



„Bítur á beittan öngul“

Áhrif spænskra embættismanna og hagsmunaaðila á
mótun sameiginlegrar fiskveiðistefnu ESB

Jóna Sólveig Elínardóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum

Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

„Bítur á beittan öngul“
Áhrif spænskra embættismanna og hagsmunaaðila á mótun
sameiginlegrar fiskveiðistefnu ESB

Jóna Sólveig Elínardóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum
Leiðbeinendur: Silja Bára Ómarsdóttir og Úlfar Hauksson

Stjórn málafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Febrúar 2011

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Jóna Sólveig Elínardóttir 2011

Reykjavík, Ísland 2011

Útdráttur

Spánverjar eru ein mikilvægasta sjávarútvegsþjóð Evrópusambandsins. Rannsókn þessari er ætlað að varpa ljósi á stöðu spænskra stjórnvalda og hagsmunaaðila gagnvart mótunarferli sameiginlegrar fiskveiðistefnu Evrópusambandsins (e. *Common Fisheries Policy - CFP*). Með það að markmiði er gerð greining á því hvort spænskir embættismenn og hagsmunaaðilar hafi, í ljósi umfangs spænsks sjávarútvegs á Evrópuvísu, áhrif á mótun fiskveiðistefnunnar. Jafnframt er greint frá því hvar og hvernig þeir koma að stefnumótunarferlinu. Evrópusamrunakenningar (e. *European Integration Theories*) um milliríkjahyggju (e. *Intergovernmentalism*), ný-nýtistefnu (e. *Neofunctionalism*) og ný-stofnanahyggju (e. *New Institutionalism*) ramma inn umfjöllunina um þróun fiskveiðistefnunnar og setja hana í fræðilegt samhengi. Færð eru rök fyrir því að vegna þess hve flókið stefnumótunarferli ESB er, krefjist viðfangsefnið greiningarnálgana sem þróast hafa í tengslum við framangreindar kenningar. Nálganirnar sem notaðar eru, og útskýra hvar og á hvaða forsendum Spánverjar koma að mótun sameiginlegrar fiskveiðistefnu ESB, byggja á kenningum um hið lagskipta stjórnkerfi (e. *Multi Level Governance*), ný-stofnanahyggju (e. *New Institutionalism*) og greiningu á tengslanetum stefnumótenda (e. *Policy Network Analysis*). Þá er því velt upp hvort gagnagreiningin og mat á henni segi eitthvað til um möguleika Íslendinga til áhrifa á sameiginlegu fiskveiðistefnuna, gengi landið til liðs við ESB. Meginniðurstöður rannsóknarinnar eru þær að aðkoma Spánverja að mótun sameiginlegrar fiskveiðistefnu Evrópusambandsins er mikil. Spánverjar eru jafnframt virkir og sýnilegir á öllum stigum stefnumótunarferlisins sem eykur áhrifavald þeirra í mótunarferli fiskveiðistefnu ESB.

Abstract

The sheer scope of Spain's fisheries sector makes it one of Europe's most important and influential fisheries sectors. This thesis is intended to shed light on the position of the Spanish government and stakeholders on policy-making procedures within the European Union's (EU's) Common Fisheries Policy – CFP. The research presented analyses whether Spaniards affect the CFP's policy-making process, being that their fisheries sector is as important as the wide ranging documents presented indicate. Also it discerns where and how they approach the procedures. The research is based on frameworks which utilises elements from Intergovernmentalism, Neofunctionalism and New Institutionalism which are all associated with European Integration Theories. The analytical approaches used to explain where and how Spain is involved in the decision-making process is furthermore based on the literature of the aforementioned framework as well as research conducted on Informal Governance in the EU. The approaches applied which explain where and on what grounds Spaniards are involved in the policy-making process, are based on Multi Level Governance, New Institutionalism and Policy Network Analysis. The thesis discusses whether the presented and evaluated research documents can possibly indicate Iceland's ability to influence EU policy-making within the domain of fisheries. The main findings of the thesis illustrate that Spaniards are very much involved in the policy-making processes of the Common Fisheries Policy. Also, they are active and visible on all levels of the process, which increases their ability to influence policy-making.

Formáli

Ritgerð þessi er metin til 30 ECTS eininga og er lokaverkefni í meistaranámi í alþjóðasamskiptum við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Silja Bára Ómarsdóttir leiðbeindi mér við skrif ritgerðarinnar og kann ég henni mínar bestu þakkir fyrir góðar ábendingar og hjálpina sem fólst ekki síður í hvatningu og mikilli þolinmæði og láni á fræðritum. Úlfari Haukssyni, sem kom inn í ferlið sem leiðbeinandi á miðri leið, vil ég líka þakka kærlega fyrir góðar ábendingar.

Hugmyndin að þessari ritgerð á rætur sínar að rekja til dvalar minnar í París fyrri hluta árs 2010 þar sem ég var starfsnemi í sendiráði Íslands. Þar var mér falið það verkefni að skrifa skýrslu um spænskan sjávarútveg. Þar sem sjávarútvegur var mér að mestu leyti ókunn starfsgrein var það mikil vinna að setja sig inn í efnið en eftir því sem að á leið jókst áhugi minn á því að kynnast sjávarútvegsgreininni betur. Það varð því úr að ég ákvað að vinna meira með þau gögn sem ég hafði viðað að mér og hófst ritgerðasmíðin fyrir alvöru í byrjun september 2010.

Ég vil þakka móður minni, Elínu Einarsdóttur, og Páli Kristbirni Sæmundssyni innilega fyrir góðan og ítarlegan yfirlestur á ritgerðinni. Þá vil ég þakka Félagsstofnun stúdenta sérstaklega fyrir bókastyrk að upphæð 150.000 krónur sem ég hlaut í tengslum við rannsóknina í nóvember 2010, sem og alla þá góðu þjónustu sem stofnunin býður upp á. Ég vil líka þakka Piu Hansson fyrir góða hjálp og skrifstofuaðstöðu sem hún veitti mér á meðan að á skrifunum stóð sem og fyrir ómetanleg hvatningarorð og félagsskap. Úlfi Sturlusyni, unnusta mínum, og dætrum okkar tveimur, Sóllilju og Elínu Ylfu, get ég ekki þakkað nógsamlega þolinmæðina og stuðninginn sem fólst í umhyggju þeirra, hvatningu og brosum. Ég vil einnig þakka Þóri Ibsen og Katrínu Einarsdóttur sérstaklega fyrir hjálpina úti í París en þau voru mér innan handar við upphaf rannsóknarinnar. Þá vil ég þakka Högna Kristjánssyni og Martin Eyjólfssyni fyrir góðar ráðleggingar og aðstoð. Jón Gunnar Ólafsson og samnemendur mínir eiga líka bestu þakkir skilið fyrir góðar ábendingar, stuðninginn og félagsskapinn sem var svo vel þeginn á meðan að á skrifunum stóð.

Efnisyfirlit	
Útdráttur	4
Abstract	5
Formáli	6
Efnisyfirlit	7
Myndir og töflur	9
1. Inngangur	10
2. Fræðileg umfjöllun	17
2.1. Evrópusamruninn og frjálslyndar kenningar	18
2.2. Evrópusamruni og Evrópuvæðing	19
2.3. Ný-nýtistefna	20
2.4. Milliríkjahyggja	22
2.5. Ný-stofnanahyggja	24
3. Aðferðafræði	28
3.1. Hið óformlega stjórnkerfi ESB	31
3.2. Lagskipt stjórnkerfi	33
3.3. Ný-stofnanahyggja	34
3.4. Tengslanet	35
3.5. Þekkingarsamfélög og samsteypuþrýstihópar	37
3.6. Gögn, úrvinnsla og beiting þeirra	39
3.7. Takmarkanir og framkvæmd	40
4. Spánn, sjávarútvegur og ESB	42
4.1. Sameiginleg fiskveiðistefna ESB og Spánn	42
4.2. Spænska fiskveiðistjórnunarkerfið	45
4.2.1. Þáttur ESB	46
4.2.2. Samspil ólíkra aðila við innleiðingu og framkvæmd fiskveiðistefnu ESB á Spáni	50
4.2.3. Aðkoma spænskra stjórnvalda að stefnumótun á vettvangi ESB	52

4.2.4. Valdaskipting milli Madríd og strand-sjálfstjórnarhéraðanna tíu.....	54
4.3. Framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar á efstu stigum	59
4.4. Úthlutanir styrkja til spænsks sjávarútvegs	61
4.4.1. FIG sjóðurinn.....	62
4.4.2. EFF – European Fisheries Fund.....	63
4.4.3. Styrkir frá spænskum stjórnvöldum.....	64
4.5. Stjórn fiskveiða á sjó	65
4.5.1. Þátttaka Spánverja í þverþjóðlegum og svæðisbundnum tengslanetum.....	66
4.5.2. Þátttaka Spánverja í fjölþjóðlegum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsamtökum.....	75
4.6. Uppbygging sjávarútvegs á Spáni	77
4.6.1. Tegundir nytjafisks, virði og magn.....	77
4.6.2. Fiskimið og landanir	78
4.6.3. Uppbygging flota	80
4.7. Þjóðhagslegt mikilvægi sjávarútvegs á Spáni	81
4.7.1. Ímynd	81
4.7.2. Mikilvægi sjávarútvegs eftir héruðum	83
4.7.3. Viðskipti með sjávarafurðir á Spáni	85
5. Niðurstöður.....	87
5.1. Grunn-greining á tengslum gagna og þýðingu þeirra tengsla	88
5.1.1. Spánverjar á vettvangi ESB	88
5.1.2. Stigskipting spænska fiskveiðistjórnunarkerfisins	89
5.1.3. Víxlhæði.....	90
5.2. Þýðing tengslanna	91
5.3. Ályktanir um aðkomu Spánverja að mótun fiskveiðistefnunnar.....	93
6. Lokaorð.....	97
7. Heimildaskrá	103

8. Viðaukar 113

Myndir og töflur

Mynd 4-1 – Skipurit: Aðalskrifstofan fyrir hafið.....	61
Tafla 3-1 Lagskipt stjórnkerfi – sýn Peterson á stefnumótunarferli	34
Tafla 3-2 Greiningarstig í ákvarðanatöku ESB - módel Petersons	37
Tafla 4-1 Styrkjaúthlutanir ESB til Spánar frá árinu 2000-2006 (milljónir evra). 62	
Tafla 4-2 Ópinber aðstoð frá spænska 2000-2006 (milljónir evra).....	64
Tafla 4-3 Mest veiddu tegundirnar á Spáni 2006 og 2007.....	77
Tafla 4-4 Megin fiskimið og fisktegundir veiddar af Spánverjum 2005/ 07	79
Tafla 4-5 Tegund skipa og hafsvæði sem þau stunda veiðar á.	81
Tafla 4-6 Hæði fimm stærstu strand-sjávarútvegshéraða Spánar á sjávarútveg ...	84

1. Inngangur

Sameiginleg fiskveiðistefna Evrópusambandsins (e. *Common Fisheries Policy - CFP*)¹ og tengsl hennar við eina stærstu fiskveiðiþjóð sambandsins, Spán, hafa nokkuð verið rædd hérna á Íslandi. Orð eins og „kvótahopp“, og „ofveiðar“ hafa þá einkum einkennt þá umræðu. Hér verður ekkert fjallað um kvótahopp og ofveiðar ekki nefndar nema til þess að útskýra þátttöku fræði- og vísindamanna í mótun stefnunnar. Aðkoma Spánverja að mótun fiskveiðistefnu Evrópusambandsins (ESB) og forsendur þeirrar aðkomu verða hins vegar settar í forgrunn. Ástæðan er sú að höfundur telur hagnýtara að rannsaka hvernig og á hvaða forsendum Spánverjar taka þátt í að móta fiskveiðistefnuna heldur en að skoða þá annmarka sem hægt er að finna á stefnunni og framkvæmd hennar í einstökum aðildarríkjum.

Þessi inngangskafli mun kynna hvað það er sem haft verður að leiðarljósi við rannsóknina. Fyrst verður sögulegt samhengi fiskveiðistefnu ESB stuttlega reifað, því næst verða ástæður þess að ráðist var í þessa rannsókn lagðar fram. Að því loknu verður tilgangur hennar skýrður og þær rannsóknarspurningar sem lagðar voru fram. Sá kennilegi bakgrunnur og aðferðafræðilegu nálganir sem stuðst hefur verið við verða síðan kynnt til sögunnar. Að lokum verða markmið rannsóknarinnar sett fram og framvinda hennar útlistuð.

Fiskveiðistefna ESB hefur þróast mikið á síðustu árum og áratugum. Lengi vel var hún hluti af sameiginlegri landbúnaðarstefnu sambandsins en frá árinu 1970 hlaut sjávarútvegur sjálfstæðan sess innan stjórnkerfis ESB. Í kjölfarið var myndaður skipulagður sameiginlegur markaður með fisk og fiskafurðir og kerfisbundin fiskveiðistefna var mótuð. Eftir þessar breytingar lýstu mörg strandríki yfir sérefnahagslögsögum (e. *Exclusive Economic Zone - EEZ*) og árið 1983 varð fiskveiðistefna sambandsins að raunveruleika. Hún byggir á hugmyndum um hlutafallslegan stöðugleika (e. *relative stability*) þar sem ríkjakvóta er úthlutað til aðildarríkja með tilliti til sögulegrar fiskveiðireynslu aðildarríkjanna á miðunum. Hún fól einnig í sér fiskveiðistjórnunartækið TACs (e. *Total Allowable Catches - TACs*). Mótun fiskveiðistefnunnar bar einnig með sér þá breytingu að ríkin áttu að hafa jafnan aðgang að miðum annarra aðildarríkja.

¹ Hér eftir verður talað um „fiskveiðistefnu“ ESB.

Þessu hefur aftur á móti verið settar nokkrar skorður með hinum framangreinda hlutfallslega stöðugleika sem og sérstökum reglum um aðgengi að miðum. Stefnan var síðan aðlöguð breyttu umhverfi sambandsins við stækkun þess til Mið- og Austur Evrópuríkjanna árið 2004. Á tíu ára fresti er stefnan endurskoðuð. Síðasta endurskoðun átti sér stað 2003 en þá var litið til tímabilsins frá 1992-2002. Næsta endurskoðun mun síðan eiga sér stað árið 2012.²

Stefnan hefur, þrátt fyrir endurbætur, ekki reynst nægilega vel þar sem hún kom ekki í veg fyrir ofveiði og tryggði ekki nægilega vernd hafsvæða. Þá stóðst evrópski skipaflotinn ekki mat um efnahagslega hagkvæmni. Aukinheldur gat fiskveiðisstefnan ekki tryggt neytendum gott aðgengi að nægum fiskafurðum. Þá stóð mikilvægum fiskitegundum veruleg ógn af ofveiðum. Endurskoðun var því nauðsynleg svo stuðla mætti að efnahagslega, líffræðilega og umhverfislega sjálfbærum sjávarútvegi. Í síðustu endurskoðun var því lögð áhersla á að stefnan yrði mótuð með langtímasjónarmið að leiðarljósi, t.a.m. við útdeilingu ríkjakvóta. Þá var ráðist í endurskoðun á stefnu sambandsins varðandi flota aðildarríkjanna sem var of stór og öflugur til að hægt væri að tryggja varðveislu fiskistofna. Herða átti viðurlög við brotum á reglum fiskveiðistefnunnar og bæta eftirlit með fiskveiðum. Eins var ákveðið að auka aðkomu hagsmunaaðila að rekstri hennar og að koma skyldi á fót svæðisbundnum ráðgjafaráðum (e. *Regional Advisory Councils – RACs*) þar sem aðilar úr heimi vísindanna, sjómenn og aðrir sem vinna í sjávarútvegi sem og frjáls félagasamtök tengd sjávarútvegi koma saman að borðinu. Auk þess ráðfærir framkvæmdastjórn ESB (e. *European Commission*) sig við ráðgjafanefnd um fiskveiðar og fiskeldi (e. *Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture - ACFA*) og vísinda-, tækni- og efnahagsnefnd fiskveiða (e. *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries – STECF*). Þessi síðasti punktur er til marks um það að stefnumótunarferlið er allt að verða flóknara. Það er ekki lengur svo að sjávarútvegsráðherrar ríkjanna og fulltrúar DG MARE (e. *Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries*) í framkvæmdastjórninni séu þeir einu sem koma að mótun stefnunnar. Tengslanet eru farin að spila stærra hlutverk en áður þekktist í stefnumótunarferlinu og er það liður í því að vinna gegn hinum meinta lýðræðishalla innan ESB. Eins miðar

² Foss, Matthíasson og Ulrichsen (2003) bls. 14-19; European Commission (2008, desember).

Þróunin í dag að því að færa sig frá geiravæðingu sem einkenndi fiskveiðistefnuna til meiri svæðavæðingar. Þannig myndu þau svæði sambandsins sem háðust eru fiskveiðum fá styrki til að byggja sig upp og þróa áfram atvinnustarfsemi sem er í takti við breyttar áherslur og umhverfi í sjávarútvegsmálum.³

Stefnumótunarferlið er því orðið flókið og margir koma að því. En það sem meira er þá er þetta til marks um þróun ESB í átt til enn meira víxlhæðis (e. *interdependence*) milli strandríkja og milli strandhéraða sambandsins. Reyndar hefur fiskveiðistefnan fallið undir þær gerðir stefna þar sem ESB hefur hvað mest vald til lagasetningar og framkvæmda⁴ en það breytir því ekki að þróunin síðastliðin ár virðist vera í þá átt að aðrir aðilar en opinberir ríkisstarfsmenn og framkvæmdastjórnin fá meira vald í hendurnar. Við samþykkt Lissabon sáttmálans fékk Evrópuþingið (e. *European Parliament*) til að mynda meira vald til lagasetninga til jafns við ráð ESB (e. *Council of the European Union*).⁵ Það eru því miklar breytingar að eiga sér stað innan ESB og innan fiskveiðistefnunnar. Í ljósi þess að sjávarútvegur er mikilvæg atvinnugrein á Íslandi virðist því allt mæla með því að vel sé fylgst með þeirri þróun sem á sér stað innan ESB og hverjir það eru sem hafa hvað mest áhrif á hana.

Spánverjar eru mikilvæg sjávarútvegsþjóð á vettvangi ESB og þessi rannsókn færir aukinheldur rök fyrir því að þeir séu mikilvægasta sjávarútvegsþjóð sambandsins.⁶ Á þeim grunni byggir rannsóknarefni þessarar ritgerðar en henni er ætla að skoða mótunarferli fiskveiðistefnunnar og rannsaka sérstaklega aðkomu Spánar og spænskra hagsmunaaðila að henni. Hlutfallslegt vægi spænsks sjávarútvegs innan ESB undirbyggir þau rök sem höfundur færir fyrir þeirri tilgátu sinni að spænsk stjórnvöld og hagsmunaaðilar hafi, í ljósi umfangs sjávarútvegsins þar í landi á Evrópuvísu, áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB.

Spænska fiskveiðistjórnunarkerfið grundvallast af stefnu ESB í málafloknum. Það sem aðgreinir Spánverja frá öðrum strandríkjum ESB, að Þýskalandi hugsanlega undanskildu, er hversu greitt aðgengi hagsmunaaðilar hafa að innleiðingu og framkvæmd stefnunnar þar í landi. Þá er þróunin innan ESB í þá

³ European Commission (2008, desember).

⁴ Sbragia og Stolfi (2003) bls. 121; 134.

⁵ European Parliament (2009, nóvember) bls. 4.

⁶ Færð verða ítarlegri rök fyrir þessu í meginmáli ritgerðarinnar.

átt að hagsmunaaðilar eru í auknum mæli að taka þátt í stefnumótunarferlinu sjálfu, til dæmis í starfi innan fagnefnda og fagráða framkvæmdastjórnarinnar. Rannsóknin sýnir að Spánverjar eru mjög virkir þátttakendur í stefnumótuninni og að þeir koma að henni á öllum stigum ferlisins. Einnig eru þeir virkir í tengslanetum (e. *networks*) sem tengjast óbeint sameiginlegu fiskveiðistefnunni, eins og t.d. svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsamtökum (e. *Regional Fisheries Management Organisations – RFMOs*) og sjávarklösum (e. *maritime clusters*). Af ríkjum Evrópusambandsins eru Spánverjar með mest aflaverðmæti í evrum en næstmest í tonnum talið. Flestir eiga lífsviðurværi sitt undir sjávarútvegi á Spáni af öllum ríkjum ESB, floti þeirra er sá þriðji mikilvægasti innan sambandsins með tilliti til stærðar og í Vigo á norðvesturhluta Spánar má finna eina mikilvægustu höfn í Evrópu.⁷ Spánverjar hljóta líka langmesta uppbyggingarstyrki af öllum aðildarríkjum sambandsins. Þeir eru jafnframt sú þjóð sem á hlutfallslega hvað mest undir fiskvinnslu. Af aðildarríkjum ESB er virði hennar mest, þar vinna flestir og þar eru flest fiskvinnslufyrirtæki. Þá er Spánn stærsti innflytjandi sjávarfangs og þriðji stærst útflutningsaðili sjávarafurða á eftir Danmörku og Hollandi. Að lokum eru Spánverjar önnur stærsta fiskeldisþjóð ESB á eftir Frökkum.⁸ Höfundur vill meina að allir þessir þættir skipti máli þegar hugsað er um aðkomu Spánverja að mótun fiskveiðistefunnar þar sem þeir varpa ljósi á það víxlhæði sem er á milli ESB og Spánverja í greininni sem síðan útskýrir þau áhrif sem Spánverjar hafa á fiskveiðistefnu ESB.⁹

Rannsóknin sýnir að víxlhæði er á milli Spánverja og ESB í sjávarútvegsmálum. Það birtist, í grófum dráttum, í því að ESB er háð þeim fiskafurðum sem koma frá Spáni og þeirri staðreynd að umfang spænsk sjávarútvegs innan Evrópu er eins mikið og raun ber vitni. Þannig verður ESB valdameira í málaflokki með Spánverja um borð. Spænsk stjórnvöld skapa sér þannig sérstöðu innan sambandsins með mikilvægi greinarinnar fyrir ESB og spænskir hagsmunaaðilar, og þá einkum og sér í lagi spænsku strandhéruðin, njóta góðs af þeim uppbyggingarstyrkjum sem Evrópusambandið býður upp á í gegnum EFF styrkjakerfið (e. *European Fisheries Fund*). Eins hafa hagsmunaaðilar aldrei

⁷ FARNET – Fisheries area network (2010, apríl).

⁸ European Commission (2008); FARNET – Fisheries area network (2010, apríl).

