den første merkeordningen var tyske der Blaue Engel, som ble introdusert i statlig regi i 1977. Den ble etterfulgt av canadiske Environmental Choice (1988), den nordiske Svanen (1989), den europeiske Blomsten (1992) og en rekke andre nasjonale og multinasjonale ordninger verden over. Selv om noen av disse ordningene har hatt en viss suksess, spesielt det tyske og nordiske miljømerket, har mange hatt problemer knyttet til manglende interesse fra både produsenter og forbrukere, og flere ordninger har blitt lagt ned.

Det siste tiåret har frivillig miljømerking fått et nytt oppsving, men til forskjell fra de første ordningene er de nye etablert av ikke-statlige aktører og ikke av statene. Dette er en del av et større bilde der ikke-statlige aktører tar et stadig større ansvar for internasjonal regelutvikling og håndhevelse, noe som har blitt betegnet som «privatiseringen av styring» i statsvitenskapelig litteratur (Clapp 1998, Cutler, Haufler & Porter 1999, Pierre 2000, Haufler 2001, Hall & Biersteker 2002). Ved å politisere spørsmål knyttet til produksjon og konsumpsjon bruker pressgrupper i økende grad markedet som arena for å øve innflytelse (Micheletti, Føllesdal & Stolle 2004). Det har lagt grunnlaget for etableringen av de nye merkeordningene,

Denne artikkelen er en videreføring av tidligere arbeider (Gulbrandsen 2004, 2005a, 2005b, 2005c) skrevet innenfor forskningsprosjektet «Miljømerking, handelsregler og forsvarlig forvaltning av skog og fisk», finansiert av Norges forskningsråd. Takk til Olav Schram Stokke, Alf Håkon Hoel og to anonyme fagfeller for kommentarer til artikkelen.

som har til formål å kanalisere konsumentenes innflytelse på en legitim og effektiv måte. Ikke-statlige, markedsbaserte ordninger for produktmerking har vokst fram for å utvikle og håndheve overholdelsen av internasjonale retningslinjer for blant annet bærekraftig turisme, organisk landbruk og rettferdig handel. Miljømerking av skogprodukter og sertifisering av bærekraftig skogbruk er kanskje den mest utbredte formen for ikke-statlig styring i forvaltningen av naturressursene, men også i fiskerisektoren er omfanget av slike ordninger voksende (Gulbrandsen 2005a). Ordninger for miljømerking i skogbruk og fiskerier innebærer utvikling av regler for bærekraftig ressursforvaltning, håndhevelse av reglene gjennom jevnlig kontroll utført av en uavhengig tredjepart og sporing av produkter som stammer fra sertifiserte virksomheter gjennom hele produksjonskjeden for å godkjenne miljømerking.

Mens staten får sin styringsautoritet fra den sosiale kontrakten med folket og gjennom demokratiske valg, er ikke-statlige organer avhengig av støtten de får fra produsenter, store innkjøpere, konsumenter og frivillige organisasjoner. De som forvalter ordningene, står ikke til ansvar overfor politiske myndigheter og folkevalgte organer, men får styringsautoritet gjennom frivillig tilslutning av produsenter og troverdighet blant sitt publikum. Dersom disse aktørene mister tilliten til produktmerket, undergraves også styringsautoriteten til de private aktørene som forvalter merkeordningen. Hvilke strategier tar ikke-statlige aktører i bruk for å oppnå troverdighet, legitimitet, og styringsautoritet? Ivaretar ikke-statlige miljømerkeordninger hensynet til åpenhet, innsyn og ansvarlighet? Makter de å forene miljøhensyn med økonomiske interesser og næringsutøveres behov for fleksibilitet i forvaltningen av ressursene? Ved å studere miljømerking i skog- og fiskerisektoren er formålet med denne artikkelen å klargjøre potensialet for at ikke-statlige styringsordninger kan konstitueres som legitime og autoritative styringsformer på tvers av nasjonalstatene og fremme bærekraftig ressursforvaltning.

Framveksten av ikke-statlige miljømerkeordninger

Miljømerking i skog- og fiskerisektoren vokste fram på 1990-tallet som et resultat av rovdrift på naturressursene og det mange mente var utilstrekkelige statlige regelverk og manglende håndhevelse for å løse problemene. Det første initiativet til å etablere en ikke-statlig og uavhengig ordning for å fremme bærekraftig ressursforvaltning ble tatt av Verdens Naturfond (WWF) i skogsektoren.

Skogsektoren

Miljøproblemene i skogsektoren dreier seg særlig om tropisk avskoging og tap av biologisk mangfold, naturlige habitater og økosystemer som en følge av kommersiell rovdrift, illegal hogst og endringer i bruken av landområder (FAO 2001). En rekke mislykte forsøk på å forhandle fram en internasjonal skogkonvensjon eller en statlig miljømerkeordning som kunne beskytte skogene og reversere tropisk avskoging, overbeviste WWF om at et ikke-statlig initiativ var nødvendig for å fremme bærekraftig skogbruk. Med WWF som pådriver ble Forest Stewardship Council (FSC) opprettet i 1993 gjennom et samarbeid mellom miljøorganisasjoner, urbefolkningsgrupper, arbeidstakergrupper og andre interessenter for å fremme et *alternativ* til det som ble oppfattet som et svakt, mangelfullt og uforpliktende internasjonalt samarbeid om skogpolitikk (Gulbrandsen 2004). For å fremme miljøhensyn, sosialt ansvar og økonomiske hensyn i skogbruket har FSC utarbeidet 10 globale prinsipper for forsvarlig skogbruk, som suppleres av 56 mer detaljerte kriterier. Disse prinsippene omhandler blant annet bevaring av naturskog og verdifulle habitater, arbeidernes rettigheter, urfolks og lokalsamfunns rettigheter, overvåking og rapportering, skogbruksplaner samt drift av plantasjer (se www.fsc.org). De globale prinsippene og kriteriene må spesifiseres og tilpasses nasjonale eller lokale forhold i en prosess der miljøorganisasjoner, sosiale grupper og økonomiske interessenter deltar med de samme formelle beslutningsrettighetene. Dersom FSCs internasjonale råd godkjenner den nasjonale eller regionale standarden, vil skogselskaper og skogeiere få anledning til å søke sertifisering i henhold til standarden. Det internasjonale rådet består av tre likeverdige kamre med representanter fra henholdsvis økonomiske, sosiale og økologiske grupper, og dessuten av like mange representanter fra utviklingsland og industriland. Til forskjell fra det som er vanlig praksis i internasjonal standardutvikling, får representanter fra offentlige myndigheter ikke delta i FSC. Etersom ordningen oppstod i opposisjon til internasjonalt samarbeid om skogpolitikk, har WWF nærmest på prinsipielt grunnlag ekskludert statlige aktører fra deltakelse i FSC.

Med støtten fra WWF og andre miljøorganisasjoner kunne FSC-sertifisering bety økte markedsandeler og økt salg for skogselskaper og skogeiere. Mange i skognæringen var imidlertid skeptiske til FSC på grunn av ordningens relativt strenge miljøkrav og ettersom den ble opprettet på initiativ fra miljøsidene. Som et resultat av kombinasjonen av mistillit til FSC og det trykket ordningen

skapte for miljømerking i markedet for papir- og treprodukter, valgte interesseorganisasjoner for skogeiere i en rekke land å etablere konkurrerende ordninger til FSC basert på medlemmenes kollektive eller individuelle tilslutning. Skogeierforeninger i flere europeiske land, deriblant Norge, gikk sammen om å danne den pan-europeiske skogsertifiseringsordningen (PEFC) i 1998–1999. Dette er en paraplyordning som godkjenner nasjonale og i hovedsak næringsbaserte initiativ for sertifisering av skogbruk og tilbyr disse et felles miljømerke. Den norske Levende Skog-standarden (1998) for sertifisering av bærekraftig skogbruk, som ble utarbeidet på initiativ fra skogeierne og skogindustrien, ble godkjent av PEFC i 2000 (se Gulbrandsen 2003). Mens PEFC opprinnelig hadde et europeisk fokus, ble den restrukturert og omdøpt til Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (fortsatt PEFC) i 2003 for å signalisere at den har et globalt gyldighetsområde (se www.pefc.org). Til forskjell fra FSC bygger de overordnede retningslinjene for PEFC-sertifisering på internasjonale kriterier/indikatorer for bærekraftig skogbruk utviklet i mellomstatlige skogprosesser, men disse kriteriene/indikatorer er utviklet for å måle og sammenlike skogtilstanden i ulike land og ikke for å stille krav til skogbehandlingen. Selv om den norske Levende Skog-standarden ble utarbeidet gjennom et samarbeid mellom skogeiere, miljøbevegelsen og andre grupper, er det heller ikke et krav i PEFC om at nasjonale standarder må være utviklet i samarbeid med miljøorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner. I Nord-Amerika har det også blitt utviklet konkurrenter til FSC med forankring i skognæringen. Den amerikanske skog- og papirsammenslutningen opprettet Initiativet for bærekraftig skogbruk (SFI) i 1994, mens den canadiske cellulose- og papirsammenslutningen tok initiativet til å opprette en nasjonal standard for skogsertifisering (CSA) samme år. Den canadiske ordningen ble godkjent av PEFC i 2005, og det amerikanske initiativet har søkt om godkjenning, og PEFC framstår nå som den globale, næringsbaserte konkurrenten til FSC.