⁹ Upplýsingar hér byggja á heimildum sem getið er í þriðja kafla ritgerðarinnar.

haft jafn gott aðgengi að mótun fiskveiðistefnu ESB og nú, þótt því séu nokkur takmörk sett með stigskiptingu stefnumótunarferlisins og fjölda aðila sem koma að því. Það þjónar því hagsmunum beggja aðila að Spánverjar hafi nokkuð greitt aðgengi að mótun fiskveiðistefnu sambandsins.¹⁰ Í ljósi alls þessa eru hagsmunir íslenskra stjórnvalda, af því að þekkja hvar og á hvaða forsendum Spánverjar koma að stefnumótunarferlinu á vettvangi ESB, augljósir. Fiskveiðar eru ein mikilvægasta tekjulind Íslendinga og í ljósi þess að Ísland á nú í aðildarviðræðum við ESB skýrast hagsmunirnir af því að kynna okkur aðkomu Spánverja að mótun fiskveiðistefnunnar enn frekar.

Meginmarkmið þessarar rannsóknar er þess vegna að leita svara við því hvernig og hvar spænsk stjórnvöld og hagsmunaaðilar í spænskum sjávarútvegi hafa áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB. Einnig er skoðað, í ljósi þess hve mikilvægur sjávarútvegur er, hvort hann hafi áhrif á efnahags-, og utanríkismál Spánar í víðum skilningi. Er þetta gert í þeim tilgangi að skilja betur hver staða Íslands í málafloknum yrði ef til aðildar kæmi. Rannsóknarspurningarnar sem lagt var upp með eru þrjár og leiða hver af annarri.

1. Hafa spænsk stjórnvöld og hagsmunaaðilar, í ljósi umfangs spænskss sjávarútvegs á Evrópuvísu, áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB?
2. Ef svo er hvar koma þeir að stefnumótuninni og hvernig?
3. Segir það eitthvað til um möguleika Íslands til að hafa áhrif á fiskveiðistefnu ESB gangi landið til liðs við sambandið?

Til þess að svara þessum spurningum þurfti sterkan fræðilegan bakgrunn og nálganir. Kenningarnar sem notaðar eru til að nálgast viðfangsefnið, og kynntar eru nánar í 2. kafla ritgerðarinnar, eru Evrópusamrunakenningar (e. *European Integration Theories*) sem byggja á frjálslyndum kenningum (e. *Liberalism*) alþjóðasamskiptafræðanna. Milliríkjahyggjunn (e. *Intergovernmentalism*) er beitt til að útskýra hvernig Spánn hagar sér við mótun og framkvæmd fiskveiðistefnu ESB og hvernig spænska ríkið sem þátttakandi í stefnumótunarferlinu skiptir máli. Ný-nýtistefnan (e. *Neofunctionalism*) útskýrir aðkomu hagsmunaaðilia og

¹⁰ Ítarlegar verður gert grein fyrir þessu í niðurstöðum rannsóknarinnar í 5. kafla.

framkvæmdastjórnar ESB á tæknilegri sviðum stefnumótunarinnar og nýstofnanahyggjan (e. *New Institutionalism*) varpar ljósi á það hvernig ESB sem stofnun og þátttakandi í ferlinu hefur áhrif á ákvarðanatöku. En til þess að greina stefnumótunarferlið og aðkomu ólíkra aðila á mismunandi stigum þess eru nokkrar nálganir notaðar og leiða þær hver af annarri.

Hið lagskipta stjórnerfi ESB (e. *Multi Level Governance*) felur í sér greiningu á tengslanetum stefnumótenda (e. *Policy Network Analysis*). Sú greining felur í sér stigskiptingu stefnumótunarferlisins í þrjú stig (e. *level*) þar sem mismunandi nálganir eru notaðar fyrir hvert þeirra. Þannig útskýra milliríkjahyggjan og ný-nýtistefnan stefnumótunarferli sameiginlegrar fiskveiðistefnu ESB á lokastigi stefnumótunarinnar (yfir-kerfisstig, e. *super-systemic level*), nýstofnanahyggjan útskýrir millistigið (kerfisstigið, e. *systemic level*) og tengslanet sem fela í sér þekkingarsamfélög (e. *Epistemic Communities*) og samsteypuþrýstihópa (e. *Advocacy Coalitions*) útskýra frumstig stefnumótunarinnar (faggeirastigið, e. *meso level*).¹¹ En þetta er ekki það eina sem hafa þarf í huga heldur er líka þörf á að gera grein fyrir núverandi tengslum spænsk sjávarútvegs við ESB. Það er gert í 4. kafla ritgerðarinnar með ítarlegri greiningu á fiskveiðistjórnsýslu Spánverja, þ.e.a.s. hvernig tengslin eru á milli spænskra stjórnvalda og ESB, milli spænsku strand-sjálfstjórnarhéraðanna og spænskra stjórnvalda og síðast á milli strand-sjálfstjórnarhéraðanna og ESB. Auk þess er ljósi varpað á hlutfallslega stærð og umfang spænsk sjávarútvegs sem og hið þjóðhagslega mikilvægi til að varpa ljósi á það víxlhæði sem skapast hefur milli Spánar og Evrópusambandsins. Með því er hægt að greina betur þau tengsl sem eru á milli fiskveiðistefnu ESB og Spánar. Eins er gert grein fyrir aðkomu Spánverja að fiskveiðistjórnun annarsstaðar en innan Evrópusambandsins, hvort heldur er með þátttöku í tengslanetum eða í fjölþjóðlegum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsamtökum. Þannig má sjá hvernig Spánn skapar sér sérstöðu með þátttöku í starfi tengdu málaflokknum annars staðar en á vettvangi ESB.

Mikilvægi rannsóknarinnar felst þannig í því að fá skilning á því hvernig Spánn, þ.e.a.s. spænsk stjórnvöld og hagsmunaaðilar þar í landi, taka þátt í starfi tengdu sjávarútvegi innan Evrópusambandsins. Það er því eftirsóknarvert að sjá

¹¹ Þetta er allt útskýrt í þaula í aðferðafræðikafla rannsóknarinnar, 3. kafla.

hvar í ferlinu þeir hafa áhrif og í hverju þau áhrif felast. Með því er hægt að meta þau áhrif sem Íslendingar geta haft á mótun fiskveiðistefnu ESB ef til aðildar kemur. Ákvarðanatöku- og stefnumótanaferli ESB er eins og áður sagði flókið. Með þeim kenningaramma og fræðilegu nálgunum sem hér er beitt er á markvissan hátt, er hægt að útskýra hvernig og hvar Spánverjar koma að ákvarðanatöku, á Spáni og innan ESB og á hvaða forsendum. Út frá því eru áhrif spænskra hagsmunaaðila í sjávarútvegi, á stefnumótun Spánar í sjávarútvegs-, efnahags- og utanríkismálum síðan metin. Þannig er í lokin hægt að leggja mat á hvort aðkoma Spánverja að stefnumótun innan fiskveiðistefnu ESB segi eitthvað til um möguleika Íslands til að hafa áhrif á fiskveiðistefnuna gangi landið til liðs við ESB.

2. Fræðileg umfjöllun

Megin rannsóknartilgáta ritgerðarinnar er að Spánverjar hafi víðtæk áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB. Þessi áhrif felast í þátttöku þeirra á öllum stigum stefnumótunarferlisins þar sem þeir nýta sér öll möguleg tæki til að móta stefnuna. Þannig hafa þeir áhrif annars vegar sem ein mikilvægasta fiskveiðiþjóð Evrópusambandsins og hins vegar sem einir stærstu hagsmunaaðilar sambandsins á þessu sviði. Spánverjar koma að mótun stefnunnar á hæstu pólitísku stigum stjórnkerfis ESB, en einnig á þeim lægstu. Þá hafa þeir afskipti af stefnumótun á víðtækari forsendum en áður þekktist. Þessi afskipti birtast í virkri þátttöku þeirra í innlendum og fjölþjóðlegum hagsmunasamtökum sem og í tengslanetum sem hafa áhrif á stefnumótun sambandsins á sviði sjávarútvegsmála. Það getur reynst flókið að kortleggja og meta aðkomu og áhrif Spánverja á fiskveiðistefnu ESB, svo úr verði heildstæð mynd. Þess vegna er nauðsynlegt að slík vinna fari fram innan fræðilegs ramma með þeim aga og því aðhaldi sem hann veitir. Ramminn verður að hæfa viðfangsefninu og er þess vegna eðlilegt að nýta sér Evrópusamrunakenningar og þau greiningatæki sem rannsóknir á sviði Evrópufræða bjóða upp á.

Kenningar í Evrópufræðum byggja nokkuð á orðræðu frjálsslyndra kenninga í alþjóðasamskiptum (e. *Liberalism*), þótt það sé reyndar að breytast með þróun Evrópusamrunakenninga (e. *European Integration Theories*). Framfarir í rannsóknum og sértækari athuganir á gangverki ESB, eðli þess og hvað það er sem mótar það hefur dýpkað skilning fólks á sambandinu. Það undirstrikar síðan sérstöðu þess í alþjóðakerfinu. Tengslin við frjálsslyndar kenningar útskýra samt þann grunn sem kenningar í Evrópusamrunafræðum byggja á og verður því byrjað á að gera grein fyrir þeim. Því næst verða skoðaðir þeir Evrópusamrunakenningaskólar sem best útskýra samrunaferlið og þróun stefnumótunarferlisins innan ESB, en það eru kenningar um milliríkjahyggju (e. *Intergovernmentalism*), um ný-nýtistefnu (e. *Neofunctionalism*) og ný-stofnanahyggju (e. *New Institutionalism*). Til þess að greining á aðkomu Spánverja að stefnumótunarferlinu innan sameiginlegu fiskveiðistefnunnar sé vönduð verður að nota sérsniðin greiningartæki Evrópusamrunafræðanna. Þessi greiningartæki eru nokkuð ný af nálinni en þau eru kenningin um hið lagskipta stjórnkerfi, ný-stofnanahyggja og greining á tengslanetum stefnumótenda. Hið

síðastnefnda felur enn fremur í sér þekkingarsamfélög og samsteypuþrýstihópa. Þessar greiningarnálganir eru betur teknar fyrir í umfjöllun um aðferðafræði rannsóknarinnar í 3. kafla.

2.1. Evrópusamruninn og frjálslyndar kenningar

Evrópusamrunakenningar eru eins og áður sagði grundvallaðar á frjálslyndum kenningum og fjalla um samrunaþróun Evrópu eða það sem við í dag köllum Evrópusambandið. Frjálslyndi kenningaskólinn byggir á þeirri hugsun að mannskepnan er í grunninn góð og fær um að bæta sig og umhverfi sitt. Frjálslyndar kenningar telja vænlegustu leiðina að frelsi einstaklingsins vera lýðræði og kapítalíska markaðsvæðingu. Samkvæmt þeim eru ríki, óháð félagasamtök og alþjóðastofnanir megin áhrifavaldar í alþjóðakerfinu. Þessir gerendur (e. *actors*), sem samanstanda af velviljandi fólki, geta þannig stuðlað að bættum heimi. Bestu tækin til þess eru, samkvæmt frjálslyndum kenningum, að gera ríki háð hvert öðru í gegnum samstarf. Til þess þarf að koma á fót stofnunum svo borgarar ríkjanna vinna saman.¹² Hér birtist áherslumunurinn á milli frjálslyndra kenninga og ný-frjálslyndrar stofnanahyggju (e. *Neoliberal Institutionalism*) en sú síðarnefnda telur að stofnanir séu settar á fót til að gera samstarf mögulegt.¹³

Samkvæmt ný-frjálslyndri stofnanahyggju tengist vilji til samstarfs hagsmunum þeirra aðila sem vilja stuðla að því. Ef stefnumótendur og/eða þeir sem geta haft áhrif á stefnumótendur, sjá sér hag í að vinna saman, þ.e.a.s. að hugsanlegur hagnaður af samstarfi er meiri en hugsanlegt tap af því að starfa ekki saman, er líklegt að þeir velji samstarf. Stofnanir gera þetta samstarf mögulegt. Keohane og Axelrod¹⁴ tala í þessu sambandi um hinn fræga „fangaleik“ (e. *Prisoner's Dilemma*) sem síðan má setja í samhengi við stefnumótun innan ESB. Þar eru stefnumótendur og/eða hagsmunaaðilar „fangarnir“ í ákveðnum skilningi. Ef hagsmunum þeirra aðila sem „fangarnir“ eru í forsvari fyrir er betur borgið með samstarfi við aðra stefnumótendur/hagsmunaaðila innan sambandsins, er grundvöllur fyrir slíku samstarfi, annars ekki. Af því leiðir að stefnumótendur og hagsmunaaðilar, sem samkvæmt frjálslyndum kenningum teljast til skynsams og

¹² Kant (1983/2001) bls. 14-17; Doyle (2001/1986) bls. 87.

¹³ Axelrod og Keohane (1985) bls.229; 244; 253.

¹⁴ Axelrod og Keohane (1985).

velviljandi fólks, hljóta að velja samstarf.¹⁵ Stofnanir binda þannig ríki saman með sameiginlegum hagsmunum þeirra. Þær gera það jafnframt að verkum að það vinnur gegn hagsmunum meðlima að fara á móti heildarhagsmunum stofnunarinnar. Á þessu grundvallast Evrópusamstarfið. Ríki sambandsins eru bundin saman af hagsmunum og er þannig komið í veg fyrir stríð á milli þeirra.¹⁶

Þær kenningar sem hér verður unnið með eru Evrópusamrunakenningarnar um milliríkjahyggju, um ný-nýtistefnu og ný-stofnanahyggju. Fyrri skólarnir tveir eru meðal þeirra mikilvægustu í Evrópusamrunafræðunum og útskýra hver um sig á ólíkan hátt þróun stjórnkerfis ESB. Þannig telur kennifólk ný-nýtistefnunnar að ESB verði að miklu leyti stjórnað af hagsmunahópum innan mismunandi stefnusviða þegar fram líða stundir. Milliríkjahyggjufólk trúir því hins vegar að ríki séu enn lykilgerendur á alþjóðavettvangi. Hins vegar hafi hagsmunahópar mikil áhrif á þeim stigum stjórnsýslunnar þar sem efnahagslegur samruni á sér stað, þ.e.a.s. á óumdeilanlegum og tæknivæddum sviðum þar sem auðveldara er fyrir ríki og háttsetta embættismenn að afsala sér valdi.¹⁷ Ný-stofnanahyggjan er nokkuð ný í umfjöllun stjórn málafræðinga um Evrópusamrunann en hún leggur áherslu á að stofnanir skipti máli vegna þess að þær móta niðurstöður pólitískra ákvarðana. En áður en þessar kenningar eru skoðaðar nánar er ekki úr vegi að skoða betur hugtökin „Evrópusamruni“ og „Evrópuvæðing“.

2.2. Evrópusamruni og Evrópuvæðing

Evrópusambandið tekur örum breytingum þessi misserin. Sambandið er að þróast í að verða ríkjabandalag þar sem aðildarríkin tengjast hvort öðru á forsendum sem fyrir hálfri öld síðan hefðu þótt óhugsandi. Evrópusambandsríkin og borgarar Evrópusambandsins eru að verða háðari og tengdari hvor öðrum. Hagsmunir ríkja og borgara renna í auknum mæli saman og er því oft talað um Evrópusamrunann í því skyni að lýsa þessu. Hér verður hugtakið „Evrópusamruni“ notað til að lýsa þeim áhrifum sem stefnumótun á vettvangi ESB hefur á innanríkisstefnu aðildarríkjanna á tilteknu sviði.¹⁸ Til þess að greina á milli „samruna“ og „væðingar“ má segja að „Evrópuvæðing“ sé heldur yfirgrípsmeira hugtak.

¹⁵ Sama heimild.

¹⁶ Rosamond (2000) bls. 53; 166

¹⁷ Hoffmann (1966) bls. 882.

¹⁸ Bugdahn (2005) bls. 177.

Evrópuvæðing felur þannig í sér það aðlögunarferli sem ríkjakerfi í heild sinni ganga í gegnum þegar þau aðlaga sig að stefnum Evrópusambandsins. Þá felur hugtakið líka í sér þau áhrif sem ríki hafa á ESB þegar þau ganga til liðs við sambandið.¹⁹

Segja má að Evrópusamruninn hafi haft víðtæk áhrif á innanríkisstefnu aðildarríkja ESB á mörgum sviðum. Þá eru óopinberir og óháðir aðilar í auknum mæli að koma inn í stefnumótunarferlið ESB á lægri stigum. Þeir taka þátt í að móta í hvaða átt og á hvaða hátt stefna skuli á hverju stefnusviði. Þannig er meira vald að flytjast til þverþjóðlegra, óopinberra og óháðra hagsmunaaðila. Þetta er í takti við það sem fylgisfólk ný-nýtistefnunnar talar fyrir.

2.3. Ný-nýtistefna

Ný-nýtistefnan (e. *Neofunctionalism*) er mikilvæg kenning í Evrópusamrunafræðunum og á uppruna sinn að rekja til fyrstu skrefa Evrópusamrunans. Kenningaskólinn telur að pólitískur samruni og þróun yfirþjóðlegs valds séu langtímaáhrif samruna sem í fyrstu átti sér stað á hinu efnahagslega sviði. Þannig verði samruni í mismunandi geirum til þess að skapa þrýsting um að samruni eigi sér stað í öðrum en tengdum greinum og svo framvegis. Þessi áhrif þróunar á aðra geira hafa verið kölluð hagnýt smitáhrif (e. *functional spill-over*). Við samrunann dragast síðan inn í ferlið pólitískir hagsmunaaðilar og kallast það pólitísk smitáhrif (e. *political spill-over*).²⁰ Yfir þessum tveimur yfirfærslum tróna síðan yfirþjóðlegar stofnanir.²¹ Einn helsti kenningasmiður ný-nýtistefnunnar var Ernst Haas,²² en kenningasmíði hans sótti innblástur sinn til arkitekta Evrópusambandsins, Jean Monnet og Roberts Schuman.

Hugmyndafræði ný-nýtistefnunnar miðar að því að stuðla að samruna á lág-pólitískum (e. *low politics*) en „strategískum“ lykilsviðum, eins og gert var til að mynda í kol- og stáliðnaði í upphafi Evrópusamrunans.²³ Í kringum samrunann eru síðan byggðar yfirþjóðlegar stofnanir til að koma í veg fyrir eiginhagsmunagæslu aðildarríkja. Slík stofnanauppbygging verður til þess að skapa þrýsting um frekari uppbyggingu á fleiri sviðum (smitáhrif), sem stuðlar

¹⁹ Laffan og Stubb (2003) bls. 72.

²⁰ Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir (2008) bls. 20; Hugtakasafn utanríkisráðuneytisins.

²¹ Rosamond(2000) bls. 202.

²² Rosamond (2005) bls. 244.

²³ Sjá frekari umfjöllun um há- og lág-pólitík í kafla 2.4.

síðan að áframhaldandi tengingu hagkerfa aðildarríkjanna við stofnanirnar. Við þetta fara félagslegir hagsmunir mismunandi starfsgreina aðildarríkjanna í auknum mæli að tengjast yfirþjóðlegum stofnunum sambandsins. Þær fara í kjölfarið að færa áherslur í hagsmunagæslu yfir á hærra stig, Evrópustig. Þetta verður til þess að kröfur um stofnanauppbyggingu, til að skapa hæfandi regluverksramma, verður meiri. Við þetta verður pólitískur samruni, sem hliðarverkun af efnahagslegum samruna.²⁴ Það eru því ekki pólitískir hugsjónamenn, sem stuðla að pólitískum samruna, heldur hagsmunaaðilar, þ.e.a.s. þeir sem hafa hag af því að samruni eigi sér stað. Þeir sem háðastir eru þessari þróun, og þeir sem jafnframt munu stuðla að henni, eru hagsmunaaðilar. Þetta er dæmi um það hvernig ný-nýtistefnufólk lagði áherslu á *stefnumótunarferlið* sjálft, í stað *útkomu* þess ferlis.²⁵ Stefnan er þannig mótuð með þátttöku margra mismunandi hagsmunaaðila í flóknu pólitísku fjölhyggjuumhverfi (e. *pluralist political environment*).²⁶

Fjölhyggjufólk sér pólitík sem samkeppni milli hagsmunahópa þar sem keppst er um að hafa áhrif á stefnumótun og framkvæmd stefnu.²⁷ Ný-nýtistefnu kenningarmiðir, eins og Heathcote,²⁸ þykjast sjá þessi einkenni flytjast yfir á yfirþjóðlegt stig í Evrópusamrunanum. Þannig eigi fjölþjóðlegt ríkjabandalag að geta tekið á sig einkenni ríkis.²⁹ Þá gengur ný-nýtistefnufólk út frá því að ríkið sem gerandi tryggi tilvist hagsmunahópa innan hinnar iðn- og skrifstofuvæddu, fjölhyggju Evrópu. Þessir hópar haga sér síðan á kerfisbundinn hátt, með eigin hagsmuni að leiðarljósi. Þannig miðar hegðun þeirra að því að hafa sem mest áhrif á stefnumótun til að tryggja eigin kjör. Þá er ekki ólíklegt að þessir hópar breyti pólitískum áherslum sínum til þess að hafa áhrif og verði jafnvel þverþjóðlegir til að hámarka áhrifavald sitt. Þetta verður til þess að hagsmunafélög á Evrópugrundni líta dagsins ljós. Eins lyftast stjórnkerfi, sem áður heyrðu undir ríkisstjórnir, á yfirþjóðlegt stig og bera þannig vitni um stjórnkerfislega framþróun.³⁰

²⁴ Rosamond (2000) bls. 51-52.

²⁵ Áherslur höfundar birtast í skásetningu orðanna.

²⁶ Sama heimild, bls. 55.

²⁷ Sama heimild.

²⁸ Heathcote (1966).

²⁹ Sama heimild, bls. 140.

³⁰ Rosamond (2000) bls. 56.

Þessi stjórnkerfislega framþróun, sem Haas³¹ boðaði, ber vitni um áherslubreytingar á hinu pólitíska leiksviði. Há-pólitísk mál eru ekki lengur í fyrirrúmi heldur miðar stjórnkerfið að því að tryggja velferð og efnislegar þarfir borgaranna. Tækniveldi tekur við og hefðbundið starfssvið ríkisstjórna tekur mið af því. Starf þeirra einkennist þar af leiðandi meira af því að hafa umsjón með framgangi mála, heldur en af hugsjónamiðuðum stjórnámálum.

Ný-nýtistefnan er enn í dag ein mikilvægasta kenning Evrópufræðanna og var lengi vel ráðandi í fræðunum. Hún er samt ekki gallalaus og sú kenning sem helst hefur boðið henni birginn er milliríkjahyggjan en hún bendir einmitt á þá annmarka sem helst hafa þótt herja á ný-nýtistefnuna. Þar má helst nefna þætti er varða mikilvægi ríkja sem gerenda í alþjóða- og Evrópukerfinu. Eins er gagnrýnt hversu mikil áhersla er lögð á tækniveldið og í efa dregið að það geti að eins miklu leyti og gefið er í skyn, komið í stað hefðbundinnar há- og lág-pólitíkur (e. *high-politics – low-politics*).