Fiskerisektoren

Mens skoger er nasjonale ressurser og skogbruk som regel drives av private aktører, forvaltes fiskebestander av statene i fellesskap. I motsetning til det mangelfulle internasjonale skogregimet eksisterer det et omfattende internasjonalt regelverk for forvaltning av fiskerier, siden 1982 forankret i Havrettskonvensjonen (UNCLOS). FNs tredje havrettskonferanse i 1975 gikk inn for å gi kyststatene

muligheten til å opprette en 200 miles økonomisk sone (320 kilometer) der de har suveren råderett over naturressursene, herunder fisk.¹ Til tross for det omfattende internasjonale regelverket er overfiske som en følge av den kraftige veksten i verdens fiskeflåte et alvorlig problem – både innenfor kyststatenes økonomiske soner og på det åpne hav. Mellom 1950 og 1990 ble uttaket av fisk fra marine fiskerier firedoblet, men har siden flatet ut eller vært i nedgang på grunn av kollapsen av mange fiskebestander (FAO 2004). Globale, regionale og nasjonale forvaltningsproblemer knytter seg særlig til manglende implementering og håndhevelse av regelverket og illegalt, urapportert og uregulert (IUU) fiske. Ifølge FNs matvare- og landbruksorganisasjon (FAO 2004) er om lag halvparten av verdens marine fiskeriresurser fullt utnyttet, mens nesten en fjerdedel er overutnyttet (16 prosent) eller nedfisket (7 prosent) og må bygges opp igjen.

Suksessen til FSC inspirerte WWF til å eksportere ordningen til fiskerisektoren i håp om å bidra til å takle noen av de utfordringene statene ikke har vært i stand til å møte på en tilfredsstillende måte. I 1996 etablerte WWF stiftelsen Marine Stewardship Council (MSC) i samarbeid med merkevaregiganten Unilever – en av verdens største oppkjøpere av fiskeprodukter. Selv om det eksisterer flere merkeordninger med ett spesifikt budskap (såkalte «single-claim labels»), hvorav de mest utbredte kommuniserer at fangst av tunfisk ikke medfører bifangst av delfiner («dolphin-safe tuna») eller at rekefangst ikke medfører bifangst av havskilpadder («turtle-safe shrimp»), er MSC foreløpig den eneste globale ordningen for sertifisering av bærekraftige fiskerier og miljømerking av sjømat som stammer fra disse fiskeriene. Prinsippene i ordningen har som formål å fremme bærekraftige fiskerier gjennom å hindre overfiske, opprettholde eller gjenoppbygge fiskebestander, ivareta økosystemene som fiskeriene avhenger av og fremme overholdelse av lokale, nasjonale og internasjonale fiskerireguleringer (se www.msc.org). De bygger på FAOs retningslinjer («code of conduct») for forsvarlig fiskeriforvaltning fra 1995. Den klare koblingen til internasjonale retningslinjer har sammenheng med den omfattende reguleringen av fiske på internasjonalt nivå (Stokke *et al.* 2005). Formålet med MSC er således ikke å tilby et alternativ til statlig reguleringer, men å *supplere* disse gjennom globale prinsipper og kriterier som må tilpasses lokale forhold. De globale prinsippene og

¹ En norsk økonomisk sone, om lag seks ganger Norges landareal, ble etablert utenfor fastlandet i 1977. Fiskevernsonen ved Svalbard ble opprettet samme år, og Fiskerisonen ved Jan Mayen ble opprettet i 1980.

kriteriene ble utviklet gjennom en serie ekspertmøter og konsultasjoner med ulike interesser i USA, Canada, Europa, New Zealand og Australia (May *et al.* 2003).

Sertifisering i henhold til standarden følger en serie trappetrinn, fra en tidlig evaluering utført av et MSC-akkreditert sertifiseringsorgan til en omfattende vurdering gjennomført av et ekspertpanel nedsatt av sertifiseringsorganet, bestående av en fiskeribestandsekspert, en økosystemekspert og en fiskeriforvaltningsekspert (se Phillips, Ward & Chaffee 2003). Alle stegene i denne prosessen innebærer utstrakt konsultasjon med ulike interessenter. Miljøorganisasjoner og andre frivillig organisasjoner inviteres til å bidra med innspill og synspunkter på prosessen. Som en følge av omfattende konsultasjoner og mulighetene til å bidra med innspill og synspunkter, kan prosessen være svært tidkrevende. Sertifiseringen av Alaska pollock, verdens største fiskeri for hvitfisk, tok for eksempel mer enn fire år (Gulbrandsen 2005a).

I sum er FSC og MSC de mest inkluderende av ordningene som er omtalt her. Selv om deltakelsen fra miljøorganisasjoner og sosiale grupper varierer noe mellom de næringsbaserte skogsertifiseringsordningene godkjent av PEFC, er de enkelt sagt opprettet av skognæringen for skognæringen. Når det gjelder koblingen til statlige reguleringer, finner vi et noe annet mønster. Her er det FSC som skiller seg ut gjennom mangelen på kobling til internasjonale retningslinjer og utelukkelsen av statlige myndigheter i standardutviklingen. Ettersom formålet med FSC er å fremme retningslinjer som er betydelig strengere og mer omfattende enn bestemmelsene i internasjonal skogpolitikk, ønsker ikke organisasjonen noen form for tilknytning til mellomstatlige prinsipper og kriterier.

Styrken på miljøregler og sosiale bestemmelser

Streng miljøbestemmelser og sosiale regler i merkeordninger kan fremme bærekraftig forvaltning av naturressursene og sikre at interessene til urfolk, lokalsamfunn og arbeidere ivaretas (Gulbrandsen 2004, Stokke *et al.* 2005). I utgangspunktet er det rimelig å anta at jo strengere og mer presise regler en sertifiseringsordning har, desto større kapasitet vil den ha til å påvirke forvaltningspraksis i ønsket retning. Men dersom reglene er rigorøse og svært kostbare å etterleve, er det stor sjanse for at produsentene vil avvise å delta i ordningen og implementere reglene på frivillig basis (*ibid.*).

Mens FSC fremmer relativt strenge og omfattende regler når det gjelder biologisk mangfold, bevaring av naturskog, urfolks rettighe-

ter og sosiale forhold, legger de næringsbaserte ordningene større vekt på fleksibilitet i anvendelsen av reglene, organisasjonsmessige tiltak og prosessforbedringer (Rametsteiner & Simula 2003, Cashore, Auld & Newsom 2004, Gale 2004). De næringsbaserte standardene har gjentatte ganger blitt kritisert av miljøorganisasjoner for å ha altfor svake miljøkrav og sosiale bestemmelser (se for eksempel Ozinga 2001, 2004, Vallejo & Hauselmann 2001). Det er imidlertid betydelige forskjeller på standardene i ulike regioner, både mellom de næringsbaserte ordningene og innad i FSC-systemet. PEFC har godkjent en rekke næringsbaserte ordninger, blant dem 15 europeiske og den canadiske ordningen, som varierer betydelig når det gjelder styrken på miljøkrav og sosiale bestemmelser. Noe av variasjonen kan forklares på bakgrunn av regionale og nasjonale forskjeller når det gjelder naturmiljø, lovbestemmelser og administrative tradisjoner, men det er også forskjeller som bare kan forklares som et resultat av ulikt ambisjonsnivå. Den svenske PEFC-standarden er den strengeste i systemet (Cashore, Auld & Newsom 2004), og det har vært en viss bekymring i de nordiske landene for at svakere standarder i andre land kan være uheldig for paraplyordningens troverdighet. Som et resultat av den desentraliserte tilnærmingen til regelutvikling er det også betydelig variasjon i ambisjonsnivået til ulike nasjonale og regionale FSC-standarder (Wood 2000, Cashore & Lawson 2003, Gale 2004).