2.4. Milliríkjahyggja

Samkvæmt milliríkjahyggjunni (e. *Intergovernmentalism*) eru ríki og ríkisstjórnir megin áhrifavaldar í Evrópusamrunanum. Milliríkjahyggjan hefur þróast í nokkrar áttir og fylgismenn hennar telja kenninguna geta útskýrt róstersöm tímabil í Evrópusamrunanum, þar sem ólíkum stefnum mismunandi ríkisstjórna er stefnt saman. Eins á hún að geta útskýrt tímabundna samrunatregðu þar sem hagsmunir aðildarríkja fara ekki saman. Kenningin viðurkennir mikilvægi stofnanavæðingar fyrir alþjóðasamfélagið og áhrif innanríkisstjórn mála á hegðun ríkja á alþjóðavettvangi.³² Milliríkjahyggjan er því ákveðið svar við ný-nýtistefnunni sem leggur ríka áherslu á pólitískan samruna ríkja og yfirþjóðlegt vald. Hún er því ekki tilbúin að viðurkenna að ríki séu ekki lengur aðalgerendur í alþjóðakerfinu. Hoffmann³³ lagði til að mynda ríka áherslu á hagsmuni Evrópuríkja eftir seinna stríð, en vildi samt dýpka hagsmunahugtakið frá því sem raunhyggju (e. *realism*) og ný-raunhyggju (e. *neo-realism*) kenningasmiðirnir höfðu gert í orðræðu sinni um valdajafnvægi (e. *Balance of Power*). Hoffmann telur hagsmuni ríkja einnig felast í og stjórnast af ríkjandi hugmyndum,

³¹ Rosamond (2005) bls. 244.

³² Rosamond (2000) bls. 200-201.

³³ Hoffmann (1966).

hugsjónum, fordæmum og reynslu ríkja. Aukinheldur telur hann að innanríkisstjórnsmál og ríkjaleiðtogar geti enn haft markverð áhrif hverju sinni. Þannig gagnrýnir hann ný-nýtistefnufólk fyrir að hunsa sögulegt samhengi þeirrar samrunaþróunar sem átti sér stað við upphaf Evrópusamrunans.³⁴

Í rannsóknnum sínum á þjóðríkinu (e. *nation-state*), og þá sérstaklega þjóðríkjum í Vestur-Evrópu, færði Hoffmann rök fyrir því að ríki væru í raun alltaf stakar einingar í alþjóðakerfinu.³⁵ Hann taldi jafnframt að alþjóðastofnanir væru líklegri til að ýta undir fjölbreytileika fremur en einsleitni. Fjölbreytnin stafar af því að alþjóðakerfi eru samansett úr mörgum ólíkum ríkjum með ólík innanríkisstjórnkerfi.³⁶ Til þess að útskýra hvers vegna ríki samþykkja yfirþjóðlegt vald á sumum sviðum frekar en öðrum velur Hoffmann að skilgreina á milli samruna á há-pólitískum sviðum og efnahagslegs samruna (e. *economic integration*).³⁷ Þannig greinir hann á milli efstu stiga stjórnsýslunnar og lægri stiga hennar sem mætti síðan kalla lág-pólitísk mál. Vegna þessarar stigskiptingar er auðveldara fyrir ríki að afsala sér valdi á óumdeilanlegum og tæknivæddum sviðum en erfiðara á sviðum sem snerta á sjálfstæði ríkisstjórna eða sjálfsmynd ríkja. Háttsettir aðilar í stjórnsýslu ríkja munu því ekki vilja gefa eftir vald á há-pólitískum sviðum.³⁸ Hins vegar eru þeir tilbúnari að gefa eftir vald á lægri og oft tæknilegri stigum stjórnsýslunnar, sem lúta oftast en ekki valdi hagsmuna greina/geira frekar en ríkjahagsmuna. Á þessum lægri stigum, þ.e.a.s. á því stigi sem hér verður kallað faggeirastig,³⁹ sjá þeir sjá valdi sínu ekki ógnað.⁴⁰

Hoffmann⁴¹ sýnir fram á að á hærri stigum stjórnsýslu ríkja (há-pólitískum sviðum) er raunhyggjuhegðun enn ráðandi, en þegar kemur að framkvæmd valds á lægri og flóknari stigum stjórnsýslunnar (lág-pólitískum sviðum) viðgangast stjórnarhættir sem tengja má ný-nýtistefnunni. Aftur á móti er ekki raunhæft að ætla að ríki taki þátt í og/eða framselji vald til alþjóðastofnana ef ávinningur af því er enginn. Þannig telur Hoffmann efnahagslegan samruna mögulegan en ekki

³⁴ Hoffmann (1966), bls. 863-864.

³⁵ Sama heimild.

³⁶ Sama heimild, bls. 882.

³⁷ Sama heimild.

³⁸ Sama heimild, bls. 901.

³⁹ Sjá kafla 3.2

⁴⁰ Hoffmann (1966); Rosamond (2000) bls. 76-77; Hansen (1969) bls. 248.

⁴¹ Hoffmann (1966).

pólítískan.⁴² Reyndar hefur hið síðastnefnda afsannast að einhverju leyti, þ.e. að pólítískur samruni er í raun mögulegur. Samruni á ýmsum pólítískum sviðum hefur átt sér stað síðastliðna áratugi og má þar nefna samstarf um evru og upp að vissu marki sameiginlega utanríkis- og varnarmálastefnu Evrópusambandsins.⁴³ Fyrir utan það hefur kenningin styrkst nokkuð því nýir fylgjendur hennar eins og Hansen,⁴⁴ hafa sett fram þarfa gagnrýni á ný-nýtistefnuna.

Hansen bendir til dæmis á að ný-nýtistefnunni verði á, með því að afneita skiptingu málaflokka í há- og lág-pólítísk svið. Þá hafi ný-nýtistefnufólk gert mistök með því að setja Evrópusamrunann ekki í viðeigandi alþjóðlegt samhengi og að ganga út frá því að yfirþjóðlegar stofnanir væru nauðsynlegar til að tryggja hagsmuni aðildarríkja á sameiginlega markaðnum. Fyrsti punkturinn er sérstaklega áhugaverður en Hansen, sem byggði rök sín á verkum Karls Kaiser,⁴⁵ sagði einmitt að ný-nýtistefnan gæti eingöngu útskýrt lág-pólítísk mál. Hún væri hins vegar ófær um að að útskýra hegðun ríkja í alþjóðakerfinu.⁴⁶ Þá gæti fjölhyggja til að mynda komið í veg fyrir svokölluð smitáhrif⁴⁷ en eins og fram kemur í kafla 2.3. héldu ný-nýtistefnu kenningasmiðir því fram að samruni á einu sviði leiddi til samruna á fleiri sviðum og svo framvegis. Þessi gagnrýni átti eftir að ýta undir þá nýsköpun sem seinna varð í Evrópufræðunum og birtist til að mynda í nýjum fræðilegum nálgunum, til dæmis í kringum hið lagskipta stjórnkerfi, ný-stofnanahyggju, greiningu á tengslanetum stefnumótenda, þekkingarsamfélög og samsteypuþrýstihópa sem fjallað verður um í þriðja kafla ritgerðarinnar. Ný-stofnanahyggjan sker sig hins vegar úr framantöldum nálgunum að því leyti að hún er hvoru tveggja kenning og nálgun.

2.5. Ný-stofnanahyggja

Ný-stofnanahyggja (e. *New Institutionalism*) er hreyfing innan stjórnmálafræða dagsins í dag sem vill leggja meiri áherslu á rannsóknir á stofnunum. Orðræða ný-stofnanahyggjunnar byggist á því að stofnanir skipti máli í pólítík.⁴⁸ Í raun má segja að þessi hreyfing, sem er nokkuð ný til komin, sé einskonar viðbragð við

⁴² Rosamond (2000) bls. 77.

⁴³ Sama heimild, bls. 79.

⁴⁴ Hansen (1969).

⁴⁵ Hansen (1969).

⁴⁶ Hansen (1969) bls. 251-252.

⁴⁷ Rosamond (2000) bls. 79-80.

⁴⁸ Sama heimild, bls. 202; Bulmer (1998) bls. 368.

þeirri flóru nálgana í Evrópusamrunafræðum sem hefur rutt sér til rúms á síðustu þremur áratugum eða svo. Bulmer⁴⁹ heldur því m.a. fram að nýjar og sértækar nálganir í rannsóknum á Evrópusamruna og ESB, eins og t.d. hið lagskipta stjórnkerfi og greiningar á tengslanetum stefnumótenda, geti orðið til þess að menn missi sjónir af heildarmyndinni. Hann telur ný-stofnanahyggju geta verið svar við því. Hún geti þannig virkað sem „miðlæg kenning“ (e. *middle-range theory*) sem skilgreini sig frá milliríkjahyggjunni og ný-nýtistefnunni að því leyti að ný-stofnanahyggjan er ekki lýsandi kenning. Aftur á móti nýtist ný-stofnanahyggjan sem leiðbeinandi kenniramma. Meginhugsun ný-stofnanahyggjunnar er, eins og áður sagði, að *stofnanir skipta máli*.⁵⁰ Þessa ályktun dregur hún frá stofnanahyggjuskóla alþjóðasamskiptafræðimanna (e. *Institutionalism*).⁵¹

Það sem aðgreinir ný-stofnanahyggju frá stofnanahyggju er skilgreining hennar á stofnunum. Hún er víðtækari en sú síðastnefnda, þ.e.a.s. að hún tekur tillit til annarra stofnana en ríkisstofnana og gerir ráð fyrir að uppbygging þeirra geti verið óformlegri en það sem þekktist í formlegri ríkis- eða ríkisstjórnarstofnunum. Hún er því vel til þess fallin að taka til greina nýjar uppötvanir sem eiga sér stað í Evrópufræðarannsóknum. Þá gerir ný-stofnanahyggjan kleift að útskýra tengsl milli formlegri stofnana ESB (ráðsins, ráðherraráðsins, COREPER o.fl.) og óformlegri stofnana ESB (framkvæmdastjórnarinnar, nefnda, hagsmunasamtaka, tengslaneta stefnumótenda) á ákveðnum stefnusviðum. Þannig nýtist hún til að mynda við greiningu á stefnumótun sameiginlegu fiskveiðistefnunnar. Til stofnana í ný-stofnanahyggju teljast formlegar stofnanir, óformlegar stofnanir og ráðstefnur, mismunandi gildi og viðmið sem hver þeirra býr yfir, stefnumótunartæki og ákvarðanatökufarlar.⁵² Peterson⁵³ hefur til dæmis valið að nota ný-stofnanahyggju við sína greiningu á hinu lagskipta stjórnkerfi ESB. Nánar verður vikið að því í næsta kafla.

⁴⁹ Bulmer (1998).

⁵⁰ Sama heimild, bls. 368.

⁵¹ Sama heimild, bls. 365-366; 368.

⁵² Sama heimild, bls. 370.

⁵³ Peterson (1995) bls. 69-93.

Annað sem skilgreinir ný-stofnanahyggju frá stofnanahyggju er trú þeirra á því að innan stofnana skipti sannfæring, fordæmi, hegðunarreglur, menning og þekking máli. Þannig er gengið út frá því að starfsemi stjórnsviðs sjávar- og fiskveiðimála ESB (e. *Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries*) sem starfar innan ramma framkvæmdastjórnar ESB, geti verið ólík starfsemi annarra stjórnsviða hennar. Þannig býður kenningin upp á að henni sé beitt sem nálgun, eða nokkurs konar stjórnýslu greiningartæki fyrir ESB.⁵⁴ Það er jafnframt það sem er gert hér, þ.e. að kenniramma ný-stofnanahyggjunnar verður líka beitt sem greiningarnálgun á stjórnkerfi ESB. Það verður betur útskýrt í aðferðafræðikafla ritgerðarinnar, kafla 3.3.

Ný-stofnanahyggjan gengur út frá því að stofnanir geti haft áhrif á pólitíska gerendur innan þeirra. Þær móta verkferla starfsfólksins og hafa þannig áhrif á niðurstöður ákvarðana þeirra. Þá geta stofnanir enn fremur haft áhrif á framgang pólitískra mála, og þannig á stefnumótun, sem nær lengra en milliganga milli gerenda á hinu pólitíska sviði.⁵⁵ Með ný-stofnanahyggjuni er því hægt að útskýra aðkomu framkvæmdastjórnarinnar sem þátttakanda í mótun fiskveiðistefnu ESB.

Nokkrar nálganir eru mögulegar við beitingu ný-stofnanahyggjunnar. Nálgun Bulmers byggir á „sögulegri stofnanahyggju“ (e. *Historical Institutionalism*). Hún gerir okkur kleift að útskýra tengsl milli há-pólitíkur (e. *high(-profile) politics*) og „hversdags“ stefnumótunar á lægri stigum stjórnkerfis ESB.⁵⁶ Það er jafnframt sú nálgun sem beitt er í þessari rannsókn.⁵⁷

Í raun má segja að þær kenningar sem hér er beitt á efnið bæti hvor aðra upp þegar kemur að því að útskýra aðkomu spænskra stjórnvalda annars vegar og spænskra hagsmunaaðila hins vegar, að mótunarferli fiskveiðistefnunnar. Milliríkjahyggjan tryggir að við missum ekki sjónir á því mikilvæga hlutverki sem sjávarútvegsráðherrar og embættismenn spænska ríkisins leika þegar kemur að mótun stefnunnar og framkvæmd. Ný-nýtistefnan er hins vegar kjörin til að útskýra lægri stig ferlisins sem eru ekki síður mikilvægur liður í að hafa áhrif á lokaniðurstöður stefnumótunarferlisins. Þar leika hagsmunaaðilar og óháðir aðilar,

⁵⁴ Bulmer (1998) bls. 369.

⁵⁵ Sama heimild, bls. 370.

⁵⁶ Sama heimild, bls. 376.

⁵⁷ Sjá kafla 3.3.

eins og fræðimenn, lykilhlutverk. Þá getur reynst erfitt að greina á milli mismunandi stiga stefnumótunarferlisins og skilgreina hlutverk ESB í ferlinu. Þar kemur ný-stofnanahyggjan hins vegar sterk inn og útskýrir aðkomu og tengsl stofnana ESB við ríki og hagsmunaaðila í mótunarferli sameiginlegu fiskveiðistefnunnar. Við þessa greiningu skiptir aðferðafræðin höfuðmáli, þ.e.a.s. að hafa vel afmarkaðar og skilgreindar nálganir á efnið.

3. Aðferðafræði

Rannsóknin er að mestu eigindleg, lýsandi rannsóknarritgerð, en stuðst er við tölulegar upplýsingar um spænskan sjávarútveg til að varpa ljósi á umfang hans í evrópsku og alþjóðlegu samhengi. Viðfangsefni ritgerðarinnar er víðfeðmt. Rannsóknarspurningarnar gáfu tilefni til að rannsakandinn aflaði sér heimilda sem veittu honum góða þekkingu og heildarsýn á fiskveiðistjórnunarkerfi og stefnumótunarferli innan þess, annars vegar í ESB og hins vegar á Spáni. Að lokum gerðu þær ráð fyrir að eftir slíka heimildaöflun væri hægt að meta á áhrif stefnumótunar Spánar í sjávarútvegsmálum á aðra málaflokka í stjórnkerfi landsins. Til að nálgast svo viðamikild efni er nauðsynlegt að hafa vandaða aðferðafræði sem felur í sér gagnaöflun og gagnagreiningu sem staðist geta nána skoðun. Hér verður farið yfir megin einkenni ritgerðarinnar og þá aðferðafræði sem beitt var. Fyrst verður farið yfir hvaða gögn eru notuð við greininguna, af hverju ákjósanlegt er að nota einmitt þessi gögn og hvernig gagnaöfluninni var hagað. Að því loknu er lagt mat á það hversu áreiðanleg gögnin eru og hverjar séu takmarkanir þeirra. Í kjölfarið er útskýrt hvaða greiningarnálgunum er beitt á efnið og lagt mat á þær takmarkanir sem felast í beitingu þeirra nálgana. Að endingu er farið yfir og rökstutt hvernig greiningarnálgunum er beitt á efnið.

Lagt er upp með að þá hugmynd að spænsk stjórnvöld og hagsmunaaðilar hafi, í ljósi umfangs sjávarútvegsins þar í landi á Evrópuvísu, áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB. Til þess að reyna að varpa ljósi á það var leitað svara við því á hvaða stigum og forsendum spænskir hagsmunaaðilar og embættismenn koma að ákvarðanatöku um stefnuna og framkvæmd hennar. Út frá því eru áhrif spænskra hagsmunaaðila í sjávarútvegi, á stefnumótun Spánar í sjávarútvegs-, efnahags- og utanríkismálum metin. Þá er lagt mat á hvort aðkoma Spánverja að stefnumótun innan fiskveiðistefnu ESB geti sagt eitthvað til um möguleika Íslands til að hafa áhrif á stefnuna gerist landið aðili að sambandinu.

Við rannsókn efnisins voru eftirfarandi hugtök í senn ráðandi og leiðbeinandi, þau eru „óformlegt stjórnkerfi“ (e. *Informal Governance*), „lagskipt stjórnkerfi“ (e. *Multi Level Governance – MLG*), „greining á tengslanetum stefnumótenda“ (e. *Policy Network Analysis*), „þekkingarsamfélög“ (e. *Epistemic Communities*) og „samsteypuþrýstihópar“ (e. *Advocacy Coalitions*). Eins og vikið er að í 2. kafla eru þetta greininganálganir sem falla vel inn í ramma nútíma

Evrópufræða. Ástæðan fyrir því að þessi fjögur greiningarform eru valin er sú að þau útskýra, með stigskiptingu ferlisins, það umhverfi sem stefnumótun innan ESB fer fram í. Á hverju stigi stefnumótunarferlisins er skilgreint hverjir leika lykilhlutverk og á hvaða forsendum þeir koma að ákvarðanatöku. Eins gera þessar nálganir kleift að túlka hvaða þýðingu aðkoma hagsmunaaðila á ákveðnum stigum í stefnumótunarferlinu hefur í víðara samhengi þar sem hvert stig er sett í kennilegt samhengi.

Þau gögn sem rannsóknin byggir á eru gögn um sjávarútvegs- og fiskveiðistjórnunarkerfi Spánnar og ESB. Valdaskipting í málaflokknum á milli Brussel og Madríd annars vegar og Madríd og spænsku strand-sjálfstjórnarhéraðanna tíu hins vegar er skoðuð. Þá er litið til þess hvar Spánverjar hafa aðkomu í þessum málaflokki, á alþjóðavettvangi og innan vébanda ESB. Síðan er fiskveiðistefna Spánnar greind, annars vegar á hvernig hún birtist á Spánni og hins vegar á vettvangi Evrópusambandsins. Eins er framkvæmd stefnunnar útskýrð. Stjórn fiskveiða er gaumgæfð sem og fiskimið og helstu hafnir. Farið verður yfir uppbyggingu sjávarútvegs á Spáni og gerð grein fyrir þjóðhagslegu mikilvægi sjávarútvegs fyrir Spánverja. Í því tilliti er horft til menningarlegra, landfræðilegra og efnahagslegra þátta. Tegundir nytjafisks, virði hans og magn eru skilgreind. Upplýsingum um hvernig viðskiptum með fiskafurðir sem og neyslu á þeim er háttað var jafnframt aflað. Að lokum var aflað gagna um styrkveitingar til spænsks sjávarútvegs.

Gagnaöflunin var viðamikil en hún var hugsuð með það að markmiði að geta gefið sem skýrasta mynd af því hvernig fiskveiðistjórnunarkerfi Spánverja er uppbyggt og hver grundvöllurinn að því er. Þannig gefur markviss greining á verkaskiptingu í málaflokknum upplýsingar um hvar, hvernig og á hvaða forsendum spænskir hagsmunaaðilar koma inn í stefnumótunarferlið innanlands og á Evrópugrunni. Gögnin sýna hversu mikilvægur spænskur sjávarútvegur er fyrir Spánverja sjálfa og varpa þannig ljósi á hversu miklir hagsmunir felast í fiskveiðum fyrir þá á vettvangi ESB og innan sameiginlegu fiskveiðistefnunnar. Upplýsingar um atvinnu, neyslu og viðskipti varpa líka ljósi á þetta.

Mikilvægi spænsks sjávarútvegs í evrópsku samhengi endurspeglast líka í gögnunum. Þau gefa vísbendingar um þau áhrif sem Spánverjar búa yfir við mótun sameiginlegu fiskveiðistefnunnar. Hlutur þeirra af styrktarfé ESB í

málaflokknum styður þetta. Þá sýna gögnin aukinheldur hversu virkir Spánverjar eru á öllum vígstöðvum þar sem ákvarðanir eru teknar um fiskveiðar á alþjóðavísu. Þessar upplýsingar eru valdar m.t.t. að sýna fram á að þróun á alþjóðavettvangi. Þá hafa ákvarðanir sem teknar eru innan svæðisbundinna fjölþjóðastofnana sem fara með stjórn fiskveiða á ákveðnum svæðum, líka áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB. Þannig eru umsvif Spánverja í greininni einnig metin út frá þessu. Að endingu varpa gögn sem segja til um hvert þeir leita á fiskimið, hversu mikið þeir veiða af ákveðnum fiskitegundum og hvers virði fiskurinn er, sem og upplýsingar um viðskipti með fiskafurðir, ljósi á það hversu mikil og víðtæk áhrif Spánverjar hafa. Önnur ESB ríki eru auk þess höfð til samanburðar til að sýna fram á hlutfallslega yfirburði þeirra.

Gott aðgengi er að gögnum hjá ESB, OECD, FAO og hjá viðkomandi ráðuneytum á Spáni. Handbækur, skýrslur og úttektir sem finna má á heimasíðum stofnananna geyma upplýsingar um spænska fiskveiðistjórnunarkerfið og fiskveiðistefnuna, hvernig hún er framkvæmd og hvernig verkskiptingin er. Einnig eru framkvæmdastjórn ESB, Evrópuþingið sem og fagráðin, nefndirnar og vinnuhóparnir innan ESB, með aðgengilegar heimasíður þar sem gögn sem varpa ljósi á þetta eru til staðar. Á vefsvæðum ráða og nefnda, bæði alþjóðlegum, á vegum ESB og svæðisbundnum, eru aðgengilegar skýrslur og upplýsingar um þá vinnu sem þau inna af hendi og lúta að mótun stefnunnar. Þá eru bækur og fræðigreinar um Evrópusamrunakenningar, milliríkjahyggju og ný-nýttistefnu, og þau greiningatæki sem þessar kenningar bjóða upp á í dag, nýttar til að ramma inn, greina og túlka þær upplýsingar sem aflað hefur verið.

Ganga má út frá því að þær upplýsingar sem gögn frá þessum stofnunum hafa að geyma séu nokkuð áreiðanlegar. Bæði OECD og FAO njóta trúverðugleika vegna þess hve vönduð og fræðilega grundvölluð vinna þeirra er. Þá er það mat höfundar að þau gögn sem ESB leggur fram séu nokkuð áreiðanleg. Rökstyðja má það sem svo að 27 ríki komi að því að yfirfara upplýsingarnar sem þar birtast sem tryggi réttmæti þeirra upp að viðunandi marki. Auk þess koma þau gögn sem ESB vinnur úr við sína greiningu frá viðurkenndum ríkis- og sérfræðistofnunum.

Takmarkanir gagnaöflunarinnar og gagnanna sjálfra felast í því hversu almenns eðlis gögnin eru. Þau segja lítið til um það hvernig hlutirnir fara

„raunverulega“ fram í samskiptum hagsmunaaðila og opinberra aðila, á Spáni og á vettvangi ESB. Það gerir það að verkum að nauðsynlegt er að reiða sig á það sem fram kemur í fræðunum og birtist í þeim gagnagreiningartækjum sem beitt er í ritgerðinni.

Svo hægt sé að greina stefnu og markmið stjórnvalda í sjávarútvegsmálum og tengsl þeirra við stefnur í efnahags- og utanríkismálum er stuðst við Evrópusamrunakenningar. En í ljósi þess hve flókið ákvarðanatöku- og stefnumótunarferlið innan ESB er, þarf að byrja á því að gera grein fyrir því hvernig það virkar. Þar er umfjöllun um hið óformlega stjórnkerfi ESB gagnleg. Í kjölfarið er kenningunni um lagskipt stjórnkerfi gerð skil en hún útskýrir ákvarðanatökufarlið við mótun fiskveiðistefnunnar. Til þess að greina aðkomu spænskra stjórnvalda og hagsmunaaðila að stefnumótunarferlinu er greiningu á tengslanetum stefnumótenda beitt. Þá er þáttur þekkingarsamfélaga í mótun stefnunnar skoðaður en hlutur þeirra í henni sem og stefnumótunar innanlands hefur farið vaxandi og skiptir því miklu máli.

Í næstu undirköflum verður byrjað á að gera grein fyrir hinu óformlega stjórnkerfi ESB. Því næst verður hugmyndin um hið lagskipta stjórnkerfi ESB tíunduð og útskýrð. Hún er nátengd greiningunni annars vegar á nýstofnanahyggjunni og hins vegar á tengslanetum stefnumótenda. Útskýringar á þeim nálgunum fylgja í kjölfarið. Síðasta greiningarnálgunin, þ.e. greining á aðkomu þekkingarsamfélaga og samsteypuþrýstihópa að stefnumótunarferli ESB verður að lokum útskýrð. Því næst verður farið yfir hvaða gögn eru notuð til grundvallar rannsókninni. Þar verður einnig gerð grein fyrir hvernig þeim var aflað og hvernig þeim er síðan beitt. Kaflanum líkur með útlistun á þeim takmörkunum sem blasa við þegar lagt er út í að gera rannsókn sem byggir á eins mörgum kenningum og nálgunum og raun ber vitni. Þá er farið yfir hvernig framkvæmd rannsóknarinnar er háttað.

3.1. Hið óformlega stjórnkerfi ESB

Í grein sem birtist árið 2006 í fræðiritinu *Perspectives on European Politics and Society* talar Peters⁵⁸ um „tegundir óformleika“ þar sem hann gerir greiningu á hinu óformlega stjórnkerfi innan ESB. Peters gengur út frá því að hlutverk

⁵⁸ Peters (2006).

stjórnkerfis sé að stýra efnahag og samfélagi. Í því felst að hafa stjórn á mörgum mismunandi sviðum og stigum.⁵⁹

Peters skiptir þátttakendum í hinu óformlega stjórnkerfi í tvo hópa, annars vegar þá sem vinna fyrir opinberar stofnanir og hinsvegar þá sem vinna fyrir óháðar stofnanir/fyrirtæki. Hlutfallslegt lögmæti (e. *relative legitimacy*) þeirra við stefnumótun er misjafnt. Opinberir aðilar, hvort sem það eru yfirþjóðlegar stofnanir, ríkisstofnanir og/eða sveitarfélög, hafa yfirleitt meira hlutfallslegt lögmæti þar sem þeir huga að hagsmunum ESB/ríkisins/héraðsins. Einkageirinn hins vegar hugsar fyrst og fremst um sína eigin hagsmuni, óháð hagsmunum hinnar stóru heildar. Þetta á sér í lagi við um þá einkaaðila sem hafa augljósra hagsmuna að gæta í aðkomu þeirra að stefnumótun.⁶⁰

Peters telur aðkomu borgara, hagsmunasamtaka og frjálsra félagasamtaka að stefnumótun hafa breyst. Hann vill meina að í kjölfar þess að sambandið hefur tekið á sig meiri skyldur, hafi það þróast frá því að vera mjög formlegt í það að verða óformlegra. Þetta er í takti við það sem ný-nýtistefnufólk hefur talað fyrir.⁶¹

Peters vill meina að þessi þróun sé til marks um einskonar yfirfærslu á einkennum stjórnkerfa ríkja. Sú hefð innan ríkja, að borgarar komi að ákvarðanatöku um stefnumótun, hefur þannig færst yfir á stjórnkerfi ESB.⁶² Hann segir jafnframt að þessi þróun sé orsök þrýstings frá borgurum ESB vegna meints lýðræðishalla. Völd Evrópuþingsins hafa þess vegna verið aukin og innan þess verið settar á fót sérhæfðar nefndir eftir stefnusviðum. Vinna nefnda og vinnuhópa á að tempra það vald sem framkvæmdastjórn ESB hefur haft til þessa yfir stefnumótunarferlinu. Þessar nefndir eru síðan í samstarfi við sérhæfð tengslanet.⁶³

Þegar við skoðum fiskveiðistjórnunarkerfi ESB og hvernig ákvarðanir eru mótaðar og teknar er gott að hafa þessa þróun í huga. Með því er auðveldara að átta sig á því hvernig „hið lagskipta stjórnkerfi“ ESB, sem felst í hinu óformlega stjórnkerfi, birtist innan fiskveiðistefnunnar. Óformleg gangverk hafa því verið í stöðugri þróun, og eru tengslanet besta dæmið um það. Lagskipt stjórnkerfi er hins

⁵⁹ Peters (2006).

⁶⁰ Sama heimild, bls. 34.

⁶¹ Sama heimild, bls. 25-26.

⁶² Sama heimild, bls. 27.

⁶³ Sama heimild, bls. 29. Sjá kafla 3.4.: „Tengslanet“.

vegar sù nálgun sem er best til þess fallin að útskýra stigskiptingu stefnumótunarferlisins.

3.2. Lagskipt stjórnkerfi

Kenningin og hugtakið „lagskipt stjórnkerfi“ (MLG) er myndlíking sem lýsir þróuðu ástandi stjórnkerfis ESB þar sem valddreifingin er mikil og þar sem pólitíkin fer fram á mörgum stjórnstigum og jafnvel á milli þeirra stiga. Kenningin felur einnig í sér viðurkenningu á því að fjöldi þeirra sem nú koma að stjórnkerfi ESB hefur margfaldast og vegna þessa er ekki nægilegt að ætla að aðildarríkin ein fari með valdið. Þar með eru takmarkanir kenninga sem leggja mikla áherslu á hlutverk ríkis og ríkisstjórna í samrunaþróun Evrópu augljósar og því þörf fyrir kenningu sem útskýrir hvernig aðrir þátttakendur en aðildarríkin koma að stjórnkerfi ESB.⁶⁴

Peters skilgreinir fimm megin aðferðir til að hafa áhrif á stefnur innan hins óformlega stjórnkerfis og nefnir þar til að mynda lagskipt stjórnkerfi, tengslanet og nefndir.⁶⁵ Samkvæmt honum er lagskipt stjórnkerfi dæmi um nálgunaraðferð sem felur í sér bæði mótun stefnu og framkvæmd hennar.⁶⁶ Þessi greining Peters stangast reyndar svolítið á við greiningu Peterson⁶⁷ og Richardson⁶⁸ en þeir ganga út frá því að lagskipt stjórnkerfi sé meira en nálgun. Fyrir þeim er það í raun hugtak sem felur í sér tengslanet og greiningu á þeim.

Peterson skiptir stefnumótun innan ESB í þrjú valdastig (e. *level*). Yfirkerfisstig (e. *super-systemic*) þar sem yfirgrípsmiklar kenningar á borð við milliríkjahyggi og ný-nýtistefnu eiga við og þar sem ákvarðanir orsaka víðtækar pólitískar breytingar innan ESB. Þetta er jafnframt það stig þar sem „Evrópusamruninn“ á sér stað. Á lægri stiginum tveimur fer stefnumótunin hins vegar fram.

Kerfisstig (e. *systemic level*) er það stig þar sem stefnan er sett en þar er best að beita ný-stofnanahyggi til að útskýra hegðun gerenda. Undirkerfisstigið (e. *sub-systemic*), eða það sem hér verður kallað „faggeirastigið“ er samkvæmt Peterson lægsta stigið. Þar á greining á tengslanetum best við. Þar er

⁶⁴ Rosamond (2000) bls. 201.

⁶⁵ Peters (2006) bls. 31.

⁶⁶ Sama heimild, bls. 31-32.

⁶⁷ Peterson (1995) bls. 69-93.

⁶⁸ Richardson (2001) bls. 7.

bjargráðahæðið (e. *resource dependencies*) mest og óformleikinn því mikill. Á því stigi er stefnan jafnframt mótuð og til að skilja það ferli er greining tengslaneta vænlegasta leiðin.⁶⁹

Tafla 3-1 Lagskipt stjórnkerfi – sýn Peterson á stefnumótunarferli⁷⁰

Stig	Áhrifavald	Vænlegasti kenningaraminn
Yfir-kerfisstig	Breytingar á hinu breiða pólitíska og efnahagslega sviði	„Macro“ kenningar: Milliríkjahyggja Ný-nýtistefna
Kerfisstig	Stofnanabreytingar	Ný-stofnanahyggja
Faggeirastig	Bjargráðahæði	Greining á tengslanetum stefnumótenda

Flækjustigið er því hátt í stefnumótunarferlinu en ef hugsuninni um marglaga stjórnkerfi er beitt reynist auðveldara að greina á milli „stiga“ hins lagskipta stjórnkerfis. Með þessari nálgun má skoða og greina, á markvissan hátt, hvar og á hvaða forsendum Spánverjar koma inn í stefnumótunarferlið. En eins og Peterson bendir réttilega á er óæskilegt að beita sama kenningarammanum á öll stigin þar sem þau eru í eðli sínu ólík. Þegar stiggreiningunni er lokið má þess vegna beita ólíkum kenningum og greiningarnálgunum til að skilja hegðun þeirra sem fara með valdið á hverju stigi. Ný-stofnanahyggjan veitir til að mynda innsýn inn í það hvernig unnið er úr gögnum annars vegar frá aðildarríkjum og embættismönnum og hins vegar frá hagsmunaaðilum og sérfræðingum áður en þeim er miðlað áfram á yfir-kerfisstigið. Faggeirastigið gefur rannsakanda síðan kost á að fara dýpra og skoða tengslanet. Þar koma spænskir hagsmunaaðilar jafnframt sterkast inn í stefnumótunarferlinu.⁷¹

3.3. Ný-stofnanahyggja

Á kerfisstiginu telur Peterson⁷² vænlegast að beita kenniramanum um ný-stofnanahyggju. Það er jafnframt sá staður í stefnumótunarferlinu þar sem stefnan er sett. Ný-stofnanahyggjan varpar ljósi á það hvernig stefna í mótun er undir áhrifum frá stofnunum Evrópusambandsins (ekki bara aðildarríkjunum) og frá hagsmunaaðilum víðsvegar í stjórnkerfinu sem beita sér á hinum ýmsu

⁶⁹ Peterson (1995) bls. 69.

⁷⁰ Sama heimild, bls. 84.

⁷¹ Sama heimild, bls 76-78.

⁷² Peterson (1995).

vígstöðvum. Hún sýnir jafnframt hvernig stofnanabreytingar geta haft áhrif á faggeirastiginu.⁷³

Bulmer⁷⁴ skilgreinir ný-stofnanahyggjuna þannig að hún sé best til þess fallin að greina stjórnskipulag (e. *polity*). Þessi stjórnskipulega vinna fer fram á hinu áðurnefnda kerfisstigi í stefnumótuninni. Bulmer gefur sér það að stjórnskipulagið miði vinnu sína út frá gagnagreiningu byggða á vinnu pólitískra, efnahagslegra og félagslegra aflu. Niðurstaða þeirrar vinnu hefur síðan áhrif á stefnumótunina.⁷⁵ Þetta felur því í sér óbeina aðkomu gerenda (stjórnmalafólks, embættismanna og hagsmunaaðila) á öllum stigum stefnumótunarinnar þar sem taka þarf tillit til þeirra þegar málum er síðan komið áfram á æðsta stig stefnumótunarinnar, eða yfir-kerfisstigið.

Greining á milli mismunandi stiga stefnumótunarferlisins getur virst hvað flóknust á kerfisstiginu. Ný-stofnanahyggjan útskýrir eðlismuninn milli þessara þriggja stiga og Peterson telur hana vera best til þess fallna að útskýra tengsl og hlutverkaskiptingu milli ráðs ESB og aðildarríkjanna annars vegar og ráðherraráðsins og COREPER⁷⁶ hins vegar, á kerfisstiginu. Þannig nýtist hún við greiningu á ólíkum hlutverkum kerfisstigsins og faggeirastigsins en á hinu síðarnefnda koma framkvæmdastjórn ESB, nefndir og hvers konar hagsmunaaðilar að mótun fiskveiðistefnunnar. Á því stigi er vald tengslaneta hvað mest og þau hvað sýnilegust.⁷⁷

3.4. Tengslanet

Skilgreining Peterson á tengslanetum er ítarleg og vel til þess fallin að útskýra eðli og tilgang þeirra. Hann skilgreinir þau sem vettvang fyrir milligöngu (e. *mediation*) meðal hagsmunaaðila og ríkisstjórna. Orðið „net“ felur í sér aðkomu klasa (e. *clusters*) hagsmunaaðila frá mismunandi samtökum sem deila með sér upplýsingum og bjargráðum (e. *resources*). Orðið milliganga felur í þessu samhengi í sér þá staðreynd að þessi tengslanet auðveldi samkomulag, sáttagerð eða málamiðlun milli mismunandi hagsmuna. Greining á tengslanetum

⁷³ Sama heimild.

⁷⁴ Bulmer (1998).

⁷⁵ Sama heimild, bls. 369.

⁷⁶ Nefnd fastafulltrúa aðildarríkja ESB í Brussel – tekið úr frönsku: *Comité des représentants permanents*.

⁷⁷ Peterson (1995) bls. 80-83.

stefnumótenda varpar þannig ljósi á það hvernig ákvarðanatöku á hinu svokallaða faggeirastigi hefur áhrif á loka niðurstöður stefnumótunar.⁷⁸

Tengslanet myndast þegar bjargráðahæði skapast milli mismunandi hagsmunaaðila. Þeir sem búa yfir upplýsingum og/eða tengslum sem nýst geta heildinni en þurfa enn fremur á upplýsingum og/eða tengslum að halda frá öðrum í sama tengslaneti, koma sér upp slíku neti. Upplýsingarnar og/eða tengslin eru því aðildarskírteini þeirra að „klúbbnum.“ Eðli tengslaneta má því ráða af stöðugleika aðildar þeirra sem tilheyra því, samheldni þess og því hversu mikið bjargráðahæðið er.⁷⁹ Vegna þess hve óformleg þessi tengsl og miðlun upplýsinga eru innan tengslanetanna er staður þeirra vís á faggeirastiginu. En hversu valdamikil og sjálfstæð eru tengslanet raunverulega?

Samkvæmt Peerson eru opinberir starfsmenn oft háðir sérfræðiupplýsingum frá aðilum utan stjórnarsýslunnar, þ.e. hagsmunaaðilum úr einkageiranum og fræðimönnum. Þá telur hann það hafa sýnt sig að þverþjóðleg tengslanet aðila sem eiga sameiginlegra hagsmuna að gæta, eigi það til að vinna gegn hagsmunum ríkisstjórna í þeirra eigin landi.⁸⁰

Hin svokallaða greining á tengslanetum stefnumótenda er nálgun á stefnumótunarferli sem felur í sér athugun á tengslanetum sem þátttakendur í stefnumótunarferli ESB á ákveðnum stefnusviðum eiga aðild að. Nálgunin er ólík lagskiptu stjórnkerfi að því leyti að hún athugar hið óformlega ferli þar sem opinberir aðilar eru ekki eins sýnilegir.⁸¹ Í ritgerðinni er stuðst við greiningu Petersons, sem birtist í eftirfarandi töflu til að lýsa hvar og á hvaða forsendum Spánverjar koma inn í ferlið.

⁷⁸ Sama heimild, bls. 76.

⁷⁹ Sama heimild, bls. 77.

⁸⁰ Sama heimild, bls. 78.

⁸¹ Rosamond (2000) bls. 203.

Tafla 3-2 Greiningarstig í ákvarðanatöku ESB⁸² - módel Petersons

Stig	Eðli ákvarðanatöku	Ráðandi leikmenn	Hvað ræður ákvarðanatökuférlinu
Yfir-kerfisstig	Sögulegar ákvarðanir	Ráð ESB; ríkisstjórnir aðildarríkja ESB á milliríkjaráðstefnum; Evrópudómstóllinn	Pólitík, lög
Kerfisstig	Stefnan er sett	Ráðherraráðið, COREPER	Pólitík, tækniveldi, stjórnkerfið
Faggeirastig	Stefnan er mótuð	Framkvæmdastjórnin, nefndir, nefndir á vegum ráðsins	Tækniveldi, almennt samkomulag (e. <i>consensus</i>), stjórnkerfið

Eins og sjá má er nálgunin, eins og hún birtist í þessari töflu, ítarlegri en sú sem útskýrir lagskipt stjórnkerfi.⁸³ Hún gefur færi á því að greina, á markvissan hátt, hverjir koma að stefnumótuninni á hvaða stigi. Samfara því má því skoða og sjá hvar Spánverjar eru staddir og í hve miklum mæli. Út frá því eru ályktanir er varða áhrif þeirra á stefnumótun innan fiskveiðistefnunnar síðan dregnar.

Önnur nálgun í hinu lagskipta stjórnkerfi er samkvæmt Richardson⁸⁴ þekkingarsamfélögin en Peterson hefur valið að draga þau, sem og samsteypuþrýstihópa⁸⁵ inn í greiningu á tengslanetum stefnumótenda. Þekkingarsamfélög búa yfir fræðilegri og tæknilegri þekkingu en samsteypuþrýstihópar byggja orðræðu sína hvoru tveggja á fræðilegum og pólitískum rökum.⁸⁶ Í þessari rannsókn er farið að fordæmi Richardson og þekkingarsamfélögin tekin sérstaklega fyrir, enda byggir fiskveiðistefnan nú til dags stefnu sína mikið til á sérfræðiupplýsingum í málaflokknum. Hins vegar verður rætt um þau sem part af tengslanetum eins og Peterson leggur til og samsteypuþrýstihóparnir hafðir til hliðsjónar sem mótvægi við þeim.⁸⁷

3.5. Þekkingarsamfélög og samsteypuþrýstihópar

Þekkingarsamfélög, sem nálgunar- og greiningartæki á stefnumótun, er þannig beitt að þau eru samþjöppun sérfræðiþekkingar á ákveðnum stefnusviðum. Þessi sérfræðiþekking er notuð til að setja stefnumál á dagskrá. Þessir hópar eða

⁸² Peterson (1995) bls. 71.

⁸³ Sjá kafla 3.2.

⁸⁴ Richardson (2001).

⁸⁵ Silja Bára Ómarsdóttir (2010) bls. 75.

⁸⁶ Peterson (1995) bls. 79.

⁸⁷ Sama heimild.

samfélög koma saman á þver- eða fjölþjóðlegum vettvangi sem sérfræðingar á ákveðnum starfssviði. Þeir eru enn fremur sammála um fræðilegt réttmæti og nálgun í málaflokknum. Þannig myndast þekking á stefnusviðum sem síðan er notuð til að forgangsraða og ramma inn hagsmuni stefnumótenda.⁸⁸

Ef við lítum til þeirrar þróunar sem orðið hefur innan fiskveiðistefnu ESB er ljóst að það eru ekki eingöngu hagsmunaaðilar og aðildarríki, sem eiga mikilla hagsmuna að gæta í afkomu fiskveiða, sem ráða mótun stefnunnar. Í dag er m.a. í auknum mæli horft til áhrifa fiskveiða á lífríki sjávar, ofnýtingu fiskistofna, mengun, meðferð sjávarlífvera og fleira. Þetta má rekja til þess hve háð stjórnkerfi ESB er orðið sérfræðiþekkingu við réttlætningu stefnumótunar. Sérþekking á sviði sjávarútvegsmála leiddi í ljós ofnýtingu og slæma umgengni um lífríki sjávar. Þessa auknu áherslu og eftirspurn eftir sérfræðiþekkingu og því að henni er hlýtt við stefnumótun má að einhverju leyti rekja til þrýstings frá fræðimannasamfélaginu og frjálsum félagasamtökum. Þau hafa vakið borgara og yfirvöld aðildarríkjanna og ESB til umhugsunar um þessi mál. Þau settu málið á dagskrá (e. *agenda setting*). Í því birtist þátttaka þeirra í stefnumótunarferlinu í neðsta lagi faggeirastigsins, þar sem hugsanleg stefnumál koma til umfjöllunar.⁸⁹ Stjórnkerfi Spánar og ESB hefur því tekið við sér og aukið vægi og völd þessara þekkingarsamfélaga í stefnumótuninni.