I fiskerisektoren må sertifiserte virksomheter overholde spesifikke krav basert på de globale retningslinjene til MSC. De knesetter prinsippene om at bestanden ikke må overfiskes og at fisket ikke må være skadelig for økosystemet som bestanden er en del av, og kan sammenliknes med nivåstandardene til FSC. Sertifiserte fiskerier må blant annet ha en prosedyre for overvåking av fisket, ta hensyn til lokalsamfunn som er avhengige av fiske, etablere en mekanisme for konfliktløsning, stimulere bærekraftig fiske, følge føre-var-prinsippet i forvaltningen av fisket, utarbeide systemer for intern håndhevelse av reglene og overholde internasjonale avtaler som regulerer fiske. Standarden spesifiserer også operasjonelle regler som omhandler fiskeredskaper, oljesøl fra fiskebåter og tiltak for å begrense tap av fiskeutstyr og negative effekter på habitater og økosystemer.

Til tross for store variasjoner i styrken på frivillige standarder for bærekraftig ressursforvaltning vil detaljerte sammenlikninger på tvers av ulike standarder fort gå ut på dato ettersom reglene stadig utvikles. Sertifiseringsordningene har konverget i senere år og tatt lærdom av hverandres erfaringer. Mens FSC har forenklet

noen av sine regler og prosedyrer for å imøtekomme skognærings behov, har de næringsbaserte ordningene skjerpet noen av sine miljøkrav for å øke tilliten i miljøbevegelsen og markedet (se Gulbrandsen 2005b). Likevel vil visse grunnleggende forskjeller mellom ordningene med stor sannsynlighet bestå. For skogsektoren er konklusjonen at FSC i de fleste regioner har strengere miljøkrav og sosiale bestemmelser enn de næringsbaserte ordningene.

Håndhevelse

En merkeordnings kapasitet til å endre forvaltningspraksis i ønsket retning vil ikke bare avhenge av styrken på reglene, men også av håndhevelsen og overholdelsen av reglene. Akkrediterte sertifiseringsorganer utfører uavhengige og som regel årlige kontroller av forvaltningspraksis. Et sertifikat utstedt av MSC eller FSC er gyldig i fem år og må deretter fornyes i en mer omfattende og grundig vurdering enn i rutinekontrollene. I de årlige kontrollene påpeker sertifiseringsorganet regelbrudd, feil og mangler som må rettes opp innen en viss tidsfrist, men dersom det avdekkes alvorlige brudd på reglene, kan sertifiseringsorganet suspendere sertifikatet til fiskeriet eller skogeieren. Sertifisering innebærer per definisjon tredjeparts kontroll av virksomheter, men åpenhet, grundighet og rutiner når det gjelder kontrollpraksis varierer mellom ulike ordninger.

En skulle tro at jevnlige kontroller vil bidra til overholdelse av reglene og forbedret forvaltningspraksis. I Norge ble miljøsertifikatet til Viken Skog, kongerikets største skogeierforening, midlertidig inndratt av Det Norske Veritas i 2000 etter at det kom fram at medlemmene ikke overholdt Levende Skog-standardene for bærekraftig skogbruk og at foreningen manglet en plan for registrering og bevaring av særlig verdifulle nøkkelbiotoper. Der er verdt å merke seg at dette var et resultat av avsløringer om manglende overholdelse av standardene i *Aftenposten* og ikke av en rutinekontroll av Veritas (se Gulbrandsen 2003). Studier av FSC-sertifiserte virksomheter i Sverige (Dahl 2001) og et utvalg europeiske land (Rametsteiner 1999) viser miljøforbedringer, men også at mange regler ikke følges opp tilfredsstillende. En undersøkelse av samtlige kontroller av FSC-sertifiserte svenske skogselskaper i perioden 1996–2001 viser at to tredjedeler av anmerkningene dreide seg om miljøbestemmelser som ikke var tilfredsstillende fulgt opp, en fjerdedel omhandlet sosiale regler, mens resten dreide seg om økonomiske hensyn eller andre forhold (Dahl 2001). Dette forteller oss på den ene siden at også private aktører har problemer knyttet

til håndhevelse av regelverk, men på den andre siden at sertifiseringsorganer ikke vegrer seg for å påpeke feil og mangler når det gjelder forvaltningspraksis.

Likevel er gjennomgangsmelodien hos kritikere av den økende bruken av frivillige standarder overdreven tro på effekten av kontroller og håndhevelse, tolkningsmangfold og tilfeldige bedømmelser, og en utbredt tendens til å godkjenne praksis istedenfor å påpeke feil og mangler (Power 1997, 2000, Humphrey & Owen 2000). Kritikere hevder at fordi sertifiseringsorganer konkurrerer om klienter i markedet, har de en felles interesse med sine klienter av å godkjenne framfor å underkjenne praksis, og derfor er de ikke så uavhengige som de ideelt sett burde være. Miljøorganisasjoner har stått bak studier som hevder at de næringsbaserte ordningene i skogsektoren ikke er troverdige fordi de har for fleksible regler og mangel på innsyn, hvilket gjør det enkelt å godkjenne praksis uten at andre kan etterprøve kontrollene (Ozinga 2001, 2004, Vallejo & Hauselmann 2001, Dahl 2002). Til tross for at de fleste miljøorganisasjoner støtter FSC, har heller ikke denne ordningen sluppet unna kritikk for sin kontrollpraksis (se for eksempel Counsell & Loraas 2002). MSC-akkrediterte kontrollører har også blitt kritisert av enkelte miljøorganisasjoner og endog av uavhengige konsulenter for å være for slepphendte i kontrollen av sertifiserte fiskerier (Stokke *et al.* 2005). Strenge regler for bærekraftig forvaltning og innsyn i kontrollprosessen kan imidlertid bidra til troverdig regelhåndhevelse (Gulbrandsen 2004, Micheletti, Føllesdal & Stolle 2004). Til tross for at kritikken av frivillige standarder også rammer FSC og MSC, utgjøre disse ordningenes relativt strenge regler og åpenhet et bedre grunnlag for troverdig kontrollvirksomhet enn hva tilfellet er for mange næringsbaserte ordninger med mer fleksible regler og mangel på innsyn. Tabell 1 (neste side) oppsummerer noen av de viktigste forskjellene mellom ulike sertifiseringsordninger.

Produsentenes deltakelse

Frivillig tilslutning fra produsentene er avgjørende for at ikke-statlige merkeordninger skal lykkes. Jo flere produsenter som slutter seg til ordningen, desto større kapasitet vil den ha for å kunne påvirke forvaltningspraksis i ønsket retning. Noen merkeordninger retter seg riktignok inn mot nisjemarkeder og sertifisering av «de beste», uten noe mål om å bli store, men skal de kunne påvirke praksis i hele eller store deler av næringen, er det en forutsetning med bred deltakelse av næringsutøvere. Produsentene kan i prinsippet avslutte

Tabell 1: En sammenlikning av miljømerkeordninger i skog- og fiskerisektoren

	Marine Stewardship Council	Forest Stewardship Council	Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes
<i>Initiering</i>	Verdens Naturfond (WWF) og Unilever, 1996	Verdens Naturfond (WWF) og andre ikke-statlige organisasjoner, 1993	Skogeierforeninger i flere europeiske land, 1998
<i>Type standard</i>	Fiskerisertifisering og miljømerking	Skogsertifisering og miljømerking	Paraplyordning for skogsertifisering og miljømerking
<i>Geografisk gyldighetsområde</i>	Global	Global	Opprinnelig Europa, senere utvidet til en global ordning
<i>Involvering av interessenter</i>	Bred deltakelse fra ulike interessenter i standardutvikling og styrende organer	Lik formell innflytelse fra økologiske, sosiale og økonomiske interessenter i standardutvikling og styrende organer	Ordnningen domineres av skogeiernes interesseorganisasjoner
<i>Involvering av offentlige myndigheter</i>	Minimal	Utelukkes fra standardutviklingen	Konsulteres i standardutviklingen
<i>Internasjonal orientering</i>	Bygger på FAOs retningslinjer («code of conduct») for forsvarlig fiskeriforvaltning	Nasjonale og regionale standarder må være i overensstemmelse med FSCs globale prinsipper og kriterier	Bygger på internasjonale kriterier/indikatorer for bærekraftig skogbruk
<i>Proessorientert eller prestasjonsorientert</i>	Prestasjonsorientert nivåstandard	Prestasjonsorientert nivåstandard	Proessorientert, men med noen nivåkrav
<i>Styrken på miljøkrav og sosiale bestemmelser</i>	Ganske strenge og omfattende regler	Ganske strenge og omfattende regler	Svake minimumskrav, men variasjon mellom nasjonale standarder
<i>Håndhevelse av regelverket</i>	Årlig kontroll av bærekraftig fiskeripraksis	Årlig kontroll av skogbehandlingen, miljøforbedringer og sosiale forhold	Årlig kontroll av skogbehandlingen og i noen grad miljøforbedringer og sosiale forhold
<i>Forbrukerrettet miljømerke</i>	Ja	Ja	Ja, men liten betydning

tilknytningen til merkeordningen når som helst, for eksempel dersom kostnadene ved å delta i ordningen skulle overskride nytten, men ikke-statlige merkeordninger kan i praksis sette en standard i næringen som produsentene må forholde seg til.

Ifølge FAO utgjorde arealet sertifiserte skoger i verden bare to

til tre prosent i 2000 (FAO 2001: 57), mens andelen i midten av 2004 har økt til nærmere fem prosent (Bernstein & Cashore 2004). Selv om dette kan synes å være lavt, er det viktig å være klar over at en betydelig andel av verdens skoger ikke er kommersielle og derfor heller ikke aktuelle for sertifisering. I mange europeiske og nordamerikanske regioner deltar de fleste skogeiere i sertifiseringsordninger. For eksempel er det meste av den produktive skogen i de skogrike nordiske landene sertifisert i henhold til PEFC (Norge og Finland, noe i Sverige) eller FSC (Sverige).

De sertifiserte skogene i verden befinner seg i hovedsak på den nordlige halvkule. Det finnes riktignok FSC-sertifiserte eiendommer i flere skogrike utviklingsland som Brasil, Indonesia, Malaysia og Thailand, og flere utviklingsland har opprettet statlige eller halvstatlige ordninger for frivillig skogsertifisering, men faktum er at bare om lag 10 prosent av verdens sertifiserte skogareal utgjøres av tropiske skoger (Rametsteiner & Simula 2003: 92). I betraktning av at sertifisering ble lansert som et markedsdrevet alternativ til mellomstatlig samarbeid for å redde de gjenværende tropiske skogene, framstår den nordlige dominansen i ordningene som et paradoks. Den beskjedne andelen sertifiserte skoger i utviklingsland kan forklares med liten kjennskap til sertifiseringsordninger, kostnadene knyttet til sertifisering og uklare eierforhold når det gjelder skogområder (Dauvergne 2001, 2004, OECD 2003).

Deltakelsen i ulike sertifiseringsordninger viser tydelig at FSC ikke har blitt den globale standarden for bærekraftig skogbruk som miljøbevegelsen hadde håpet på. Som et resultat av skogeiernes støtte til næringsbaserte konkurrenter har FSC blitt marginalisert i en rekke land. En studie av skogsertifisering i åtte nordamerikanske og europeiske regioner fant at i alle regionene var FSC blitt utfordret av næringsbaserte ordninger, som hadde vokst raskere og blitt større enn FSC (Cashore, Auld & Newsom 2003). Et unntak er Sverige, der FSC fortsatt er størst, til tross for at den har blitt utfordret av PEFC. Forklaringer på FSCs suksess i Sverige peker blant annet på eierstruktur i skogindustrien (noen få FSC-sertifiserte skogselskaper kontrollerer nesten halvparten av den produktive skogen) og eksportavhengighet til miljøbevisste markeder som etterspør FSC-merket (mesteparten av den svenske eksporten av papir- og treprodukter går til Storbritannia, Tyskland, Nederland og Danmark) (Gulbrandsen 2005c). Målt etter sertifisert skogareal er PEFC verdens største ordning for skogsertifisering med et totalareal på mer enn 120 millioner hektar (august 2005). Til sammenlikning har FSC godkjent et areal på til sammen knappe 60 millioner hektar

(august 2005) – det vil si mindre enn halvparten av PEFC.

I forhold til den store utbredelsen av skogsertifisering har den tilsvarende ordningen i fiskerisektoren foreløpig et ganske beskjedent omfang. Hittil har 11 fiskerier i Nord-Amerika og Europa blitt godkjent av MSC, mens ytterligere 40 er under vurdering. Av disse 11 kan fire fiskerier – to i Alaska (pollock og laks), ett i New Zealand og ett i Sør-Afrika – sies å være store i nasjonal eller til og med global målestokk, men det finnes ingen sertifiserte fiskerier i Asia eller betydningsfulle europeiske fiskerinasjoner, som Norge (Hoel 2005). Den relativt lave deltakelsen i MSC kan forklares på bakgrunn av de høye kostnadene knyttet til sertifisering, oppfatningen om at ordningen er koblet til særinteresser og motviljen mot å underordne seg ikke-statlige aktører med noe som betraktes som et uklart styringsmandat. I sum er produsentdeltakelsen i MSC fortsatt for liten til å kunne bevege store deler av fiskerinæringen i retning av mer forsvarlig forvaltning.

Politisering av produksjon og konsumpsjon

For skog- og fiskerinæringen er formålet med sertifisering og miljømerking å øke eller i det minste sikre markedsandelen for merkede produkter. Gjennomslagskraft i markedet i form av etterspørsel etter merkede produkter kan øke produsentdeltakelsen og dermed påvirkningspotensialet på forvaltningspraksis. Siktemålet for merkeordningen vil være å bli gjenkjent og foretrukket av innkjøpere og konsumenter i produsentenes viktigste markeder. Ettersom ikke-statlige merkeordninger er frivillige, skulle man tro at produsentene bare vil delta dersom det medfører økonomisk gevinst, i form av økte markedsandeler eller høyere avkastning, eller andre fordeler som troverdighet blant frivillige organisasjoner og konsumenter. Frykt for tap av markedsandeler og krav fra store innkjøpere med betydelig markedsrett kan imidlertid også være viktige drivkrefter for sertifisering og miljømerking.

Støtte fra konsumentallianser eller store innkjøpere langs varekjeden kan stimulere utbredelsen av merkeordninger. Gjennom det såkalte Globale skog- og handelsnettverket (GFTN) har WWF dannet en kraftfull allianse for å promotere FSC-produkter i markedet. Dette nettverket består av 18 nasjonale skog- og handelsnettverk og kjøperallianser i mer enn 30 land. I Sverige, Storbritannia, Tyskland, USA og Canada har store innkjøpere av treprodukter, for eksempel IKEA og Kinnarps, deltatt i FSC-arbeidsgrupper for å utvikle regler for bærekraftig skogbruk. Det er ikke etablert

tilsvarende kjøpergrupper på fiskerisiden, men WWF og Unilever støtter MSC aktivt, selv om den formelle koblingen til ordningens grunnleggere ble opphevet i 1999. Det er liten tvil om at støtten til FSC og MSC fra miljøorganisasjoner og store kunder har styrket ordningenes troverdighet og bidratt til at merkede produkter har fått fofeste i markedet. PEFC har på sin side ingen troverdighet blant miljøorganisasjonene, og miljømerket under denne ordningen er lite kjent blant forbrukere.

Et problem for både FSC og MSC er at volumene av merkede produkter lenge har vært beskjedne. Som et resultat av for små volumer måtte for eksempel Unilever, som blant annet eier fiskemerkevarene Findus, Birds Eye og Iglo, oppgi sitt selvpålagte mål om bare å tilby fiskeprodukter med logoen «Marine Stewardship Council» innen år 2005. Andre matvarekjeder i Europa (tyske Frosta) og Nord-Amerika (Whole Foods Markets) har erfart at konsumentenes interesse for MSC-merket har vært liten (Hoel 2005). I Storbritannia har derimot MSC fått solid fofeste blant forhandlere av dagligvarer, og de største supermarkedkjedene (Marks and Spencer, Safeway, Sainsbury's og Tesco) bruker MSC i markedsføringen av sine fiskeprodukter (May *et al.* 2003). For oppkjøpere av papir- og treprodukter har FSCs strenge regler for produktmerking medført at mange har sett seg nødt til å oppgi sine mål om bare å tilby FSC-merkede produkter. Dette har åpnet opp for PEFC og andre næringsbaserte konkurrenter, som for mange innkjøpere har framstått som de nest beste alternativene i fraværet av tilstrekkelig tilfang av FSC-godkjente produkter. Selv om logoen til PEFC har liten eller ingen betydning som forbrukerrettet miljømerke, vil noen forhandlere betrakte sertifiserte skogprodukter under denne ordningen som akseptable i henhold til egne retningslinjer for innkjøp.