Greining á samsteypuþrýstihópum er nálgun sem felur í sér meðvitund um mikilvægi þess að geta greint stefnumótunarferli. Hún leggur í því skyni áherslu á greiningu á þátttöku hópa með sameiginleg markmið í því ferli. Þessir hópar sameinast í því að hafa áhrif á stefnur.⁹⁰ Þeir hópar samanstanda oftast en ekki af opinberum aðilum sem kosnir hafa verið í kosningum, aðilum úr einkageiranum, aðilum frá opinberum stofnunum o.s.frv. sem sjá hag sinn í því að vinna saman í ákveðnum málaflokki. Dæmi um slíkan samsteypuþrýstihóp eru evrópskt tengslanet sjávarklasa (e. *European Network of Maritime Clusters*) og spænski sjávarklasinn (sp. *Cluster Marítimo Espanol*) sem fjallað verður um í kafla 4.5.1.1. Þá talar Peterson um að þekkingarsamfélög og samsteypuþrýstihópar keppist um áhrif innan tengslaneta sem getur útskýrt mismunandi forsendur ólíkra

⁸⁸ Rosamond (2000) bls. 199.

⁸⁹ Richardson (2001) bls. 7.

⁹⁰ Rosamond (2000) bls. 198.

hópa, nefnda og ráða sem koma að stefnumótun sameiginlegu fiskveiðistefnu ESB á faggeirastiginu.⁹¹

3.6. Gögn, úrvinnsla og beiting þeirra

Gagnaöflunin fór að mestu fram í gegnum fræðigagnasöfn og gagnasöfn stofnana á vefmiðlum þeirra. Evrópusambandið er með mjög virkan og góðan gagnagrunn á vefsvæði sambandsins, og þá sérstaklega á vefsvæði framkvæmdastjórnar ESB. Þar var hægt að nálgast nákvæmar tölulegar upplýsingar um sjávarútveg aðildarríkjanna sem og upplýsingar um uppbyggingu fiskveiðistjórnunarkerfis Spánverja. Eins eru bækur og rit um fiskveiðistefnuna, eðli hennar og þá sem koma að mótun hennar aðgengilegar á vefsvæði sambandsins. Þá hefur heimasíðan að geyma margvíslegar upplýsingar og skýrslur frá hagsmunaaðilum er varða mótun stefnunnar og aðkomu þeirra að henni. Einnig voru gögn á vefsvæðum nefnda og tengslaneta innan fiskveiðistefnunnar mjög aðgengileg og hjálpuðu við glöggvun á hlutverki þeirra í stefnumótunarferlinu.

Bækur og skýrslur frá OECD komu að góðum notum en þar er fiskveiðistefnu Spánverja lýst og hvernig þeir bregðast við vandamálum í greininni. Gagnagrunnur FAO nýtist að einhverju leyti þar sem upplýsingar þar eru nokkuð gamlar, eða frá því í júní 2002. Þau vísa samt í lagabálka er varða fiskveiðistjórnunarkerfi Spánar og lýsa því hvaða alþjóðlegu og svæðisbundnu fiskveiðistjórnunarsamtök ráða á þeim svæðum sem Spánverjar veiða á. Þær upplýsingar nýtast til að gera grein fyrir áhrifum Spánverja í greininni á alþjóðavísu sem síðan gefur vísbendingar um völd þeirra í greininni í Evrópu.

Fræðigreinar og bækur af fræðibókasöfnum, bæði Landsbókasafni og rafrænum gagnasöfnum þess, erlendum sem og innlendum, nýttust við öflun fræðigagna. Þau gögn lúta einkum að þeim kenningum og greiningartækjum sem stuðst er við í rannsókninni. Gagnasöfnin nýttust einnig við fræðilega upplýsingaöflun varðandi Spánverja og fiskveiðistefnu ESB. Þá gerði bókastyrkurur sem höfundur hlaut frá Félagsstofnun stúdenta henni kleift að kaupa fræðirit um Evrópusambandið, aðildarríki þess, og þá sérstaklega Spán og fiskveiðistefnuna. Þessi aukni bókakostur reyndist ómetanlegur við gerð rannsóknarinnar.

⁹¹ Peterson (1995) bls. 79.

Framantalin gögn og nálganir að greiningu þeirra nýtast við athugun á aðkomu tengslaneta og þekkingarsamfélaga að mótun fiskveiðistefnu Evrópusambandsins. Þau varpa ljósi á það flókna ákvarðanatökufæri sem fram fer innan ESB sem síðan gæti nýst Íslendingum í framtíðarsamskiptum við sambandið. Aukinheldur gefa þau heildræna mynd af því hvar og af hverjum ákvarðanir um stefnumótun eru teknar, á hvaða stigum stefnumótunarferlisins og hvaða þýðingu það hefur ef hlutfallsleg stærð spænsks sjávarútvegs er höfð í huga.

3.7. Takmarkanir og framkvæmd

Takmarkanirnar sem fylgja því að beita þessum nálgunum felast m.a. í því hversu margar þær eru, þ.e. það getur orkað tvímælis að beita eins mörgum nálgunum og raun ber vitni til að móta markvissar og skýrar niðurstöður. Auk þess getur það valdið óþægindum við uppbyggingu heildarmyndarinnar að hve miklu leyti ein greiningarnálgun felur aðra í sér, þ.e.a.s. flækjustigið eykst við það að hið lagskipta stjórnkerfi þarfnast eins margra nálgana og raun ber vitni. Nálganirnar byggja á yfirgripsmiklum kenningum eins og milliríkjahyggju og ný-nýtistefnu en einnig á ný-stofnanahyggju og greiningu á tengslanetum stefnumótenda. Hin síðastnefnda felur að síðustu í sér greiningu á þekkingarsamfélögum og samsteypuþrýstihópum. Þessar nálganir útskýra síðan hvert stefnumótunarstig fyrir sig. Eins má segja að greiningar sem þessar, byggðar á framantöldum gögnum, geti ekki varpað raunhæfari mynd af því hvernig samskiptin í stefnumótunarferlinu ganga raunverulega fyrir sig.

Aftur á móti má færa rök fyrir því að einmitt það hve flókið stefnumótunarferlið er og hversu lagskipt stjórnkerfi ESB er, réttlæti mismunandi nálganir. Að öðrum kosti, vegna þess hve flókið ferlið er, getur verið erfitt að átta sig á verkaskiptingunni og hvaða völd þeir aðilar sem koma að mótuninni á hverju stigi búa yfir. Þannig væri jafnframt ógerlegt að meta völd Spánverja yfir stefnumótuninni ef viðfangsefnið væri ekki nálgast á eins sérhæfðan máta og hér er gert. Við það að sjá hvar og á hvaða forsendum þessi sterka og stóra fiskveiðiþjóð kemur að stefnumótunarvinnunni er auðveldara fyrir utanaðkomandi að átta sig á hvert skal beina kröftum sínum til að hafa áhrif.

Til að útskýra stigskiptingu fiskveiðistjórnunarkerfis ESB og hvaða kenningar eru viðeigandi til að lýsa eðli ákvarðana á hverju stigi er nálguninni um lagskipt stjórnkerfi beitt. Þar er greint hvar ákvarðanir um stefnu eru teknar og hvar Spánverjar koma að þeim á hverju stigi. Milliríkjahyggja og ný-nýtistefna eru notaðar til að útskýra hegðun Spánverja á því stigi. Þá er ný-stofnanahyggja notuð til að útskýra eðli og hlutverk gerenda á kerfisstiginu í stefnumótunarferlinu. Við greiningu á því hvaða hagsmunaaðilar koma inn á hvaða stigum stefnumótunarinnar, hvaða vægi þeir hafa í henni og hvað það er sem ræður ákvarðanatökuferlinu er notuð greining á tengslanetum stefnumótenda. Í ljósi þess hve fræðileg og tæknivædd ákvarðanatökuferlinu er orðin, er þekkingarsamfélaga- og samsteypuþrýstihópanálgunum beitt. Sú nálgun getur útskýrt hverjir setja ný stefnumál á dagskrá. Felur hún jafnframt í sér greiningu á þeim forsendum sem þátttakendur í stefnumótun á faggeirastiginu koma inn á, en einnig athugun á því hvaða vald þeir hafa yfir ákvarðanatökuferlinu.

4. Spánn, sjávarútvegur og ESB

Við mat á aðkomu Spánverja, þ.e. spænska ríkisins og hagsmunaaðila, að fiskveiðistefnu Evrópusambandsins er margt sem hafa ber í huga. Kerfið er flókið, hvort sem litið er til ákvarðanatökufærlis um sjávarútvegsmál á vettvangi ESB eða innleiðingar og framkvæmdar fiskveiðistefnunnar á Spáni. Margir koma vinnunni og á ólíkum forsendum. Skoða þarf aðkomu ESB að stjórnun fiskveiða á Spáni, samspil ólíkra aðila þegar kemur að innleiðingu og framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar þar í landi, aðkomu spænskra stjórnvalda að stefnumótun innan ESB og valdaskiptingu milli Madríd og strand-sjálfstjórnarhéraðanna tíu. Einnig ber í þessu tilliti að rýna í hluti sem útskýrt geta eðli og þýðingu aðkomu Spánverja á hverju stigi. Í því samhengi þarf að skoða hver hlutur þeirra er af fjárframlögum frá spænskum stjórnvöldum og úr uppbyggingasjóðum fiskveiðistefnunnar (EFF). Aukinheldur verður rannsakað hvar þeir eru þátttakendur í stefnumótunarferlinu á faggeirastiginu, í svokölluðum tengslanetum og hvers eðlis þátttakan er. Þá verður aðkoma þeirra að stjórn fiskveiða á alþjóðavettvangi greind í þessu tilliti. Til þess að geta gert grein fyrir því hvers vegna Spánverjar hafa það aðgengi að stefnumótun sem þeir hafa á hverju stigi er nauðsynlegt að útskýra þær forsendur sem Spánverjar hafa fyrir aðkomu sinni. Þar skiptir máli hvaða þýðingu Spánn hefur fyrir ESB sem fiskveiðipjóð og hver hlutfallsleg staða spænska sjávarútvegsins er miðað við önnur aðildarríki. Jafnframt er mikilvægt að gera sér grein fyrir því hvernig sjávarútvegurinn stendur sem atvinnugrein á Spáni. Þar ber að hafa landafræðilega þætti í huga en einnig hverjir það eru sem hafa hag af henni og hvernig það birtist í samanburði við aðrar þjóðir ESB. Í þessu hlutfallslega tilliti skiptir staða Spánar sem viðskiptaaðili með fiskafurðir líka máli og verður það þess vegna skoðað í lokin.

4.1. Sameiginleg fiskveiðistefna ESB og Spánn

Við nána skoðun virðist ljóst að spænska ríkisstjórnin fylgir í meginráttum stefnumótun ESB í sjávarútvegsmálum, þ.e. að fiskveiðistjórnun eigi í senn að vera efnahagslega, félagslega og umhverfislega hagkvæm. Stefna skuli að því að gera fiskveiðar að sjálfbærri, samfélagslega hagkvæmri og vistvænni atvinnugrein þar sem viðunandi afkoma sjómanna er tryggð sem og mannaflí í greininni. Jafnframt þurfi að styðja við þau héruð sem háð eru fiskveiðum og fiskvinnslu. Þá

vill Spánn stuðla að ábyrgum viðskiptum með fisk og tala spænsk stjórnvöld enn fremur fyrir því að efnahagsaðgerðir séu hugsaðar með tilliti til afkastagetu og samkeppnishæfni.⁹²

Í gögnum um sjávarútveg frá OECD kemur fram að Spánn ætlar að vinna markvisst gegn ólöglegum og ótilkynntum fiskveiðum sem og fiskveiðum sem ekki standast reglur ESB. Enn fremur ætla spænsk stjórnvöld að halda áfram þeirri vinnu sem innt hefur verið af hendi og miðar að því að friða hafsvæði. Er það í samræmi við stefnu og tilskipanir frá ESB og alþjóðsamninga sem undirritaðir hafa verið á því sviði. Þau svæði sem eru til athugunar eru enn fremur mikilvæg fiskveiðisvæði fyrir Spánverja en þau eru Alborán eyja í Andalúsíu, Cabo de Palos í Múrsíu, Cabo de Creus í Katalóníu, Canal de Menorca við Baleareyjar, Columbretes eyjar í Valensíu og Galísíu rif.⁹³

Í framlagi Spánar til Grænbókar ESB um sjávarútveg sem kom út árið 2006 birtist stefna spænska ríkisins glöggt þegar kemur að fiskveiðistjórnun en þar eru fimm meginmarkmið sett fram sem Spáni þykja mikilvægust við mótun fiskveiðistefnu ESB. Fyrst nefna spænsk stjórnvöld mikilvægi þess að fiskveiðistjórnunarkerfið taki mið af vistkerfi sjávar. Þá telja þau að kerfið verði að miða að því að gera fiskveiðar og fiskeldi að arðbærum og samkeppnishæfum atvinnugreinum. Fiskveiðar þurfi enn fremur að geta séð markaðnum fyrir próteinum sem eiga uppruna sinn að rekja til sjávar. Þá verði þær að tryggja þeim sem vinna við greinina viðunandi lífsskilyrði jafnframt því að tryggja neytendum hágæða sjávarfang. Í því augnamiði að ná fram þessum markmiðum telja spænsk stjórnvöld til sjö megin aðgerðir sem nú skulu tíundaðar.⁹⁴

Í fyrsta lagi verður að tryggja endurnýjun skipaflotans, hvort heldur er smábátaflotinn eða strandveiðiflotinn, svo úrelding verði ekki til þess að skaða samkeppnishæfni þeirra. Jafnframt er talið þarft að styðja við og viðhalda úthafs- og iðnaðarskipastólnum, en hann hefur ekki fengið styrki til að stækka við sig frá því í árslok 2004. Það væri gert með það að markmiði að tryggja samkeppnishæfni hans gagnvart flotum sem sigla undir flaggi annarra ríkja en ESB ríkja, svo kallaðra „þriðju ríkja“ (e. *Third-party countries*). Stuðningurinn

⁹² European Commission (2007, júlí); Gobierno de España (e.d.) bls. 17-19; Eurofish Magazine (2010); Gobierno de España (2010) bls. 40.

⁹³ OECD (2010).

⁹⁴ Gobierno de España (e.d.) bls. 17-19.

myndi þá felast í því að þessir skipaflotar nytu sömu skattaávilnana og fríðinda (e. *social benefits*) og kaupskipaflotinn. Þá telja þeir nauðsynlegt að stuðla að arðbærum samstarfsverkefnum ESB og þriðju ríkja að því leyti að sambandið fjárfesti í fyrirtækjum þeirra. Þriðju ríkin eru líka nokkuð snúið fyrirbæri fyrir ESB en sambandið hefur verið gagnrýnt fyrir að leyfa innflutning á sjávarafurðum veiddum undir flaggi þriðju ríkja sem uppfylla ekki þær kröfur sem settar eru á skip aðildarríkjana svo þau megi stunda veiðar.⁹⁵ Reyndin er nefnilega sú að með hækkandi olíuverði sem og miklum kostnaði við að standast allar þær kröfur sem bæði FAO og ESB setja um aðbúnað skipa og áhafnar, öryggisbúnað, veiðarfæri o.s.frv., hefur það komið á daginn að æ fleiri útgerðir velja að veiða undir flaggi þriðju ríkja þar sem kröfurnar eru ekki eins miklar og eftirlit ekki eins strangt.⁹⁶

Spánn leggur til að þróuð verði svokölluð „seinni skráning“ eða „sérstök sambandsskráning“ (e. *Second Register/Community Special Registers*) úthafsskipa. Slík skráning væri til þess hugsuð að koma í veg fyrir að útgerðaraðilar sigli undir flaggi þriðju ríkja og komi sér þannig undan þeim kostnaði sem stafar af því að sigla undir flaggi sambandsins. Með slíkri skráningu, sem fæli í sér skattaávilnanir og fríðindi sem kaupskipaflotinn nýtur nú þegar, yrði úthafsskipaflotinn samkeppnishæfari á markaði. Nú þegar hafa rekstraraðilar í sjávarútvegi farið fram á slíkar breytingar sem fælu í sér hagstæðari skattinnheimtu, betra rekstrarumhverfi og þar með minni kostnað fyrir útgerðir. Slíkar breytingar yrðu samkvæmt spænskum stjórnvöldum til þess að koma í veg fyrir að útgerðir skrái skipaflota sinn undir flögg þriðju ríkja í hagræðingarskyni. Aukið eftirlit myndi síðan stuðla að bættum vinnuaðstæðum og vinnuaðferðum þar sem skipin fylgdu reglum ESB og viðkomandi aðildarríkja. Þannig væri jafnframt hægt að tryggja nægt framboð fiskafurða fyrir sambandið. Undir slíkar breytingar taka Evrópuþingið og efnahags- og félagsmálanefnd Evrópusambandsins, sér í lagi breytingar á skattaávilnunum og fríðindum til útgerða úthafsskipa sem skrá sig undir flagg ESB. Þá hafa stór hagsmunasamtök á borð við EUROPÊCHE (e. *Association of National Organisations of Fishery Enterprises in the European Union*) og COGECA (e. *EU Agricultural Cooperatives Confederation*) hvatt framkvæmdastjórn ESB til að koma á sömu

⁹⁵ Sama heimild.

⁹⁶ Sama heimild.

reglum og gilda fyrir kaupskipaflotann sem fela þar með í sér að svokölluð seinni skráning fari fram og að sömu reglur gildi þá um úthafsflotann og kaupskipaflotann.⁹⁷

Fimmta atriðið, sem spænsk stjórnvöld telja fram sem geti bætt fiskveiðistefnu sambandsins, tengist framförum í þróun fiskeldis. Til þess að framfarir geti orðið þurfi skýrt og hnitmiðað regluverk. Jafnframt þurfi að fjarlægja stjórnsýslulegar hindranir, koma á álagninga- og styrkjakerfi, styrkja rannsóknir á nýjum nytjategundum og bæta aðbúnað við aðferðir við flutning á seiðum. Aukinheldur mælast Spánverjar til þess að búnir verði til heilsumælikvarðar, að hugað verði betur að velferð dýra og að dregið verði úr skaðlegum áhrifum á umhverfið. Þá telja þeir nauðsynlegt að koma á markaðs- og verðstöðugleika. Spænsk stjórnvöld telja líka nauðsynlegt binda endi á ósanngjarnt markaðsaðgengi fyrir sjávarafurðir frá ólöglegum fiskiflotum sem sigla undir flöggum þriðju ríkja. Það yrði gert með aukinni eftirfylgni við athuganir á affermingu/umhleðslur og bættu eftirliti. Að lokum segja þau mikilvægt að afmá vandamál sem hljóta af tollahindrunum og gera fiskiðnaðarfyrirtækjum erfitt fyrir við innflutning á hrávöru til framleiðslu á sjávarafurðum.⁹⁸

Spánverjar virðast því vera virkir þátttakendur í að leggja fram tillögur um hvernig bæta megi fiskveiðistefnu ESB og leggja til lausnir við þeim annmörkum sem þeir finna helst á henni. Það sem þeir leggja til virðist jafnframt samræmast þeim stefnuramma sem ESB leggur upp með. En á hverju byggir þessi nálgun þeirra? Hvernig er fiskveiðistjórnunarkerfi ESB uppbyggt, hvar koma Spánverjar inn í stefnumótunarferlið á vettvangi ESB og hvernig birtist það í innleiðingu og framkvæmd stefnu ESB í fiskveiðistjórnunarkerfi Spánar?

4.2. Spænska fiskveiðistjórnunarkerfið

Spænska stjórnarskráin⁹⁹ skilgreinir í 149. kafla, fyrstu grein, 13. málsgrein, almennan rétt spænska ríkisins til grunnsamræmingar og reglusetninga varðandi efnahagsmál sín. Í 19. málsgrein í sama kafla og í sömu grein er hins vegar fjallað um stjórn þeirra á fiskveiðum, fyrir utan þann rétt sem strand-sjálfstjórnarhéruðin

⁹⁷ Sama heimild.

⁹⁸ Sama heimild.

⁹⁹ Senat (e.d.).

hafa. Sá réttur er skilgreindur í landslögum.¹⁰⁰ Í fyrstu grein þeirra laga sem fjalla um fiskveiðar Spánverja, lög þrjú í landslögum frá því 26. mars árið 2001, kemur fram að þau samræmist lögum og reglum eins og þau birtast í sameiginlegri fiskveiðistefnu Evrópusambandsins (ESB), alþjóðalögum og alþjóðasamningum.¹⁰¹ Stefna spænsku ríkisstjórnarinnar í sjávar- og fiskveiðimálum, byggir að mestu á stefnu Evrópusambandsins í málaflokknum.¹⁰²

4.2.1. Þáttur ESB

Þar sem Spánn er aðili að ESB, heyrir stjórn og verndun sjávarauðlinda undir reglugerðir ESB. Fiskveiðar eru einn af þeim fáu málaflokkum þar sem ESB hefur fullt vald yfir stefnumótun.¹⁰³ Þessu valdi eru samt nokkur mörk sett því að mótun stefnunnar koma aðildarríkin, strand-sjálfstjórnarhéruðin tíu, hagsmunaaðilar og aðrar stofnanir ESB.

4.2.1.1. Yfir-kerfisstig

Ráð ESB og Evrópuþingið taka ákvarðanir er varða fiskveiðistefnu og lög um fiskveiðar ESB. Þetta er hið svokallaða yfir-kerfisstig (e. *super-systemic level*) þar sem milliríkjahyggjan getur útskýrt hegðun gerenda. Á þessu stigi eru sögulegar ákvarðanir (e. *history-making decisions*)¹⁰⁴ teknar á pólitískum og lagalegum forsendum. Ákvarðanir um breytingar á lögum er varða sjávarútvegsmál og breytingar á fiskveiðistefnu ESB eru teknar eftir að framkvæmdastjórnin hefur lagt fram tillögur um breytingar. Allar breytingar á lögum og stefnu ESB í sjávarútvegsmálum verða að vera samþykktar af ríkisstjórnnum aðildarríkjanna, þ.e.a.s. sjávarútvegsráðherrum þeirra.¹⁰⁵ Utanríkis- og samstarfsráðuneyti Spánar sér um milligöngu milli ESB og Spánar á þessu stigi. Utanríkis- og samstarfsráðherra Spánar í upphafi árs 2011 kemur frá strand-sjálfstjórnarhéraðinu

¹⁰⁰ Senat (e.d.).

¹⁰¹ *Lög 3/2001, frá 26. mars um fiskveiðar spænska ríkisins* (sp. *Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado*).

¹⁰² European Commission (2008, desember) bls. 11; Gobierno de España (e.d.) bls. 17-19.

¹⁰³ Sbragia og Stolfi (2003) bls.121.

¹⁰⁴ Peterson (1995) bls. 72.

¹⁰⁵ Peterson (1995) bls. 71.

Andalúsíu.¹⁰⁶ Sjávarútvegsráðherrar aðildarríkjanna sitja síðan í ráðherraráði ESB um fiskveiðar sem tilheyrir næsta stigi fyrir neðan, kerfisstiginu.