Til tross for problemet med tilfang av tilstrekkelige volumer sertifisert virke må miljømerking i skogsektoren kunne betegnes som en suksess og et eksempel på vellykket ikke-statlig regelutvikling og styring. Godkjente skogprodukter er ikke bare akseptert i nisjemarkeder; det stilles krav om slike produkter fra mange av de største innkjøperne i Europa og Nord-Amerika. I fiskerisektoren har sertifiseringen av Alaska pollock, med årlige fangster på drøyt en million tonn, satt en ny standard i markedet, som kan dra andre fiskerier med seg. Når sertifiseringen av pollock-fisket utenfor Alaska har trådt i kraft, vil nær en femtedel av all hvitfisk som handles i verden være godkjent av MSC (Hoel 2005), og Unilever vil nærme seg sitt mål om bare å tilby fisk fra sertifiserte fiskerier.

På den annen side eksisterer ennå ikke MSC i det asiatiske markedet – verdens største for omsetning av fiskeprodukter.

Selv om studier av konsumentenes betalingsvillighet viser vilje til å betale litt ekstra for enkelte miljømerkede produkter (Veisten 2002, Pajari, Beck & Rametsteiner 1999), er ikke framveksten av merkeordningene i skog- og fiskerisektoren konsumentdrevet, men drevet fram av allianser etablert av miljøorganisasjoner og store innkjøpere (Cashore, Auld & Newsom 2004, Gulbrandsen 2004, 2005a). Produsentene har sluttet seg til merkeordningene dels som en strategi for å unngå negativ oppmerksomhet, kampanjer fra miljøbevegelsen og tap av markedsandeler, og dels som svar på nye markedsmuligheter og krav fra store innkjøpere. Tilslutning til ordningene ser ut til å være betinget av at miljøorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner lykkes med å politisere spørsmål knyttet til produksjon og konsumpsjon av varer og tjenester og legge press på næringen. I Norge var skognæringen avvisende til sertifisering inntil tyske Axel Springer Verlag og andre store innkjøpere stilte krav om dokumentasjon på bærekraftig skogbruk fra Norske Skog (Sæther 1998, Gulbrandsen 2003). Kravene fra Norske Skogs tyske storkunder var et resultat av kampanjer fra Greenpeace i Tyskland og fra norske miljøorganisasjoner, som tok direkte kontakt med Springer-forlaget og andre forlagshus for på den måten å presse skogbruket i de nordiske landene til å ta større miljøhensyn. Norske Skog og Norges Skogeierforbund svarte med å inngå et samarbeid med miljøorganisasjoner og andre interessenter om å utarbeide standarder for bærekraftig skogbruk (Levende Skog), som ble grunnlaget for miljøsertifisering av de norske skogeierforeningene. Dette er et typisk eksempel på hvordan miljøbevegelsen etablerer transnasjonalt press på produsentene og politiserer et sakfelt som tidligere bare dreide seg om økonomisk produksjon. Konsumentenes kjøpevaner er likevel riset bak speilet – eller belønningen – som muliggjør at denne strategien lykkes.

Legitimitet gjennom bred deltakelse

I fraværet av statlig legitimering av private styringsordninger, for eksempel gjennom formell delegering av beslutningsmyndighet, kan det være et demokratisk underskudd i styringsorganer dominert av ikke-statlige organisasjoner, ettersom de ikke er ansvarlige overfor en folkevalgt forsamling eller statlig institusjon (Rosenau 2000: 192). Dersom private styringsordninger erstatter offentlige reguleringer, eller setter en standard som hele eller store deler av næringen

i praksis må innrette seg etter, kan det være et demokratisk problem at ordningene domineres av bestemte interesser. En måte å styrke legitimiteten til ikke-statlige styringsformer på, er *involvering av ulike interessenter* i standardutviklingen og standardiseringsorganisasjonens besluttede organer (Gulbrandsen 2004, Stokke *et al.* 2005). Involvering av ulike interessenter bidrar til å skape tillit til at ordningen er uavhengig og ikke dominert av særinteresser. Ved å etablere et formalisert samarbeid mellom ulike aktører skaper standardiseringsorganisasjonen gjensidige forventninger om relativt stabile og regelmessige former for interaksjoner. Dette kan bidra til disiplinering og dialog, konfliktreduksjon i sektorer preget av sterke motsetninger (som både skog- og fiskerisektoren kan tjene som eksempler på), og forståelse for forskjellige synspunkter og interesser. Individuer og organisasjoner som deltar i standardutviklingen, bringer dessuten med seg ressurser, erfaringer, kompetanse og kunnskap som standardiseringsorganisasjonen kan dra nytte av. Produsentene og deres interesseorganisasjoner kjenner godt til problemene, utfordringene og mulighetene i næringen. Miljøorganisasjonene kan også bidra med kompetanse og kunnskap, slik vi blant annet har observert i de internasjonale klimaforhandlingene (se Gulbrandsen & Andresen 2004), men når det gjelder å skape troverdige merkeordninger, er deres «symbolske kapital» av særlig verdi for standardiseringsorganisasjonen (Boström 2003). Med sine mange medlemmer representerer miljøorganisasjonene reell konsumentmakt, og de har stor troverdighet i opinionen. Dersom industrien dominerer ikke-statlige miljømerkeordninger, er det sannsynlig at miljøorganisasjonene ikke går god for ordningene, slik vi har sett for PEFC. Mens det vil være uheldig for alle standardiseringsorganisasjoner at de blir avvist av frivillige organisasjoner, vil det være en særlig ulempe for miljømerkeordninger at de ikke blir støttet av velkjente miljøorganisasjoner, som for eksempel WWF eller Greenpeace. På den annen side er det stor sjanse for at produsentene vil avvise ordninger der miljøorganisasjoner eller andre frivillige organisasjoner dominerer regelutviklingen og de styrende organer. Resultatet kan bli at produsentdeltakelsen i ordningene blir lav og at konkurrerende næringsbaserte ordninger oppstår, slik vi har sett i skogsektoren. På samme måte som deltakelse fra miljøsidene er viktig for ordningenes troverdighet og symbolske autoritet, er deltakelse fra næringsorganisasjoner nødvendig for å skape tillit blant produsentene og grunnlaget for at de ønsker å tilslutte seg ordningene på frivillig basis.

Deltakelse og samarbeid med næringsinteresser i organisasjoner

som MSC og FSC er imidlertid ikke uproblematisk for miljøbevegelsen. Som en følge av fraværet av en sterk og samlende autoritet er disiplinering av deltakerne gjennom sterke normer om samarbeid og lojalitet nødvendig for at ikke-statlige styringsordninger skal fungere (jf. Cutler, Haufler & Porter 1999). Samarbeid må nødvendigvis innebære kompromisser, fleksibilitet, vilje til å finne pragmatiske løsninger og lojalitet til de beslutningene som fattes. Dersom miljøorganisasjoner går inn i et forpliktende samarbeid, vil de organisasjonsmessige normene om lojalitet og ansvarlighet gjøre det svært vanskelig å kritisere samarbeidspartneres praksis gjennom mediekanalen eller aksjonsformer. Dette innebærer at miljøorganisasjoner må være villige til å forsvare retningslinjer og praksis som avviker fra optimale løsninger, sett fra deres synspunkt. Selv om deltakelse i ikke-statlige merkeordninger gir miljøorganisasjonene nye former for makt og innflytelse, begrenser den samtidig deres repertoar med hensyn til å ta i bruk *tradisjonelle* aksjonsformer.

Samarbeid med næringsinteresser kan også bety at miljøorganisasjoner blir «kooptert» i industrivennlige merkeordninger og brukt av næringen for å legitimere ordningene. Standardiseringsorganisasjonen kan karakteriseres som en «metaorganisasjon» med deltakelse fra ulike medlemsorganisasjoner. Ahrne og Brunnsøns (2001) forskning på metaorganisasjoner viser at deres kapasitet til å disiplinere medlemmene er mer begrenset, og konfliktnivået er høyere, enn tilfellet er for tradisjonelle organisasjoner. Asymmetriske relasjoner når det gjelder kompetanse, organisasjonsmessige ressurser og posisjoner i samfunnet, kan medføre at metaorganisasjonen blir marginalisert i forhold til sterke medlemsorganisasjoner. Resultatet kan bli at ressurssterke organisasjoner dominerer regelutvikling og styrende organer. En av grunnene til at miljøbevegelsen konsekvent avviser å delta i sertifiseringsordninger opprettet av skognæringen, er nettopp frykten for å bli (mis)brukt av næringen i forsøk på å øke troverdigheten til disse ordningene. På den andre siden vil miljøorganisasjonene aldri bli mer «kooptert» i ikke-statlige styringsformer enn det de selv kan stå inne for. Dersom de blir hardt presset av industrisiden, kan de bryte forhandlingene eller true med å trekke seg fra samarbeidet. Svenska Naturskyddsföreningen meddelte for eksempel i en pressemelding i januar 2004 at de tok pause i forhandlingene om å revidere den svenske FSC-standarden som en følge av det de hevdet var mangel på kompromissvilje blant skogselskapene. Skulle Naturskyddsföreningen gjøre alvor av truselen om å trekke seg helt fra samarbeidet, vil det bli vanskelig for FSC i Sverige å framstå som en uavhengig og troverdig institusjon

uten noen kobling til bestemte interesser. I Norge samarbeidet miljøorganisasjonene som nevnt med skogeierne om å utvikle standarder for bærekraftig skogbruk, men på grunn av uenighet om anvendelsen og presiseringen av standardene gikk de ut i media i 2001 og erklærte at de brøt samarbeidet med skogeierne.

Deltakelse, beslutningseffektivitet og styringsautoritet

Et dilemma for ikke-statlige styringsordninger er å kombinere idealet om involvering av ulike interessenter i standardutviklingen med beslutningseffektivitet og produsentdeltakelse. Konsultasjon med ulike grupper i standardutviklingen kan øke troverdigheten til ordningen, men kan være svært tidkrevende, slik vi har sett i sertifiseringen av Alaska pollock. Ulike meninger og konflikter kan føre til at forhandlingene låser seg eller at noen grupper blir marginalisert.² Mens statlig autoritet som regel blir tatt for gitt og sjelden utfordres i seg selv, må ikke-statlig autoritet forhandles fram og reforhandles i en prosess der aktørene stadig posisjonerer seg og utfordrer hverandre. Flere næringsorganisasjoners oppfatning om at MSC og FSC er i lomma på miljøbevegelsen og ikke evner å tilpasse seg næringsutøveres behov, har medført at mange i fiskeri- og skogsektoren har liten tillit til ordningene. FSC tar sikte på å skape troverdighet og styringsautoritet gjennom åpenhet og beslutningsregler som skal sikre lik innflytelse fra økonomiske, sosiale og økologiske interessenter. På samme måte forsøker MSC å etablere en troverdig ordning gjennom utstrakt konsultasjon med ulike interessenter og innsyn i sertifiseringsprosessen. Likevel blir begge ordningene beskyldt for å tilrane seg styringsautoritet på områder hvor de har begrenset erfaring, utilstrekkelig forståelse og heller ingen legitim rett til å styre. Mange næringsutøvere aksepterer ikke at miljøorganisasjoner skal delta i regelutviklingen og styrende organer til ikke-statlige ordninger for ressursforvaltning, all den tid de ikke er ansvarlig for å iverksette reglene.

I mangel av den troverdigheten støtte fra miljøbevegelsen gir, har de næringsbaserte ordningene i skogsektoren knyttet sine retningslinjer til mellomstatlige kriterier/indikatorer for bærekraftig skogbruk. Selv om disse kriteriene og indikatorene som tidligere nevnt er utviklet for å overvåke skogtilstanden og ikke stiller spe-

2 Dette problemet har også blitt observert i oljeselskapers samarbeid med frivillige organisasjoner om å lage retningslinjer for samfunnsansvar i «nye» petroleumsprovins (Gulbrandsen & Moe, kommer).

sifikke nivåkrav til skogbehandlingen, gir koblingen en viss grad av styringsautoritet til de næringsbaserte ordningene. Opprettelsen av næringsbaserte sertifiseringsordninger kan også betraktes som et strategisk trekk for å gjenerobre styringen i skogsektoren og etablere retningslinjer som legger mindre vekt på økologiske (og sosiale) forhold enn FSC, og større vekt på økonomiske forhold (Cashore, Auld & Newsom 2004, Gulbrandsen 2004). Ikke-statlige ordninger for miljømerking som satser på bred deltakelse av produsentene, og ikke bare av «de beste», må derfor kombinere og balansere strenge regler med et visst rom for tilpasninger til produsentenes behov.

På fiskeriområdet har det som nevnt ikke blitt opprettet næringsbaserte konkurrenter til MSC på globalt nivå. Initiativet støttes av viktige aktører innen fiskeforedlingsindustrien og store innkjøpere, men har møtt sterk motstand fra fiskere, interesseorganisasjoner i fiskerinæringen og myndighetene i blant annet de nordiske landene (Constance & Bonanno 2000, Boström 2004). I Sverige har MSC blitt kritisert av fiskerinæringen for å være for nær knyttet til internasjonale kapitalinteresser (det vil si Unilever) og miljøbevegelsen (det vil si WWF), hvilket bidro til at forsøk på å etablere ordningen mislyktes. Svenske fiskeriinteresser, myndigheter og miljøgrupper ble derfor enige om å opprette en alternativ merkeordning med forankring i den ikke-statlige og uavhengige svenske merkeorganisasjonen KRAV (Boström 2004).³ Den relativt beskjedne globale utbredelsen av MSC kan også forklare at det så langt ikke har vært noe følt behov for å etablere konkurrenter med en sterkere forankring i fiskerinæringen. Statene har derimot ikke sittet stille og sett på at ikke-statlige aktører spiser seg inn på et forvaltningsområde som tradisjonelt har vært under statlig kontroll. I mars 2005 vedtok FAOs fiskerikomité globale retningslinjer for merkeordninger for sertifisering av fiskerier og miljømerking av fiskeprodukter (FAO 2005). De nordiske landene trykket på for at FAO skulle ta dette initiativet, og de har også gjennom Nordisk Ministerråd beredt grunnen for et eget nordatlantisk miljømerke (Stokke *et al.* 2005). I juni kom også EU-kommisjonen på banen og tok initiativ til at EU skal utvikle retningslinjer for miljømerkeordninger i fiskerier (Commission of the European Communities 2005). Disse initiativene kan forstås som trekk for å gjenerobre kontrollen over et stadig viktigere område i fiskeriforvaltningen og sikre at ikke-statlige aktører følger internasjonale retningslinjer. Dette til tross for at MSC bygger på FAOs «code of conduct» for forsvarlig fiskeriforvaltning.

3 KRAV ble opprettet i 1985 for å godkjenne organisk landbruk og er i dag en veletablert ordning for troverdig og uavhengig miljømerking i Sverige.

Effektiv problemløsning?

Sett i et forvaltningsperspektiv vil inkluderende ordninger, strenge regler, troverdig regelhåndhevelse, produsentdeltakelse og gjennomslagskraft i markedet bare være *forutsetninger* for å lykkes med å oppnå bærekraftig bruk av ressursene. En målestokk for merkeordningers effektivitet kan være om de bidrar til å løse de problemer som motiverte opprettelsen av dem (jf. Underdal 1992, Young & Levy 1999, Underdal 2002). Som nevnt er det statene og ikke hvert enkelt fiskeri som forvalter fiskeressursene, hvilket betyr at tilslutning til en merkeordning som MSC i seg selv ikke medfører endringer i forvaltningsregimet og løser problemet med overfiske. Endringer i forvaltningen av fiskeressursene må skje indirekte, ved at næringsutøvere legger press på myndighetene for å påvirke forvaltningsregimet i retning av det MSC ønsker, eller ved at myndighetene selv tar initiativ til å tilpasse forvaltningsregimet til MSC-reglene for å gjøre det enklere for fiskeriene å bli godkjent av ordningen (Hoel 2005). Selv uten endringer i forvaltningsregimet vil imidlertid sertifisering kunne medføre mer bærekraftig praksis gjennom bedre kontroll av fiskeriene enn hva tilfellet hadde vært uten sertifisering. I vurderingen av fisket etter patagonsk tannfisk utenfor Sør-Georgia la MSC for eksempel vekt på om tiltak var iverksatt for å hindre illegalt, urapportert og uregulert fiske (Stokke *et al.* 2005). Sertifisering innebærer også at hvert enkelt fiskeri må etterleve mer spesifikke krav enn dem som er fastsatt i internasjonale og nasjonale regler for fiske. Studier av miljømerking i fiskerisektoren viser at deltakelsen i MSC så langt er for lav til å løse de globale utfordringene knyttet til overfiske og overkapasitet i fiskerinæringen, men at ordningen har bidratt til å ansvarliggjøre næringen overfor miljøorganisasjoner, store innkjøpere og forbrukerne (se Phillips, Ward & Chaffee 2003, Gulbrandsen 2005a).