4.2.1.2. Kerfisstig

Hérna skilur á milli yfir-kerfisstigsins og faggeirastigsins. Á kerfisstiginu (e. *systemic level*) undirbýr COREPER vinnu ráðs ESB (e. *Council of the European Union*).¹⁰⁷ Undir COREPER vinna síðan vinnuhópar (e. *working groups*) þar sem drög eru rædd og gagnrýnd, afstaða er dregin upp og málamiðlanir skilgreindar.¹⁰⁸ Á þessu stigi stefnumótunarinnar er stefnan sett og er það hvoru tveggja á pólitískum og tæknilegum forsendum. Það felur í sér að gerendur á þessu stigi, sem undirbúa vinnu og ákvarðanatöku sem síðan fara fram á yfir-kerfisstiginu, þurfa að taka tillit til upplýsinga sem koma frá faggeirastiginu. Þær upplýsingar eru hvoru tveggja fræðilegs og pólitísku eðlis. Það felur í sér að hér er bæði tekið tillit til þátta sem snerta á vilja ríkisstjórna aðildarríkjanna sem og vilja fræðimanna, STECF til dæmis.¹⁰⁹

Kerfisstigið er það stig þar sem sjávarútvegsráðherrar aðildarríkjanna annars vegar og fiskimálanefnd Evrópuþingsins (PECH) hins vegar, koma saman og setja stefnuna. Umhverfis-, landsbyggðar- og sjávarútvegsráðherra Spánverja í upphafi árs 2011 kemur strand-sjálfstjórnarhéraðinu Andalúsíu þar sem hún hefur verið virk í stjórnámum frá því 1989. Hún starfaði fyrir héraðsstjórnina í Andalúsíu árið 2009 þangað til hún tók við ráðherrastólnum árið 2010.¹¹⁰ Hún tekur þátt í stefnusetningunni fyrir Spánnar hönd á þessu stigi. Aðkoma Evrópuþingsins eins og hún birtist hér er nýtilkomin með Lissabon sáttmálanum. Evrópuþingnefndin (PECH) er ábyrg fyrir framgangi og þróun fiskveiðistefnunnar, sameiginlegri markaðssamræmingu á fiskafurðum og formgerðarstefnu í fiskveiði- og fiskeldisgeiranum. Síðastnefndi þátturinn tekur líka til fjárútláta til leiðbeininga við fiskveiðar. Að lokum ber nefndin ábyrgð á alþjóðlegum fiskveiðisamningum.¹¹¹ Sem stendur fer fyrir nefndinni spænsk Evrópuþingkona en nefndarmenn eru með henni samtals 24. Nefndin hefur 22

¹⁰⁶ European Commission (2009, 23. apríl); Bindi og Cisci (2005) bls.152; Gobierno de España - La Moncloa (2010b).

¹⁰⁷ Europa Glossary (e.d.-a).

¹⁰⁸ Europa Glossary (e.d.-b).

¹⁰⁹ Peterson (1995) bls. 71.

¹¹⁰ Gobierno de España - La Moncloa. (2010a).

¹¹¹ European Parliament (e.d.-b).

varamenn. Af meðlimum nefndarinnar eru, ásamt formanni, þrír Spánverjar og af varamönnum eru fimm Spánverjar.¹¹²

Þá er það jafnframt á þessu stigi sem svæðanefnd ESB (e. *Committee of the Regions*) og efnahags- og félagsmálanefnd ESB (e. *Economic and Social Committee*) koma að lagagerð og stefnumótun ESB í sjávarútvegsmálum eftir að hafa fengið í hendurnar tillögur frá framkvæmdastjórn ESB, sem vinnur á faggeirastiginu. Þessar nefndir koma með innlegg inn í samningaviðræður sjávarútvegsráðherra aðildarríkjanna. Þjóðþing aðildarríkjanna, og í tilfalli Spánar sameiginleg þingmannanefnd úr efri og neðri deild þingsins ásamt utanríkismálanefnd, fá einnig þessar tillögur frá framkvæmdastjórninni í gegnum spænska utanríkisráðuneytið.¹¹³ Samfara því fær þessi nefnd upplýsingar frá spænska umhverfis-, landsbyggðar- og sjávarútvegsráðuneytinu til þess að geta brugðist við tillögunum. Nefndin hefur ekki mikil völd á vettvangi ESB en þjónar rannsóknar- og eftirlitshlutverki.¹¹⁴

Eftir að Evrópuþingsnefndin og ráðherraráðið hafa síðan ráðið ráðum sínum hvort um sig, senda þau málið áfram til samninga milli sjávarútvegsráðherra aðildarríkjanna. Að því loknu færast málið upp á yfirkerfisstigið. En eins og sjá má er mikið búið að vinna með málin áður en þau komast í hendur ráðherranna og þjóðþinganna, sú vinna sem felst í því að setja mál á dagsrá og móta þau áður en þau koma inn á borð til ráðherra og nefnda á kerfisstiginu og yfir-kerfisstiginu fer fram á faggeirastiginu.¹¹⁵

4.2.1.3. Faggeirastigið

Á þessu stigi, hinu svokallaða faggeirastigi, eru stefnumál sett á dagskrá, þau unnin og síðan send til meðferðar á kerfisstiginu. Hér fer stjórn sjávarmála (e. *Maritime Affairs*) jafnframt fram. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (e. *Commission of the European Union*) fer með stjórn sjávarmála ESB. Stjórnsvið sjávar- og fiskveiðimála (e. *Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries*) er með yfirumsjón með stefnumálum samþættu sjávarstefnu ESB (e. *Integrated Maritime Policy*) og sameiginlegri fiskveiðistefnu ESB (e. *Common Fisheries Policy – CFP*). Undir pólitískri handleiðslu framkvæmdastjóra sjávar-

¹¹² European Parliament (e.d.-a).

¹¹³ European Commission (e.d.-b).

¹¹⁴ Bindi og Cisci (2005) bls.154.

¹¹⁵ European Commission (e.d.-b).

og fiskveiðimála sambandsins starfar yfirmaður stjórnarsviðs málaflokksins. Stjórn fiskveiða og nýting sjávarauðlinda hjá aðildarríkjum ESB þurfa að samræmast fiskveiðistefnunni sem síðast var endurskoðuð 2002.¹¹⁶ Stefnuna á að taka aftur til endurskoðunar árið 2012.¹¹⁷

Framkvæmdastjórnin getur unnið með afstöðu ríkisstjórnanna annars vegar og hagsmunaaðila hins vegar til að komast að ásættanlegri niðurstöðu fyrir alla aðila á þessu stigi stjórnkerfisins. Jafnframt er framkvæmdastjórnin í samvinnu við sérfræðinga aðildarríkjanna í málaflöknum til að veða á móti samvinnu þeirra við hagsmunaaðila. Vinnan er þannig undirbúin svo hægt sé að taka ákvarðanir um breytingar, en breytingar verða aðeins teknar svo fremi sem meirihluti aðildarríkjanna samþykki þær.¹¹⁸

Framkvæmdastjórnin hefur á sínum snærum ráðgefandi ráð hagsmunaaðila og sérfræðinga á sviði fiskveiða við mótun löggjafar og stefnu. Þau eru ráðgjafanefnd um fiskveiðar og fiskeldi (e. *Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture - ACFA*) og svæðisbundin ráðgjafaráð ESB (e. *Regional Advisory Councils - RACs*) sem geta talist til samsteypuþrýstihópa. Vísinda-, tækni- og efnahagsnefnd fiskveiða (e. *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries – STECF*) starfar einnig á vegum framkvæmdastjórnarinnar og er hægt að tala um hana sem þekkingarsamfélag.¹¹⁹ Þessar nefndir og ráð vinna öll að því að hafa áhrif á mótun sameiginlegu fiskveiðistefnunnar.

Þeir sem setja hugsanleg stefnumál á dagskrá eru aðilar úr sjávarútvegi (e. *sector*), aðildarríkin, Evrópuþingið (fiskimálanefnd Evrópuþingsins – PECH) og síðan sérfræðingar, t.d. STECF. Ef þeir vilja setja mál á dagskrá skila þeir frá sér svokallaðri „ekki-skýrslu“ (e. *Non-paper*). Málið fer í vinnslu hjá sérfræðinefndum framkvæmdastjórnarinnar, þ.e.a.s. ACFA og svæðisbundnum ráðgjafaráðum sambandsins (RACs). Þá er fenginn inn í starfið vinnuhópur samansettur úr hagsmunaaðilum úr greininni. Að því loknu eru mótuð tillögudrög (e. *draft proposal*) sem send eru til ráðfæringar inn á stjórnsvið framkvæmdastjórnarinnar (e. *Commission's services*) áður en þau eru formlega tekin til greina af framkvæmdastjórninni. Þar með eru komnar tillögur að

¹¹⁶ European Commission (2010, október); European Commission (2010, desember).

¹¹⁷ OECD (2010) bls. 237-244.

¹¹⁸ European Commission (2008, desember) bls.11.

¹¹⁹ Sama heimild.

reglugerðum sem fara síðan til meðferðar á kerfisstiginu. Framkvæmdastjórnin sendir tillögurnar inn á borð til ráðherraráðsins, Evrópuþingsins, efnahags- og félagsmálanefndar ESB og þjóðþinga aðildarríkjanna. Svæðanefnd ESB og efnahags- og félagsmálanefnd ESB koma síðan að samningaborðinu með sjávarútvegsráðherrum aðildarríkjanna.¹²⁰

Aðkoma ESB að sjávarútvegsmálum Spánverja er því mikil. Eins koma öll hin ríki ESB líka að mótun stefnunnar sem og fjölmargir vinnuhópar, nefndir og ráð. Þau koma jafnframt oft að borðinu á eigin forsendum frekar en á vegum ESB eða aðildarríkja þess. Þetta er því flókið ferli og erfitt að sjá hvar Spánverjar koma í raun að ferlinu. Það er því ekki úr vegi að rannsaka hverjir það eru í stjórnsýslu Spánar sem koma inn í stefnumótunarferlið fyrir þeirra hönd.¹²¹

4.2.2. Samspil ólíkra aðila við innleiðingu og framkvæmd fiskveiðistefnu ESB á Spáni

Ábyrgð pólitískra ákvarðana er varða sjávarútvegs mál í samskiptum Spánar og ESB hvílir hjá utanríkis- og samstarfsráðuneyti Spánar (sp. *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*) sem fer með forystu í málaflokknum á vettvangi Evrópusambandsins. Utanríkisráðherra er þannig ábyrgur fyrir framgangi mála í samskiptum við ESB. Stjórnsvið samræmingar innri markaðsins og annarra stefnumála ESB (sp. *Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias*) fer síðan með forsæti í þverfaglegri nefnd viðeigandi ráðuneyta sem sér um að samræma sjónarmið spænskra stjórnvalda í sjávarútvegs málum.¹²²

Stjórnunarhlutverkum sjávarútvegs- og strandmála er skipt niður milli fagaðila í málaflokkunum á ríkis- og héraðsstjórnarstigi. Þessi hlutverkaskipting milli mismunandi aðila og stjórnunareininga gerir það að verkum að kerfið er ekki miðstýrt heldur stigskipt. Samræming í fiskveiðistjórnunarkerfinu á sér þannig stað á þverfaglegum fundum milli ráðuneytisnefnda (sp. *Comisiones Mixtas Interministeriales* - e. *Cross-Ministerial Commissions*), landsnefnda (sp.

¹²⁰ European Commission (e.d.-b).

¹²¹ Til glöggvunar á ferlinu sjá skýringarmynd í viðauka 8.1.

¹²² European Commission (2009, apríl).

Comisiones Nacionales - e. National Commissions) og á faggeiraráðstefnum (sp. *Conferencias Sectoriales – e. Sectoral Conferences*).¹²³

Í apríl 2008 sameinuðust umhverfisráðuneytið og landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneytið í eitt ráðuneyti: Umhverfis-, landsbyggðar- og sjávarútvegsráðuneytið (sp. *Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino*). Markmiðið var m.a. að styrkja sjávarútveg sem sjálfbæra atvinnugrein og hafa meiri stjórn og yfirsýn yfir fiskveiðum.¹²⁴

Aðalskrifstofan fyrir hafið (sp. *Secretaría General del Mar*), sem heyrir undir nýja ráðuneytið, framfylgir stefnu ríkisstjórnarinnar varðandi fiskveiðar á sjó. Spænska hafrannsóknarstofnunin (sp. *IEO - Instituto Español de Oceanografía*) heyrir aftur á móti undir ráðuneyti vísinda og nýsköpunar (sp. *Ministerio de Ciencia e Innovación*). Hún vinnur að rannsóknum á sviði fiskveiða og haffræða.¹²⁵

F.R.O.M (sp. *Fondo de Regulación y Ordenación del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos*) er sjálfstæð stofnun undir umhverfis-, landsbyggðar- og sjávarútvegsráðuneyti. Hlutverk stofnunarinnar er að hanna og þróa leiðir til að ýta undir neyslu á fiskafurðum. Í því felst að leiðbeina fiskmarkaðinum um magn, verð og gæði jafnframt því sem stofnunin veitir samböndum, sam-starfsaðilum og fyrirtækjum í fiskiðnaði fjárhagslegan og tæknilegan stuðning.¹²⁶

Ekkert skipulagt samráð á sér stað við hagsmunaaðila í stefnumótunarferlinu heldur á hún sér stað í þeim nefndum sem að framan eru taldar, þ.e. á fundum milli ráðuneytisnefnda, landsnefnda, og á faggeiraráðstefnum.¹²⁷

Hlutverk hafrannsóknarstofnunar Spánar (sp. *IEO - Instituto Español de Oceanografía*) er margþætt. Stofnunin er sjálfstæð opinber rannsóknarstofnun en markmið hennar er að vera ráðgefandi við stefnumótun ríkisins í fiskveiði- og haffræðimálum. Þá er stofnunin málsvari spænska ríkisins í fiskveiði- og hafrannsóknarmálum á alþjóðavettvangi, m.a. innan ESB og reynir að stuðla að

¹²³ Sama heimild.

¹²⁴ OECD (2010) bls. 237-244.

¹²⁵ Sama heimild.

¹²⁶ Regulation and Organization Fund for the Fish and Marine Cultures Market - FROM (e.d.).

¹²⁷ European Commission (2009, apríl).

samstarfi í rannsóknum á héraðs-, lands- og alþjóðavísu. Hún sér enn fremur um að þjálfra fræðimenn á sviði hafrannsókna og miðla upplýsingum og niðurstöðum rannsókna á því sviði. Spænska hafrannsóknarstofnunin hefur einnig innan sinna vébanda fjölda samstarfsrannsóknastofnana á sviði hafrannsókna í strandhémuðum Spánar en höfuðstöðvarnar eru í Madríd.¹²⁸

Fjölmargar rannsóknarstofnanir og hópar á sviði sjávarútvegs heyra undir Allsherjar-rannsóknarráðið (sp. *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* - CSIC) og fylgjast með og stuðla að framþróun á sviði tækninýjunga og breytinga á fiskveiðum og í sjávarútvegi almennt. Þessar stofnanir eru Evrópuskrifstofan; Vísinda- og tækniskrifstofa Spánar; Skrifstofa fyrir framþróun í iðntækni; Skrifstofa um verndun strand- og sjávarsvæða gegn mengun; Skrifstofa um framþróun hjá iðnaðarfyrirtækjum í sjávarútvegi; Samráðsvettvangur tækniframfara í sjávarútvegi og Samráðshópur spænsks sjávarútvegs.¹²⁹

Þegar kemur að grunnmótun, skipulagi og framkvæmd sjávarútvegsstefnu Spánar annars vegar og ESB hins vegar, eru margir aðilar sem koma saman að því ferli. Þeir eru spænska ríkisstjórnin, strand-sjálfstjórnarhéruðin tíu, fjölmargir hagsmunaaðilar í sjávarútvegi, akademískar rannsóknastofnanir, hinar ýmsu ríkisstofnanir og nefndir á vegum ESB.

4.2.3. Aðkoma spænskra stjórnvalda að stefnumótun á vettvangi ESB

Með Lissabon sáttmálanum varð sú breyting að Evrópuþingið hefur nú meira vald en áður og kemur að lagasetningu og framkvæmd stefnu til jafns við ráð ESB (e. *Council of the European Union*) sem áður sá um þessi verkefni. Ráð ESB sér hins vegar um útteilingu ríkjakvóta til aðildarríkja sambandsins.¹³⁰ Þá setur sambandið grunnreglur varðandi öryggi sjómanna, aðbúnað skipa og vernd fiskimiða.

Ríkistjórn Spánar er ábyrg fyrir því að framkvæma og stjórna innleiðingu fiskveiðistefnu ESB á Spáni. Þeir sem koma að fiskveiðistjórnun á Spáni, spænska ríkið og strand-sjálfstjórnarhéruðin tíu, bera fulla ábyrgð á stefnunni og ákveða hvernig skuli innleiða hana. Þannig ákveða fiskveiðistjórnvöld á Spáni, innan þess

¹²⁸ Sama heimild.

¹²⁹ Sama heimild.

¹³⁰ European Parliament (2009, nóvember).

ramma sem ESB setur, hvaða fiskveiðigreini þau vilja styrkja. Þau ákveða hvert þau ráðstafa þeim ríkjakvóta sem þeim hefur verið úthlutað.¹³¹

Utanríkisráðuneytið leikur lykilhlutverk í samskiptum Spánar og ESB. Ráðuneytið er ábyrgt fyrir fastanefndinni í Brussel sem og fyrir allri samhæfingu milli ráðuneyta Spánar varðandi ESB. Ráðuneytisstjóri fyrir ESB (e. *State Secretary for the European Union*) fer fyrir ráðuneytinu í málaflokknum. Hann hefur yfirsýn með öllum stefnusviðum, sér um samskipti við fastanefndina og ráðuneytin í Madríd. Hann hefur eftirlit með stefnumótun, lagalegum málefnum, samhæfingu upplýsinga varðandi mismunandi geira og fer fyrir sendinefnd Spánar í milliríkjasamningum. Ráðuneytisstjóri og utanríkisráðuneytið eru því þungamiðjan í annars þrískiptu stjórnskipulagi Spánar er varða málefni ESB.¹³²

Þverfaglega Evrópunefndin (e. *Interministerial Committee for European Affairs*), sendinefnd ríkisstjórnarinnar um efnahagsmál (e. *Delegated Committee of the Government for Economic Affairs*) og spænska ráðherraráðið fara með Evrópumálin á Spáni undir yfirsjón ráðuneytisstjóra fyrir ESB og utanríkisráðuneytisins. Önnur mikilvæg nefnd er þverfagleg nefnd um lögsóknir á vettvangi Evrópuþómstólsins. Hún fjallar um lögsóknir gegn Spáni og/eða lögsóknir sem snerta á spænskum hagsmunum.¹³³

Spænska þingið, sem skiptist í efri og neðri deild, hefur ekki mikla lagalega aðkomu að stefnumótun ESB, fyrir utan að innleiða reglugerðir í landslög. Hlutverk þess afmarkast því að mestu leyti við eftirlit með samskiptum ríkisstjórnarinnar og ESB og það getur gert athugasemdir ef eitthvað virðist athugasvert í því tilliti. Þeir koma því lítið sem ekkert að að stefnumótun á sjávarútvegsmála ESB.¹³⁴

Innan spænska þingsins starfar sameiginleg þingmannanefnd úr efri og neðri deild. Þessi nefnd starfar með utanríkismálanefnd (e. *Standing Committee for Foreign Affairs of the Congress of Deputies*). Nefndin hefur engin lagaleg völd en hún þjónar rannsóknar- og eftirlitshlutverki. Upplýsingar frá fagráðuneytum, eins og umhverfis-, landsbyggðar- og sjávarútvegsráðuneyti (sp.

¹³¹ European Commission (2008, desember) bls. 11.

¹³² Bindi og Cisci (2005) bls.152.

¹³³ Sama heimild, bls. 152-153.

¹³⁴ Sama heimild, bls.154.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino), og framkvæmdastjórn ESB fara í gegnum utanríkisráðuneytið til þessarar blönduðu nefndar.¹³⁵

Spánn hefur fulla lögsögu þegar kemur að fiskveiðum á sjó innan 12 mílna lögsögu, lagasetningu og framkvæmd laga innan lögsögunnar. Spánn setur jafnframt grunnlöggjöf er varðar þróun fiskiðnaðarins og viðskipti með fisk, þ.e. hún ákvarðar þær leikreglur sem fylgja þarf í viðskiptum með fisk og í fiskiðnaði.¹³⁶ Hins vegar hafa spænsku sjálfstjórnarhéruðin nokkuð mikið vald yfir málaflokknum, bæði innanlands og á vettvangi ESB. Raunar búa þau yfir nokkuð miklu sjálfstæði frá spænskum stjórnvöldum, miðað við önnur ríki ESB, að Þýskalandi undanskildu. Þannig reyndu spænsk stjórnvöld lengi vel að halda eins miklum völdum frá sjálfstjórnarhéruðunum og þau gátu en svæðavæðingin innan ESB hefur gert þeim nokkuð erfitt fyrir.¹³⁷ Milliríkjahyggjan myndi útskýra þessa tregðu spænskra stjórnvalda til að láta héruðunum vald í té til að fara með innan ESB, þannig að ríki vilji halda völdum í hápólitískum málaflokkum. Hins vegar getur þetta líka verið til marks um það hvernig ríki samþykkja yfirþjóðlegt vald á sumum sviðum frekar en öðrum svo fremi sem þau falla undir lág-pólitísk mál. Fiskveiðar eru þannig lág-pólitískt málefni sem er svo staðbundið og í raun sérhæft að það er auðvelt fyrir spænska ríkið að afsala sér valdi á þessu sviði.¹³⁸ Milliríkjahyggjusinnar myndu því túlka þróunina svo að spænsk stjórnvöld séu tilbúin að gefa eftir vald á lægri og oft tæknilegri stigum stjórnsýslunnar, þ.e. í sjávarútvegsmálum, þar sem hagsmunir geirans ráða oft en ekki för, framar hagsmunum spænska ríkisins.¹³⁹

4.2.4. Valdaskipting milli Madríd og strand-sjálfstjórnarhéraðanna tíu

Spænska stjórnarskráin ákvarðar valdasvið ríkisstjórnarinnar annars vegar og héraðsstjórnanna hins vegar. Sjálfstjórnarhéruðin eru 17 og þar af eru tíu sem teljast til strand-sjálfstjórnarhéraða. Sjálfstjórnarhéruðin búa hvoru tveggja yfir löggjafarvaldi og stjórnskipunarvaldi en eru samt misjafnlega sjálfstæð frá ríkisstjórninni. Strand-sjálfstjórnarhéruðin tíu eru: Galísía; Astúrias; Kantabaría; Baskaland/Baskahérað; Katalónía; Valensía; Baleareyjar; Múrsía; Andalúsía og

¹³⁵ Sama heimild.

¹³⁶ OECD (2010) bls. 237-244.

¹³⁷ Hooghe og Marks (1996) bls. 80.

¹³⁸ Sama heimild, bls. 901.

¹³⁹ Hoffmann (1966); Rosamond (2000) bls. 76-77 og Hansen (1969) bls. 248.

Kanaríeyjar. Þau hafa hvert um sig sjálfstæðar stjórnunareiningar. Hvert þeirra hefur jafnframt sínar eigin innviði (e. *infrastructure*), sem fara með stjórnun og skipulag sjávarútvegsmála í héraðinu. Þau koma einnig að stefnumótun sjávarútvegsmála á æðstu stigum eins og útskýrt verður hér að neðan.¹⁴⁰ Þau sem hafa hvað mest sjálfstæði eru strandhéruðin Baskaland, Katalónía og Galísía. Í kjölfarið fylgir Andalúsía og því næst Valensía og Kanaríeyjar.¹⁴¹ Þá eru spænsku héruðin öll með sendiskrifstofur í Brussel en fjölmennustu skrifstofurnar eru skrifstofur strandhéraðanna. Valensía er til að mynda með 20 starfsmenn, Galísía 18, Katalónía 18. Tvö síðastnefndu héruðin eru jafnframt, eins og áður kemur fram þau sem hafa hvað mest sjálfstæði sem og Baskaland sem er með 14 starfsmenn. Þessi þrjú eru aukinheldur þau héruð sem hafa haft sendiskrifstofur í Brussel hvað lengst, Baskaland og Katalónía frá því árið 1986 og Galísía frá því 1988. Hins vegar eru þau bara tvö sem setja fiskveiðar sem eitt af sínum helstu ESB stefnumálum, en það eru Galísía og Astúrias.¹⁴²

Stjórnarskrá Spánar skilgreinir ekki aðkomu sjálfstjórnarhéraðanna að Evrópumálum. Þrátt fyrir þetta kemur fram í héraðslögum sex af tíu strandhéraða, þ.e. Andalúsíu, Astúrias, Kanaríeyja, Katalúnu, Múrsíu og Baskalands, að undir þau skuli bera alþjóðlega samninga sem geti haft áhrif á valdsvið þeirra. Þetta var til dæmis reyndin í aðildarviðræðunum við ESB.¹⁴³ Jafnframt eiga spænsk stjórnvöld að staðfesta rétt þeirra til að framfylgja þeim alþjóðasamningum sem falla inn á þeirra valdasvið. Þá kveða spænskir dómstólar á um að samstarf sé viðmiðið í málefnum ESB á milli ríkis og sjálfstjórnarhéraða. Einnig var komið á þremur fastanefndum, þar sem koma saman embættismenn frá ríkinu og héruðunum. Þessir aðilar hittast á faggeiraráðstefnum (sp. *Conferencias Sectoriales* – e. *Sectoral Conferences*) en ein þeirra (sp. *Conferencia Sectoriale para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*) fjallar einmitt sérstaklega um málefni ESB. Hún fer með framkvæmd og túlkun ESB-laga. Þá koma sjálfstjórnarhéruðin líka að áætlanagerð varðandi umsóknir um

¹⁴⁰ European Commission (2009, apríl).

¹⁴¹ Bindi og Cisci (2005) bls. 149.

¹⁴² European Commission og Committee of the Regions (2008); Astúrias er með 9 starfsmenn.

¹⁴³ Bindi og Cisci (2005) bls. 156.

styrkveitingar frá ESB og nýtingu þeirra, enda hafa Spánverjar reynst lunknir við að fá styrki frá ESB eins og fram kemur í kafla 4.4.¹⁴⁴

Hefð er fyrir því á Spáni að fiskveiðistjórnunin er stigskipt en ekki miðstýrð. Þannig er valdinu dreift á mismunandi aðila eftir valdastigum.¹⁴⁵ Spænska ríkið stjórnar til að mynda, eins og nefnt var í kafla 4.2.1., útteilingu kvóta til útgerða. Það fer einnig með stjórn fiskveiða á sjó innan 12 mílna lögsögunnar, lagasetningu og framkvæmd laga innan þeirrar lögsögu. Það setur jafnframt grunnlöggjöf er varðar þróun í sjávarútvegi og viðskipti með fisk, þ.e. það ákvarðar þær leikreglur sem fylgja þarf í viðskiptum með sjávarafurðir.

Þá geta strand-sjálfsstjórnarhéruðin tíu bætt við ákvæðum í lög um sjávarútvegsmál og viðskipti með sjávarafurðir svo fremi sem slíkar reglur mismuni ekki aðilum á grundvelli þjóðernis. Þau sjá jafnframt um framkvæmd þeirra laga. Enn fremur hafa strand-sjálfsstjórnarhéruðin tíu fullt ákvörðunarvald yfir veiðum í innri vötnum (e. *inland waters*), skelfiskveiði, og fiskeldi.¹⁴⁶

Bein þátttaka embættismanna frá sjálfsstjórnarhéruðunum í stofnunum ESB er enn takmörkuð. Kosningafyrirkomulag fyrir Evrópuþingskosningar gerir það að verkum að fjölmenn héruð eiga aukna möguleika á að fá fleiri sæti en fámenn héruð þar sem landið er eitt kjördæmi í þeim kosningum.¹⁴⁷ Landslög Spánar gera ekki ráð fyrir þeim í COREPER eða vinnuhópum ráðs ESB. Hins vegar er samvinna á milli spænskra stjórnvalda og stofnana á vegum strand-sjálfsstjórnarhéraðanna tíu góð. Reynt er að hafa gott samráð við hagsmunaaðila þegar breytingar verða á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Upplýsingaflæðið er gegnsætt og virkt ef tekið er tillit til aðgengis og gæða upplýsinga. Þá velja sjálfsstjórnarhéruðin sína forsvarsmenn í svæðanefnd ESB (e. *Committee of the Regions*) sem vinnur á kerfisstigi stefnumótunarferlisins eins og sást í kafla 3.2.1. Þeir eiga jafnframt sæti í vinnuhópum og nefndum framkvæmdastjórnarinnar. Eins geta embættismenn frá héruðunum verið forsvarsmenn spænskra stjórnvalda í ráði ESB.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Sama heimild; European Commission (2009, apríl).

¹⁴⁵ Jentoft og Mikalsen (2008) bls. 172.

¹⁴⁶ OECD (2010) bls. 237-244.

¹⁴⁷ Bindi og Cisci (2005) bls. 155.

¹⁴⁸ Bindi og Cisci (2005) bls. 155-156; Jentoft og Mikalsen (2008) bls. 170.

Þróunin á Spáni hefur verið í þá átt að sjálfstjórnarhéruðin eru að taka til sín meira vald en áður þekktist og eru í auknum mæli að taka þátt á sjálfstæðan hátt á vettvangi ESB. Þróunin innan sambandsins hefur líka verið í þessa átt, þ.e.a.s. að stuðlað hefur verið að ákveðinni svæðavæðingu. Þetta sjáum við til dæmis með tilkomu svæðanefndar ESB árið 1994. Í þeirri nefnd sitja 344 meðlimir. Þar eiga Spánverjar og Pólland samtals 21 forsvarsmann en til samanburðar sameinast Þýskaland, Frakkland, Ítalía og Bretland um 24 og Portúgalir og Grikkir ásamt sjö öðrum um 12 meðlimi. Þetta skiptir máli ef við lítum til aðkomu nefndarinnar á kerfisstigi stefnumótunarinnar og vitnað er í hér að framan í kafla 3.2.1. Viðvera Spánverja þar, er því eins og svo víða annarsstaðar, sterk. Eins hafa verið settar á fót sjálfstæðar stofnanir á borð við „ráðstefnuna um málefni jaðar sjávarsvæða“ (e. *The Conference of Peripheral Maritime Regions - CPMR*) sem sérhæfa sig í að koma hagsmunamálum sjávarhéraða ESB á framfæri. Öll strand-sjálfstjórnarhéruðin á Spáni eiga aðild að þessari ráðstefnu.¹⁴⁹ Þá eru styrkveitingar ESB einnig til marks um þróun í þessa átt ef við lítum t.d. til fjórðu stoðar styrkveitinga úr EFF (e. *European Fisheries Fund*), FARNET (e. *European Fisheries Areas Network*) sem miðar sérstaklega að því að styðja við fiskveiðisvæði sem eiga undir högg að sækja vegna minnkandi fiskveiða á þeim svæðum. Fjallað verður betur um FARNET í kafla 4.5.1 hér að neðan.

Mikalsen og Jentoft¹⁵⁰ segja Spánverja og Hollendinga skera sig nokkuð úr þeim hópi ríkja sem þeir taka fyrir að því leyti að hagsmunaaðilar hafa meiri völd í fiskveiðistjórnun en gengur og gerist í hinum ríkjunum.¹⁵¹ Þetta felst í því valdi sem þeim er úthlutað. Það birtist í þeim áhrifum sem héruðin búa yfir en hafa þarf samráð við hagsmunaaðila í strand-sjálfstjórnarhéruðunum við lagabreytingar sem hafa áhrif þeirra valdasvið. Hins vegar segja höfundarnir að ekki megi draga úr því úrslitavaldi í ákvarðanatöku sem síðan liggur hjá ríkinu. Í raun má því segja að aðkoma hagsmunaaðila í sjávarútvegi sé ekki svo ólík því sem gengur og gerist í öðrum atvinnugreinum. Þá segja þeir alveg ljóst að framkvæmdastjórn ESB og ráðherraráðið skilgreini þá nálgun sem taka skuli á fiskveiðistjórnun

¹⁴⁹ Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe – CRPM (e.d.).

¹⁵⁰ Jentoft og Mikalsen (2008).

¹⁵¹ Bretland, Danmörk, Frakkland og Noregur voru líka skoðuð.

aðildarríkjanna þótt að ákvarðanatökuvald sé misjafnt milli þeirra ríkja sem þeir taka fyrir. Spánn sker sig þannig nokkuð úr þegar kemur að þátttöku hagsmunaaðila í fiskveiðistjórnun á Spáni.¹⁵² Hins vegar nefna þeir ekki þau áhrif sem felast í aukinni svæðavæðingu Evrópusambandsins þegar kemur að fiskveiðistefnunni.

Ljóst er að fiskveiðistefna ESB er að þróast og með henni þróast aðstæður á þeim svæðum þar sem fiskveiðar eru stundaðar. Í raun má færa rök fyrir því að virk hagsmunagæsla (e. *lobbyism*) þeirra héraða sem eru háð fiskveiðum auki sjálfstæði þeirra bæði innan Spánar sem og innan Evrópu. Þessi virka hagsmunagæsla birtist m.a. í umfangi svæðisskrifstofa þeirra í Brussel og því hversu lengi þær hafa verið starfræktar. Aukið sjálfstæði þeirra felst þá í því hversu sjálfstætt þau geta raunar starfað í samskiptum sínum við ESB með aukinni svæðavæðingu.¹⁵³ Þetta helst í hendur við það sem fylgjendur ný-nýtistefnunnar hafa haldið fram og rætt er í kafla 2.3., þ.e. að stofnanauppbygging ESB verði til þess að skapa þrýsting um frekari uppbyggingu á fleiri sviðum (smitáhrif), sem stuðlar síðan að áframhaldandi tengingu hagkerfa aðildarríkjanna við stofnanir ESB. Í raun má segja að hérna sé hægt að heimfæra þetta á héraðsstig, ef við lítum til svæðavæðingarinnar í þessu tilfelli. Þannig fara félagslegir hagsmunir mismunandi greina samfélaga aðildarríkjanna, í þessu tilfelli strand-sjálfstjórnarhéraða á Spáni, að tengjast í auknum mæli yfirþjóðlegum stofnunum sambandsins. Þær færa í kjölfarið áherslur í hagsmunagæslu yfir á hærra stig, Evrópustig.¹⁵⁴ Evrópusamruni og Evrópuvæðing eiga sér stað.¹⁵⁵ Þeir sem háðastir eru þessari þróun, og þeir sem jafnframt munu stuðla að henni, eru hagsmunaaðilar. Þar að auki er þetta í takti við það sem fram kemur í skrifum Peterson¹⁵⁶ og vitnað er til í kafla 3.4. um greiningu á tengslanetum stefnumótenda. Þar segir að hagsmunaaðilar, sem eru þátttakendur í þverþjóðlegum tengslanetum, geti jafnvel unnið gegn vilja sinna ríkisstofnana ef það þjónar þeirra hagsmunum betur.¹⁵⁷ Sjálfstjórnarhéruðin eru samt sem áður langt frá því að vera ein um mótun fiskveiðistefnunnar, hvort sem er innan ESB

¹⁵² Jentoft og Mikalsen (2008) bls. 173 og 176.

¹⁵³ Eins og áður hefur kom fram var svæðanefnd ESB ekki sett á fót fyrir en árið 1994.

¹⁵⁴ Rosamond (2000) bls. 51-52.

¹⁵⁵ Sjá kafla 2.2.

¹⁵⁶ Peterson (1995).

¹⁵⁷ Sama heimild, bls. 78.

eða á Spáni eins og komið hefur fram. Stefnan er í grunninn sú sama en þegar kemur að innleiðingu og framkvæmd hennar er verkefnaskiptingin þannig að sjálfstjórnarhéruðin hafa nokkuð um það að segja hvernig að því er staðið. Nú er hins vegar komið að því að skoða betur hvernig Spánn stendur að framkvæmd fiskveiðistefnu ESB á Spáni.

4.3. Framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar á efstu stigum

Það er í höndum spænskra stjórnvalda að úthluta kvóta til útgerða.¹⁵⁸ Þau leggja því nokkuð línurnar að því leyti. Framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar og reglna hennar er í höndum umhverfis-, landsbyggðar- og sjávarútvegsráðuneytisins (sp. *Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino*), og þá einkum í höndum aðalskrifstofunnar fyrir hafið (sp. *Secretaría General del Mar*).¹⁵⁹ Sjálfstjórnarhéruðin geta síðan bætt við ákvæðum í lög um sjávarútveg og viðskipti með sjávarafurðir svo fremi sem slíkar reglur mismuni ekki aðilum á grundvelli þjóðernis. Þau sjá jafnframt um framkvæmd þeirra laga. Strand-sjálfstjórnarhéruðin tíu hafa einnig fullt ákvörðunarvald yfir veiðum í innri vötnum,¹⁶⁰ skelfiskveiði og fiskeldi.¹⁶¹ Ríkisstjórnin hefur aftur á móti fulla stjórn yfir 12 mílna landhelginni, sérefnahagslögsögunni (e. *Exclusive economic zone - EEZ*) og hefur yfirumsjón með veiðum á úthöfum. Hvað varðar markaðssetningu sjávarafurðanna þá sér ríkið um eftirlit með löndun á meðan sjálfstjórnarhéruðin bera ábyrgð á lagasetningu í kringum markaðssetninguna. Ríkið hefur síðan eftirlit með flutningi vörunnar.¹⁶² Hérna sést því glögg að fyrir utan að vera höfð með í ráðum varðandi innleiðingu stefnunnar þá sjá strand-sjálfstjórnarhéruðin líka að stórum hluta um framkvæmd hennar.

Eftirlit með veiðum er unnið eftir samkomulagi milli aðalskrifstofunnar fyrir hafið (umhverfis-, landsbyggðar- og sjávarútvegsráðuneytisins) og varnarmálaráðuneytisins.¹⁶³ Þá er nýting auðlinda, kortlagning á efnahags- og rannsóknarstarfsemi hverskonar, eftirlit með framfylgni á umhverfismati sem og

¹⁵⁸ Official Journal of the European Communities (2002) Art. 20 (3).

¹⁵⁹ European Commission (2009, apríl).

¹⁶⁰ Hugtakasafn Utanríkisráðuneytisins: „Allt kyrrstætt eða rennandi vatn á yfirborði jarðar og allt grunnvatn sem er landmegin við þá grunnlínu sem breidd landhelgi miðast við“.

¹⁶¹ OECD (2010) bls. 237-244.

¹⁶² European Commission (2009, apríl).

¹⁶³ Sama heimild.

útgáfa leyfa, ýmist í höndum ríkisins eða sjálfstjórnarhéraðanna.¹⁶⁴ Hafrannsóknir falla undir verksvið hafrannsóknarstofnunar Spánar (sp. *IEO - Instituto Español de Oceanografía*) og átta undirstofnana hennar. Þá er hún líka í samstarfi við spænska háskóla. Jafnframt styrkir ESB verkefni á vegum náttúrufræðistofnunar Spánar sem lúta að framförum í spænskum hafrannsóknnum. Eins hafa sjálfstjórnarhéruðin sett á fót rannsóknarsetur á sviði hafrannsóknna, t.d. á Kanaríeyjum.¹⁶⁵ Þegar stefna ríkisstjórnarinnar í sjávarútvegsmálum er mótuð er hafrannsóknarstofnun ráðgefandi innan aðalskrifstofunnar fyrir hafið í málaflokkum sem snúa að fiskveiðum, náttúruvernd og málefnum hafsins. Enn fremur veitir stofnunin utanríkis- og samstarfsráðuneytinu og innanríkisráðuneytinu ráðleggingar þegar kemur að kortlagningu og leyfisveitingum í rannsóknar- og efnahagssumsvifum hverskonar, jafnframt því sem stofnunin kortleggur (efnahagslega) framkvæmdamöguleika og leggur mat á áhrif framkvæmda á umhverfið þegar þær eiga sér stað innan landhelgi Spánar.¹⁶⁶ Af þessu er mikilvægi þátttöku vísindamanna í fiskveiðistjórnun Spánverja augljóst en það samræmist jafnframt stefnu ESB í málaflokknum.

Í utanríkis- og samstarfsráðuneytinu fer einnig fram mikil vinna er varðar sjávarútveg. Undirstofnanir ráðuneytisins, þ.e. aðalskrifstofan fyrir alþjóðaviðskiptatengsl, og þá sérstaklega þau svið sem vinna með fjölþjóða-efnahagssamstarf (e. *multilateral economic cooperation*) og samstarf er varða samstarf í lofti, á sjó og á landi, hafa á sinni könnu fjölmarga málaflokka er varða sjávarútveg. Má þar helst nefna skipaflutninga; viðamiklar rannsóknir á sviði hafrannsóknna; hafréttarsamninga; skilgreiningu á ytri mörkum landhelgi og landgrunns; fiskveiðar; málefni Norðurslóða og málefni hafsins.¹⁶⁷ Untanríkisráðuneytið leikur því nokkuð stórt hlutverk í framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar út á við, auk þess að vera málþípa sjávarútvegsmála Spánar á vettvangi ESB. Hér fyrir neðan má sjá skipurit fyrir aðalskrifstofuna fyrir hafið á Spáni sem gæti gefið greinarbetri mynd af verkefnaskiptingunni þar.

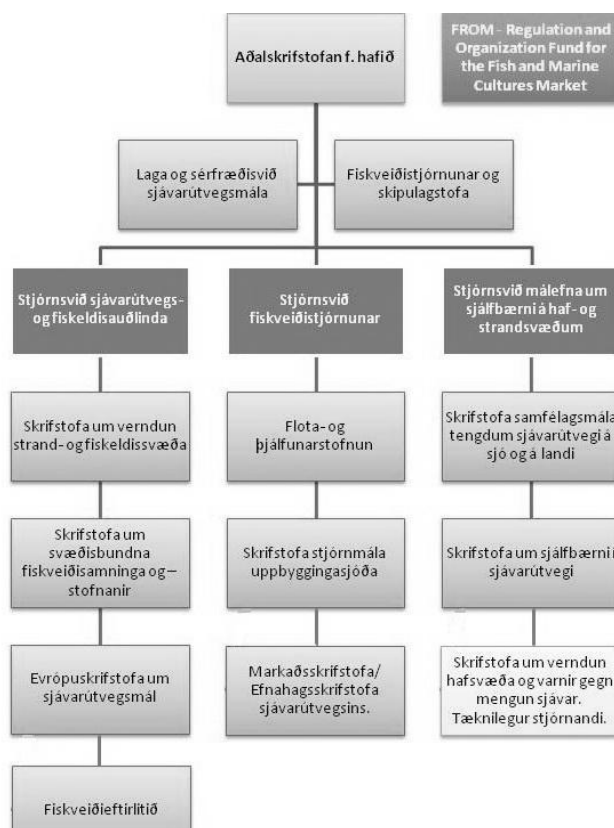
¹⁶⁴ Sama heimild.

¹⁶⁵ Sama heimild.

¹⁶⁶ Sama heimild.

¹⁶⁷ Sama heimild.

Mynd 4-1 – Skipurit: Aðalskrifstofan fyrir hafið.¹⁶⁸



Skipuritið sýnir þau verkefni sem falla undir umhverfis-, dreifbýlis- og sjávarútvegsráðuneytið og varða fiskveiðistjórnun. Ráðuneytið á í raun ekki í miklum beinum samskiptum við ESB nema á vettvangi ráðherraráðsins og síðan í samskiptum þeirra og samvinnu við utanríkisráðuneytið og blandaðar þingnefndir spænska þingsins og utanríkismálanefndar. Aðalskrifstofan fyrir hafið sér því um að innleiða og framkvæma þann hluta fiskveiðistefnunnar sem fellur undir hennar verksvið en ekki strand-sjálfstjórnarhéraðanna. Þá er það vísast „Evrópuskrifstofa um sjávarútvegs mál“ sem sér um undirbúningsvinnu fyrir ráðuneytið. Síðan fellur undir aðalskrifstofuna fyrir hafið „skrifstofa stjórn mála uppbyggingarsjóða“ sem fer með málefni er snerta uppbyggingarsjóði fiskveiðistefnu ESB en það er einmitt það sem skoða á næst.

4.4. Úthlutanir styrkja til spænsks sjávarútvegs

Frá því árið 1995 hefur ESB styrkt sjávarútveg sérstaklega með uppbyggingarsjóðum fiskveiðistefnunnar. Veitt var úr FIFG sjóðnum (e.

¹⁶⁸ Gobierno de España - Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2010). Heimild þýdd og sett upp af höfundir ritgerðar.