En alvorlig begrensning når det gjelder effektiv problemløsning, er at ikke-statlige merkeordninger ikke nødvendigvis tas i bruk der skoen trykker mest. For fiskerier i utviklede land som har omfattende kunnskapsgrunnlag, avanserte forvaltningsregimer og rutiner for kontroll og rapportering, vil det være enklere å slutte seg til MSC enn for fiskerier i utviklingsland, og for dem som fusker i faget (overfiske, bevisst feilrapportering, etc.), vil det være liten grunn til å søke frivillig sertifisering. I skogsektoren har vi sett at om lag 90 prosent av den sertifiserte skogen i verden befinner seg på den nordlige halvkule, mens behovet for å fremme bærekraftig skogbruk og reversere avskogingen utvilsomt er størst i de tropiske skogene. Nesten halvparten av skogen som er FSC-godkjent i tro-

piske regioner, er plantasjeskog som har liten genetisk variasjon og rommer lite biologisk mangfold i forhold til naturskogen.⁴ Til tross for at plantasjedrift kan være et godt alternativ til utnyttelse av naturskogen, blir naturskogen ofte fortrenget på grunn av kommersielt press for større og flere plantasjer, som gir bedre avkastning. En studie av politikk og kommersielle interesser i skogsektoren i Sørøst-Asia viser dessuten at uklare eierforhold og kortsiktig profittmaksimering, i kombinasjon med uformelle og politiske relasjoner mellom myndighetene og store selskaper, vanskeliggjør bærekraftig skogskjøtsel (Dauvergne 2001, 2004). Introduksjonen av frivillige standarder for bærekraftig skogforvaltning medfører sjelden målbare miljøforbedringer på bakken i samfunn der markedslogikken er «hogg skogen og høst profitten før noen andre gjør det» (se Sears, Davalos & Ferraz 2001, Dauvergne 2004).

I sum er det utvilsomt flere dilemmaer og utfordringer i arbeidet med å etablere ikke-statlige merkeordninger som kraftfulle tiltak for å snu negative utviklingstrekk i skog- og fiskerisektoren. Likevel må det understrekes at til tross for at disse ordningene ikke engang har vært operasjonelle i et tiår, har de spredt seg bemerkelsesverdig raskt, og det ser ut til at de har kommet for å bli.

Konklusjon

Det er betydelige forskjeller på ulike sertifiseringsordninger i skog- og fiskerisektoren. Mens FSC og MSC utvikler nasjonale eller lokale standarder i en prosess som involverer konsultasjon med en rekke interessenter, har det i skogsektoren oppstått næringsbaserte sertifiseringsordninger som i hovedsak er utviklet gjennom konsultasjon med bare skogselskaper og skogeiere. De strengere sosiale og økologiske bestemmelsene i FSC, samt involveringen av miljøorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner i styrende organer, betyr at ordningen har større kapasitet til å fremme bærekraftig skogbruk og ivareta ulike interesser i skogforvaltningen enn de næringsbaserte ordningene.

Undersøkelsen av produsentdeltakelsen i merkeordningene tegner et ganske annet bilde. Som et resultat av skogeiernes tilslutning til næringsbaserte ordninger under PEFC-paraplyen, har de globalt sett blitt større enn FSC og i flere land marginalisert denne ordningen. Støtten fra skogeierne kan forklares på bakgrunn av ordningenes reelle, om enn ikke formelle, forankring i skognæringen,

4 Basert på tall fra FSC (2005).

de slappere miljøkravene i mange av ordningene og fleksibiliteten som tillates i anvendelsen av miljøbestemmelsene. Til tross for at FSC er foregangssystemet for troverdig skogsertifisering, er det derfor de næringsbaserte ordningene som har størst potensial til å påvirke skogforvaltningen i mange land i ønsket retning. Ifølge miljøbevegelsen er imidlertid problemet at kompasspilen ikke peker i retning av bevaring av biologisk mangfold og naturkvaliteter, men mot legitimering av status quo. Denne studien bekrefter i noen grad påstanden om at det er et motsetningsforhold mellom frivillig tilslutning til ikke-statlige standarder og strenge miljøkrav. Dersom markedet ikke krever – eller belønner – tilslutning til standarder med strenge miljøkrav, vil produsentene ikke overraskende foretrekke ordninger med mer fleksible og mindre omfattende bestemmelser. På den andre siden har det vist seg at konkurransen fra FSC og press fra miljøorganisasjoner har medført at flere av de næringsbaserte ordningene har skjerpert sine miljøkrav, kontroller og reaksjoner på regelbrudd. Dette tyder på at så lenge pressgrupper makter å opprettholde en «etterspørsel» etter dokumentasjon på bærekraftige praksiser i markedet, slipper ikke merkeordningene unna med slappe miljøkrav og slepphendt kontrollpraksis.

Utbredelsen av sertifisering og miljømerking viser mer enn noe annet hvordan ikke-statlige aktører har lyktes med å politisere produksjon og forbruk og opprette nye institusjoner for å øve innflytelse. Ved å gjennomføre transnasjonale kampanjer og danne kjøperallianser i en rekke land har miljøorganisasjoner koblet det lokale med det globale og etablert et markedsbasert press for bærekraftig ressursforvaltning. Mens MSC ble fremmet som et supplement til mellomstatlige retningslinjer, ble FSC lansert som et alternativ til det som ble oppfattet som svake og uforpliktende statlige reguleringer. Framveksten og utbredelsen av disse merkeordningene – og de næringsbaserte konkurrentene – utfordrer tradisjonelle oppfatninger om legitime og effektive styringsformer i internasjonal politikk. Mens det ofte blir tatt for gitt at bare statene kan etablere troverdige og effektive internasjonale institusjoner, viser denne studien at ikke-statlige aktører kan etablere troverdige og autoritative institusjoner som griper direkte inn i og påvirker forvaltningen av naturressursene.

Litteratur

- Ahrne, Göran & Nils Brunsson (2001) *Metaorganisationer – identitet och auktoritet*. Score working paper series 2001:6. Stockholm: Score.
- Bernstein, Steven & Benjamin Cashore (2004) «Non-State Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention?» i John Kirton & Michael Trebilcock (red.) *Hard Choices, Soft Law: Combining Trade, Environment, and Social Cohesion in Global Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Boström, Magnus (2003) «Environmental Organisations in New Forms of Political Participation: Ecological Modernisation and the Making of Voluntary Rules», *Environmental Values* 12: 175–93.
- Boström, Magnus (2004) «Eco-labelling of Seafood in Sweden: Towards a Credible Tool for Consumer-Based Environmental Improvement?» i Magnus Boström *et al.* (red.) *Political Consumerism: Its Motivations, Power, and Conditions in the Nordic Countries and Elsewhere*, TemaNord 2005: 517. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Cashore, Benjamin, Graeme Auld & Deanna Newsom (2003) «Forest Certification (Eco-Labeling) Programs and Their Policy-Making Authority: Explaining Divergence among North American and European Case Studies», *Forest Policy and Economics* 5(3): 225–47.
- Cashore, Benjamin, Graeme Auld & Deanna Newsom (2004) *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Cashore, Benjamin & James Lawson (2003) «Comparing Forest Certification in the U.S. Northeast and the Canadian Maritimes», *Canadian-American Public Policy*, Paper No. 53 (March).
- Clapp, Jennifer (1998) «The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World», *Global Governance* 4(3): 295–316.
- Coglianesi, Cary & Jennifer Nash (2002) «Policy Options for Improving Environmental Management in the Private Sector», *Environment* 44(9): 10–23.
- Commission of the European Communities (2005) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Launching a Debate on a Community Approach Towards Eco-labelling Schemes for Fisheries Products. COM(2005)275 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- Constance, Douglas & Alessandro Bonanno (2000) «Regulating the Global Fisheries: The World Wildlife Fund, Unilever, and the Marine Stewardship Council», *Agriculture and Human Values* 17: 125–39.
- Counsell, Simon & Kim Terje Loraas (2002) *Trading in Credibility. The Myth and Reality of the Forest Stewardship Council*. London: The Rainforest Foundation.
- Cutler, A. Claire, Virginia Hauffer & Tony Porter (red.) (1999) *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: SUNY Press.
- Dahl, Lena (2001) *FSC i praktiken*. Stockholm: Svenska Naturskyddsföreningen og WWF Sverige.
- Dahl, Lena (2002) *Bakom kulisserna. En analys av PEFC i Sverige 2002*. Stockholm: WWF Sverige.
- Dauvergne, Peter (2001) *Loggers and Degradation in the Asia-Pacific: Corporations and Environmental Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Dauvergne, Peter (2004) «The Environmental Challenge to Loggers in the Asia-Pacific: Corporate Practices in Informal Regimes of Governance» i David L. Levy & Peter J. Newell (red.) *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) (2001) *Global Forest Resources Assessment 2000. Main Report*. Rome: FAO.
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) (2004) *The State of the World Fisheries and Aquaculture*. Rome: FAO.
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) (2005) *The FAO Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries*. Rome: FAO.
- FSC (Forest Stewardship Council) (2003) *Forests Certified by FSC-Accredited Certification Bodies. Information Accurate as of October 6*. Bonn: FSC International Center.
- Gale, Fred (2004) «The Consultation Dilemma in Private Regulatory Regimes: Negotiating FSC Regional Standards in the United States and Canada», *Journal of Environmental Policy and Planning*, 6(1): 57–84.
- Gulbrandsen, Lars H. (2003) «The Evolving Forest Regime and Domestic Actors: Strategic or Normative Adaptation?», *Environmental Politics* 12(2): 95–114.
- Gulbrandsen, Lars H. (2004) «Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime?», *Global Environmental Politics* 4(2): 75–99.
- Gulbrandsen, Lars H. (2005a) «Mark of Sustainability? Challenges for Fishery and Forestry Eco-labeling», *Environment* 47(5): 8–23.
- Gulbrandsen, Lars H. (2005b) «Sustainable Forestry in Sweden: The Effect of Competition Among Private Certification Schemes», *The Journal of Environment and Development* 14(3): 338–55.
- Gulbrandsen, Lars H. (2005c) «The Effectiveness of Non-State Governance Schemes: A Comparative Study of Forest Certification in Norway and Sweden», *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 5(2): 125–49.
- Gulbrandsen, Lars H. & Steinar Andresen (2004) «NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks», *Global Environmental Politics* 4(4): 54–75.
- Gulbrandsen, Lars H. & Arild Moe (kommer) «Oil Company CSR Collaboration in 'New' Petro-States», *The Journal of Corporate Citizenship* 19.
- Hall, Rodney Bruce & Thomas J. Biersteker (red.) (2002) *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haufler, Virginia (2001) *A Public Role for the Private Sector*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hoel, Alf Håkon (2005) *Eco-labelling in Fisheries: An Effective Conservation Tool?*, Norut rapport. Tromsø: Norut Samfunnsforskning.
- Humphrey, Christopher & David Owen (2000) «Debating the 'Power' of Audit», *International Journal of Auditing* 4: 29–50.
- Jordan, Andrew, Rüdiger K.W. Wurzel & Anthony R. Zito (2003) «New Environmental Policy Instruments: An Evolution or a Revolution in Environmental Policy?», *Environmental Politics* 12(1): 201–24.

- May, Brendan, Duncan Leadbitter, Mike Sutton & Michael Weber (2003) «The Marine Stewardship Council (MSC): Background, Rationale and Challenges» i Bruce Phillips, Trevor Ward & Chet Chaffee (red.) *Eco-labelling in Fisheries: What Is It All About?* Oxford: Blackwell.
- Michele Micheletti, Andreas Føllesdal & Dietlind Stolle (red.) (2004) *Politics, Products, and Markets. Exploring Political Consumerism Past and Present*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2003) *Developing-Country Access to Developed-Country Markets under Selected Eco-Labeling Programmes*. COM/ENV/TD(2003)30. Paris: OECD.
- Ozinga, Saskia (2001) *Behind the Logo. An Environmental and Social Assessment of Forest Certification Schemes*. Gloucestershire: Fern.
- Ozinga, Saskia (2004) *Footprints in the Forest. Current Practice and Future Challenges in Forest Certification*. Gloucestershire: Fern.
- Pajari, Brita, Tim Peck & Ewald Rametsteiner (1999) *Potential Markets for Certified Forest Products in Europe*. EFI Proceedings, No. 25, Joensuu, Finland: European Forest Institute.
- Phillips, Bruce, Trevor Ward & Chet Chaffee (red.) (2003) *Eco-labelling in Fisheries: What Is It All About?* Oxford: Blackwell.
- Pierre, Jon (red.) (2000) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997) *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (2000) «The Audit Society – Second Thoughts», *International Journal of Auditing* 4: 111–19.
- Rametsteiner, Ewald (1999) *Sustainable Forest Management Certification – Framework Conditions, Systems Designs and Impact Assessment*. Vienna: MCPFE Liaison Unit.
- Rametsteiner, Ewald & Markku Simula (2003) «Forest Certification – An Instrument to Promote Sustainable Forest Management?», *Journal of Environmental Management* 67(1): 87–98.
- Rosenau, James N. (2000) «Change, Complexity, and Governance in a Globalizing Space» i Jon Pierre (red.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press (167–200).
- Sears, Robin R., Liliana M. Davalos & Goncalo Ferraz (2001) «Missing the Forest for the Profits: The Role of Multinational Corporations in the International Forest Regime», *Journal of Environment and Development* 10(4): 345–64.
- Stokke, Olav Schram, Lars H. Gulbrandsen, Alf Håkon Hoel & Jonette Braathen (2005) «Eco-labeling and Sustainable Management of Forests and Fisheries: Does It Work?» i Magnus Boström *et al.* (red.) *Political Consumerism: Its Motivations, Power, and Conditions in the Nordic Countries and Elsewhere*, TemaNord 2005: 517. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Sæther, Bjørnar (1998) «Environmental Improvements in the Norwegian Pulp and Paper Industry – from Place and Government to Space and Markets», *Norsk geografisk Tidsskrift* 52: 181–94.
- Underdal, Arild (1992) «The Concept of Regime Effectiveness», *Cooperation and Conflict* 27(3): 227–40.
- Underdal, Arild (2002) «One Question, Two Answers» i Edward L. Miles *et al.* *Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence*,

- Cambridge, MA: MIT Press (3–45).
- Vallejo, Nancy & Pierre Hauselmann (2001) *PEFC – An Analysis*. WWF Discussion Paper. Zürich: WWF European Forest Team.
- Veisten, Knut (2002) «Potential Demand for Certified Wood Products in the United Kingdom and Norway», *Forest Science* 48(4): 767–78.
- Vilhunen, Laura, Eric Hansen, Heikki Juslin & Keith Forsyth (2001) *Forest Certification Update for the ECE Region, Summer 2001*. Geneva Timber and Forest Discussion Papers. Geneva & New York: United Nations.
- Wood, Peter (2000) *A Comparative Analysis of Selected International Forestry Certification Schemes*. British Columbia, Canada: Ministry of Employment and Investment.
- Young, Oran R. & Marc A. Levy (1999) «The Effectiveness of International Environmental Regimes» i Oran R. Young (red.) *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MA: MIT Press.

LE MONDEs

internasjonale månedsavis på norsk

FOR GLOBALT OG INTELLEKTUELT ENGASJEMENT

«Gjennom flere år har LE MONDE diplomatique fremstått som en unik, uvurderlig og pålitelig kilde til gjennomgående og klarsynt analyse og viktig informasjon som ellers ofte er svært vanskelig å finne. De nye internasjonale utgavene er strålende nytt for dem som vil forstå verden, for ikke å snakke om dem som gjennom konstruktiv handling ønsker å forandre den til det bedre.»

Noam Chomsky



send SMS med "DIPLO"
(+ evt navn og adresse)
til 1969, så sender vi
deg neste avis gratis

Abonnement kan også tegnes
direkte på www.lmd.no
eller telefon +47-22434245

(Årsabonnement: kr 380)

LE MONDE diplomatique
politisk refleksjon | kritikk | media | kunst