Financial Instrument for Fisheries Guidance) frá 1995-2006 en EFF sjóðurinn tók við árið 2007. Styrkveitingarnar eiga að styðja við fiskveiðisvæði sem eiga undir högg að sækja og stuðla að framþróun í greininni á þeim svæðum. Einnig eru styrkirnir svar við þeirri þörf sem hefur skapast til að nútímavæða sjávarútveg sambandsins og aðlaga hann að breyttum aðstæðum, breyttum hugsanahætti og breytingum á þekkingu á lífríki sjávar og afleiðingum af (of)veiðum.¹⁶⁹

Spánn fékk langmest úthlutað allra ríkja ESB af styrkjum á báðum tímabilum. Á tímabilinu 2000-2006 fengu þeir úthlutað sem nemur 44% fjárlaga fyrir sjávarútveg. Á seinna tímabilinu sem gildir fram til ársins 2013 sker Spánn sig einnig sérstaklega úr hvað varðar styrkveitingar úr sjóðnum en það fær rúmlega fjórðung (26,29%) áætlaðrar heildarupphæðar fjárlaganna (4,3 milljarða evra).¹⁷⁰ Því er umhugsunarvert í hvað fjármunirnir renna.

Tafla 4-1 Styrkjaúthlutanir ESB til Spánar frá árinu 2000-2006 (milljónir evra)

Úrelding skipa	124,5
Ný skip (til 2004)	361,2
Uppfærslur á eldri skipum	67,2
Fiskeldi	186,7
Hafnir	129,2
Vinnsla og markaðssetning	376,4
Félags- og efnahagslegir þættir	10,2
Annað	532,2 – ekki er tekið fram hvað það er ¹⁷¹
Opinber aðstoð frá ESB alls	1787,53

4.4.1. FIG sjóðurinn

Spánverjar fengu 1787,53 milljónir evra úr FIG sjóðnum (e. *Financial Instrument for Fisheries Guidance*) á tímabilinu 2000-2006, eða um 44% þeirrar heildarupphæðar sem veitt var úr sjóðnum. Þar af var tæpum 10% veitt til styrktar fiskiðnaði. Furðu vekur hve stór hluti fjárhæðarinnar er ekki skilgreindur sérstaklega. Sjóðurinn var einnig gagnrýndur fyrir að ganga gegn eigin markmiðum og stefnu ESB í málaflokknum. Samtímis því sem hann átti að miða að því að draga úr ásókn og veiðigetu þeirra sem sóttu í hann var miklu fjármagni veitt í uppfærslur á gömlum skipum og smíðar á nýjum. Þetta sést glögg hjá Spánverjum en þeir veita mestu í smíðar á nýjum skipum og ef við bætum við það upphæðinni sem fer í uppfærslur á eldri skipum er hún orðin meira en þrisvar sinnum hærri en sú sem varið er í

¹⁶⁹ European Commission (2008, desember) bls. 31.

¹⁷⁰ European Commission (2008) bls. 25; Utanríkisráðuneytið (2008, ágúst) bls. 9.

¹⁷¹ European Commission (2008) bls. 25.

úreldingu skipa. Þá er langminnstu fé varið í félagslega þætti. En þessar áherslur breyttust nokkuð með nýja sjóðnum.¹⁷²

4.4.2. EFF – European Fisheries Fund

Styrkjum úr EFF sjóðnum, sem tók við FIFG árið 2007, er helst varið í að styrkja sérstök uppbyggingar- og nýsköpunarverkefni á þeim svæðum sem eiga undir högg að sækja vegna samdráttar í fiskveiðum og vinnslu. Nokkur hluti fer til úreldingar á fiskveiðiflotanum. Styrkveitingunum er skipt upp í fimm stoðir: Styrkir til þess að minnka flotann; styrkveitingar til fjárfestinga í fiskeldi, veiða í innri vötnum, fiskvinnslu og markaðssetningar á fiskeldis og fiskafurðum; styrkir til heildar endurbóta fyrir ESB, t.a.m. til verndunar umhverfisins í kringum fiskeldi, fiskeldisstöðva, aðgerða sem stuðla að bættu heilsufari o.s.frv. Þá eru veittir styrkir sem eiga að stuðla að sjálfbærri þróun fiskveiðisvæða. Að endingu renna styrkir til tæknilegrar aðstoðar varðandi framkvæmd þeirra verkefna sem styrkt eru, þ.e. styrkir til að styðja við þær stofnanir sem sjá um að fjármuninum sé rétt varið.¹⁷³

Hjá Spánverjum er langstærstum hluta fjárhæðarinnar varið í fyrstu stoðina, þ.e. í að draga úr stærð flotans, eða tæplega 40% heildarupphæðarinnar. Þá er nærri því 30% varið til þróunar fiskeldis og fiskiðnaðar. Þriðja stoðin fær 26% og fimmta tæp 1,7%. Fjórða stoðin er ný af nálinni og er til marks um viðleitni ESB til að færa sig frá geiravæðingu greinarinnar til svæðavæðingar. Fjallað er um hana og FARNET (e. *Fisheries Areas Network*) í kafla 4.5.1.2. hér neðan. Þar sem hún er ný og nýting fjármagnsins hófst ekki fyrr en árið 2010 fékk hún rúm 4,3%.¹⁷⁴

Þær upphæðir sem Spánverjar eru að fá í sinn hlut eru háar miðað við það sem aðrar þjóðir innan ESB eru að fá. Sú þjóð sem fær næstmest af styrkveitingum ESB er Pólland en það fær samt ekki nema rétt rúm 17%, því næst Ítalía með tæp 10% heildarupphæðarinnar og þar á eftir Portúgal með 5,73%. Spánn sker sig því nokkuð úr hópnum og hefur gert frá því að byrjað var að veita

¹⁷² Sama heimild.

¹⁷³ European Commission (2010) bls. 43-44.

¹⁷⁴ Sama heimild, bls. 44.

styrki. Þá sker Spánn sig einnig úr er varðar styrkveitingar frá stjórnvöldum þar í landi.¹⁷⁵

4.4.3. Styrkir frá spænskum stjórnvöldum

Hlutfallslega veittu spænsk stjórnvöld langmesta styrki af aðildarríkjum ESB eða 650,75 milljónum evra af samanlagðri upphæð styrkveitinga ESB ríkjanna 25, þ.e.a.s. tæp 32% af heildarupphæðinni. Af þessari upphæð var mestu varið í vinnslu og markaðssetningu eða 28%. Næstmestu var varið til smíða á nýjum skipum eða 15,4%.¹⁷⁶ Minnstu var varið í félagslega- og efnahagslega þætti eða 0,56% og í úreldingu skipa og hafnir eða samanlagt 13,8%. Fiskeldi fékk tæp 11% heildafjármagnsins. Mjög stór upphæð eða 27,6% heildarupphæðarinnar er aftur ekki skilgreind.

Tafla 4-2 Opinber aðstoð frá spænska 2000-2006 (milljónir evra)

Úrelding skipa	42,9
Ný skip (til 2004)	100,2
Uppfærslur á eldri skipum	24,8
Fiskeldi	70,3
Hafnir	46,7
Vinnsla og markaðssetning	182,6
Félags- og efnahagslegir þættir	3,6
Annað	179,6 – ekki er tekið fram hvað það er ¹⁷⁷
Alls	650,75

Í ljósi þess hve stór og afkastamikill spænski flotinn var orðinn og hve neikvæð áhrif það hafði á lífríki sjávar er ekki óeðlilegt að bæði spænsk stjórnvöld og ESB veiti fjármunum til úreldingar skipa annars vegar, og fiskeldis hins vegar. Er þetta í

beinu samhengi við þá stefnu ESB að minnka afkastagetu fiskveiðiflotans og minnka veiðiálag en stuðla í staðinn að auknu fiskeldi og þróun í þeirri grein. Hins vegar er ljóst að þetta gafst ekki nægilega vel á umræddu tímabili og augljóst að spænsk stjórnvöld og ESB urðu að gera betur. Þetta sást vel í nýrri styrkveitingaáætlun EFF sem nú er í gangi en þar eru áherslurnar nokkuð aðrar eins og fram kom hér að framan.

Ef við setjum styrkveitingarnar í kennilegt samhengi og lítum á málið út frá sjónarhóli frjálssyndra kenninga varpar þetta að vissu marki ljósi á þau völd sem Spánn býr yfir í greininni. Þessi völd birtast í því magni styrkja sem þeir fá. Skýringin liggur þá í því að Evrópusambandið er að stórum hluta háð Spáni og þá

¹⁷⁵ Sama heimild.

¹⁷⁶ Tölur frá því 2004.

¹⁷⁷ European Commission (2008).

sérstaklega Galísíu héraði, þegar kemur að því að sjá borgurum þess fyrir sjávarafurðum til neyslu. Hagsmunir ESB liggja í því að viðhalda samfélögum á þessu svæði. Þá sjá Spánverjar hag sinn í því að taka þátt í samstarfi við ESB á þessu sviði þar sem það gefur þeim aukið vægi á Evrópu- og jafnvel heimsvísu. Í þessu birtist glögg hugsun frjálslyndra kenninga sem fjallað er um í kafla 2.1. Þá verður þetta deginum ljósara ef við lítum til stöðu þeirra sem ein mikilvægasta fiskveiðipjóð Evrópu sem gerir Spánverja oftast en ekki að málpípum ESB á alþjóðavettvangi í málaflokknum. Þetta sést til að mynda í þátttöku Spánverja í fjölþjóðlegum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum.

4.5. Stjórn fiskveiða á sjó

Stjórn fiskveiða á sjó er skipt í fjórar stjórnunareiningar eftir veiðisvæðum: Veiðar í 12 mílna landhelgi Spánar; veiðar á sameiginlegu hafsvæði ESB; veiðar í hafsvæðum þriðju ríkja; og veiðar á alþjóðlegum miðum, hvort sem þau falla undir regluverk fjölþjóðastofnana eða ekki.

Fiskveiðar innan 12 mílna landhelgi Spánar, eru spænska flotanum mjög mikilvægar þar sem stærstur hluti flotans eru smábátar sem veiða innan þeirrar landhelgi. Hins vegar eru nokkur verkefni í gangi sem snúa að stjórn fiskveiða á ákveðnum fiskitegundum sem hafa átt undi högg að sækja. Þrjú megin verkefni voru sett á laggirnar á árunum 2006-2007 og þar af eitt sem laut að verndun fiskistofna í Miðjarðarhafinu, sem var síðan framlengt til ársins 2008. Þá var ráðist í tveggja ára áætlun árið 2007 fyrir Kádiz flóa þar sem stuðla á að sjálfbærum og skynsamlegum veiðum togara og dragnótaskipa með takmörkuðu aðgengi skipa og sextíu daga hvíldartímabili fyrir lífríki sjávar. Eins er ennþá unnið samkvæmt tíu ára áætlun ESB um að draga úr veiðum á lýsingi og leturhumri, um 10% á ári, á hafsvæðum Kantabríu og á við norðvestur hluta Spánar, jafnframt því sem sértækar aðgerðir eru við lýði hvað varðar veiðar á þessum mikilvægu tegundum. Til að mynda hefur leturhumar verið friðaður á hafsvæði suðvestur af Galísíu héraði.¹⁷⁸

Fiskveiðisamningar við þriðju ríki eru í höndum framkvæmdastjórnar ESB að undanskildum einum tvíhliðasamningi við Suður-Afríku og sem er

¹⁷⁸ OECD (2010) bls. 237-244.

endurnýjaður árlega að gefnu samþykki frá ráði Evrópusambandsins (e. *Council of the European Union*).¹⁷⁹

Þar sem Spánn er aðili að svæðisbundnum fiskveiðistofnunum (NAFO, CCAMLR, IATTC og ICCAT) er séð til þess að um borð í skipum sem sigla undir spænsku flaggi sé til staðar að minnsta kosti einn alþjóðlegur eftirlitsaðili sem fylgist með að allt fari fram eftir lögum og reglum. Með það að markmiði að veita eftirlit, meta fiskistofna og afla gagna á sviði hafrannsókna sjá spænsk stjórnvöld í samvinnu við spænsku hafrannsóknastofnunina til þess að á ákveðnum alþjóðlegum hafsvæðum sé sérstakur eftirlitsaðili með þekkingu á sviði hafrannsókna hafður um borð.¹⁸⁰

4.5.1. Þátttaka Spánverja í þverþjóðlegum og svæðisbundnum tengslanetum

Milliríkjasamvinna milli Spánar og grannríkja þess er mikil og er stór partur af þeirri vinnu sem þeir inna af hendi til að tryggja hagsmuni sína í sjávarútvegsmálum. Þeir eiga til að mynda í samvinnu við Portúgali, Frakka, Ítali og Marokkó í málaflökkum sem heyra undir innanríkisráðuneytið. Jafnframt eiga þeir í nánú samstarfi við nágrannaþjóðir sínar innan ESB og hefur umhverfis-, dreifbýlis- og sjávarútvegsráðuneytið m.a. komið á fót tveimur nefndum í samstarfi við portugölsk og frönsk stjórnvöld, þ.e. Spænsk-portugölsku fiskveiðinefndinni (COFEP) og Spænsk-frönsku fiskveiðinefndinni (COLEP). Þá hefur spænska hafrannsóknarstofnunin komið á samvinnu við systurstofnanir sínar í Frakklandi, Portúgal og Marokkó, svo dæmi séu tekin. Einnig er ýmiskonar samstarf á sviði leitar- og björgunaraðgerða sem og við gerð viðbragðsáætlana vegna slysa, náttúruhamfara og náttúruverndar.¹⁸¹ Þá taka Spánverjar og þá sérstaklega spænsku strand-sjálfstjórnarhéruðin þátt í margvíslegu þverþjóðlegu samstarfi innan Evrópusambandsins. Nú þegar hefur verið vísað til svæðanefndar ESB og í því samhengi má líka nefna að fjögur strandhéraðanna eiga aðild að AER (e. *Assembly of European Regions*) og öll sjálfstjórnarhéruðin eiga aðild að CEMR (e. *Council of European Municipalities and Regions*). Sérhæfðari samvinna hefur líka verið nefnd til sögunnar eins og ráðstefnan um málefni jaðar

¹⁷⁹ OECD (2010) bls. 237-244; FAO Corporate Document Repository (1996).

¹⁸⁰ OECD (2010) bls. 237-244.

¹⁸¹ Sama heimild.

sjávarsvæða (e. *The Conference of Peripheral Maritime Regions - CPMR*) sem sérhæfa sig í að koma hagsmunamálum sjávarhéraða ESB á framfæri en öll strand-sjálfstjórnarhéruðin eiga aðild að henni.¹⁸² Hér að neðan verður þátttaka Spánverja í sérhæfðari tengslanetum, þ.e. tengslanetum sem eru beintengd sjávarútvegi og fiskveiðum, skoðuð. Fyrst verður rýnt í það sem nýjast er af nálinni, þ.e.a.s. spænska sjávarklasann (sp. *Cluster Marítimo Espanol*) og í framhaldi af því FARNET (e. *European Fisheries Areas Network*). Að því loknu verður fjallað um svæðisbundin ráðgjafaráð ESB (RACs), ACFA nefndina og að lokum STECF. Til að greina stöðu þessara tengslaneta í stjórnkerfinu og áhrif þeirra á stefnumótun verður notast við það sem Peterson¹⁸³ myndi kalla greiningu á tengslanetum stefnumótenda.¹⁸⁴ Þessi nálgun er notuð á faggeirastigi stjórnkerfis ESB sem var skilgreint í aðferðafræðihluta ritgerðarinnar.

4.5.1.1. Spænski sjávarklasinn

Sjávarklasar eru virkir í einstökum strandríkjum ESB en einnig er til svokallað Evrópskt tengslanet sjávarklasa (e. *European Network of Maritime Clusters*) sem hefur starfað frá 2005.¹⁸⁵ Spænskir hagsmunaaðilar, sem einn hópur (sp. *Cluster Marítimo Espanol*), eru aðilar að þessu tengslaneti.¹⁸⁶

Sjávarklasar tengjast fiskveiðistefnu ESB ekki á beinan hátt en falla undir samþætta sjávarstefnuna ESB (e. *Integrated Maritime Policy*) sem fellur undir stjórnsvið sjávar- og fiskveiðimála. Hugmyndin að sköpun klasa innan faggeira kom upp innan Evrópusambandsins. Hún samræmist verkefni sambandsins sem birtist í Blábók (e. *Blue Paper*) samþættu sjávarstefnunnar og snýst um að koma upp evrópsku tengslaneti sjávarklasa. Skilgreining spænskra hagsmunaaðila á „klösum“ er í samræmi við skilgreiningar ESB. Þeir skilgreina klasa sem svæðisbundið samstarf þar sem fyrirtæki, aðilar úr efnahagslífinu og stofnanir, sem tengjast sjávarútvegi hafa með samstarfi þróað sérfræðiþekkingu, þjónustu, gögn og færni. Með slíku starfi hafa þeir náð að skapa öflugri starfsvettvang fyrir sjávarútveginn í Evrópu. ESB styður slíka klasa enda stuðli þeir að efnahagslegum

¹⁸² CRPM (e.d.).

¹⁸³ Peterson (1995).

¹⁸⁴ Sjá kafla 3.4.

¹⁸⁵ European Network of Maritime Clusters (e.d.).

¹⁸⁶ Policy Research Corporation (2008, nóvember).

framförum og nýsköpun innan greinarinnar.¹⁸⁷ Sjávarklasas eru nokkuð nýir af nálinni og einkennast oft af mikilli samkeppni milli mjög ólíkra en færra fagaðila, en einnig af miklum samstarfsvilja. Þar koma saman iðnaðarfyrirtæki, þjónustustofnanir og jafnvel viðskiptavinir.¹⁸⁸ Spænski sjávarklasinn myndi því greinast sem samsteypuþrýstihópur (e. *Advocacy Coalition*).

Spænski sjávarklasinn samanstendur af aðilum úr geirum sem tengjast beint og óbeint spænskum sjávarútvegi. Forsvarsmenn ráðuneyta, strandsjálfstjórnarhéraða, svæðisbundinna stofnana, sérfræðistofnana, einkafyrirtækja, verkalýðshreyfinga, rannsóknar-, nýsköpunar- og þróunarstofnana, háskóla, fagfélaga og óháðra félagasamtaka koma þar að vinnunni. Í raun er spænski sjávarklasinn ekki ólíkur hinu íslenska Fiskipingi sem Fiskifélag Íslands stendur fyrir. Hins vegar virðist hópur þeirra sem eiga aðild að spænska klasanum breiðari heldur en þeirra sem eiga aðild að Fiskifélagi Íslands. Það er að segja að meðlimir í Fiskifélagi Íslands koma ekki frá eins fjölbreyttum bakgrunni og þeir sem mynda spænska sjávarklasann. Engar háskólastofnanir, rannsóknarstofnanir eða ríkisstofnanir eiga beina aðild að Fiskifélagi Íslands, né heldur aðilar úr ferðaþjónustu tengdri sjósókn eða stofnanir sem stuðla að nýsköpun í greininni. Þá er spænski sjávarklasinn enn fremur þátttakandi í stærra verkefni á Evrópuvísu sem er enn fremur partur af því sem réttlætir tilvist hans.¹⁸⁹

Spænskir hagsmunaaðilar telja klasann mikilvægt tæki til að gæta sameiginlegra hagsmuna þeirra sem vinna í greininni og til að bæta kynningu á spænskum sjávarútvegi á alþjóðavettvangi. Einnig til að samræma og bæta þá aðferðafræði og „strategíu“ sem notuð er til að auka samkeppnishæfni sjávarútvegsins og koma í veg fyrir skiptingu hans í of margar og smáar greinar. Þá er líka verið að reyna að svara kalli neytenda eftir sjávarafurðum með samræmdum aðgerðum.¹⁹⁰

Meginstoðir strategískrar stefnu klasans eru fjórar talsins. Sú fyrsta hefur það meginmarkmið að efla og styðja við fiskveiðistefnu ESB, að greina og leggja fram tillögur frá spænska sjávarútvegsgeiranum til sambandsins er varða lagaramma, efnahagsmál og fjármál sambandsins og snúa að sjávarútvegi. Þannig

¹⁸⁷ European Commission (e.d.-a).

¹⁸⁸ European Network of Maritime Clusters (e.d.).

¹⁸⁹ Fiskifélag Íslands (e.d.).

¹⁹⁰ Sama heimild.

á að styrkja stöðu spænskra sjávarútvegsfyrirtækja og fiskiðnaðar og tryggja kerfislægan stuðning sambandsins við greinina. Þá er líka lögð áhersla á að styrkja og styðja vinnu héraðsbundinna sjávarklasa við að greina sjávarútvegshagsmuni hvers héraðs svo hægt sé að mæta þeim örðugleikum sem greinin glímir við í hverju héraði. Þannig er samkeppnishæfni greinarinnar í heild sinni bætt. Önnur stoðin hefur á sinni könnu ímyndarvinnu í kringum sjávarútveginn. Sú þriðja tekst á við vinnu er tengist þjálfun starfsfólks og vinnu við að kynna greinina. Að endingu tekur sú fjórða mið af vinnu í kringum tækniframfarir og nýsköpun innan sjávarútvegsins.¹⁹¹ Fyrsta stoðin er mjög athyglisverð. Þar birtist glögg hve mikið spænskir hagsmunaaðilar og stjórnvöld vilja styðja við fiskveiðistefnu Evrópusambandsins. Af því mætti jafnvel draga þá ályktun að hún hugnist þeim vel og að þeim finnst þeir hafa nægilega mikið vald yfir henni til að styðja við hana á sem flestum vígstöðvum.

Virgni spænskra hagsmunaaðila í tengslanetavinnu á borð við þá sem birtist í spænska sjávarklasanum er lýsandi. Hún sýnir hversu mikla áherslu Spánverjar leggja á að vera sýnilegir á öllum vígstöðvum sem þeir telja að þeir geti haft áhrif, afleidd eða bein. Þetta er jafnframt glögg dæmi um það hvernig hagsmunaaðilar reyna að hafa áhrif á faggeirastiginu í gegnum tengslanet. Þarna koma saman margir ólíkir aðilar, frá ríkinu og hagsmunasamtökum hvers konar, sem allir tengjast sjávarútvegi á einn eða annan hátt. Þeir koma saman í því augnamiði að samnýta þekkingu sína, reynslu og tengsl í þeim tilgangi að hafa áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB. Það hversu fjölbreyttur hópurinn er og það hversu margir sérhæfðir og valdamiklir aðilar koma að vinnu hans eykur áhrifavald netsins. FARNET er annað dæmi um tengslanetamyndun sem er hvött áfram af ESB. Ólíkt klösunum er FARNET beintengt framkvæmdastjórninni og er partur af fjórðu stoð styrkjakerfis ESB til sjávarútvegs.

4.5.1.2. FARNET og Spánn

Evrópska fiskveiðisvæðanetið - FARNET (e. *European Fisheries Areas Network*) fellur eins og áður sagði undir framkvæmdastjórnina og er partur af fjórðu stoð styrkjakerfis ESB til sjávarútvegs (EFF). Sú stoð miðar að því að koma á sjálfbærri þróun á þeim svæðum sem háð eru sjávarútvegi. Hún á að stuðla að

¹⁹¹ Cluster Maritimo Espagnol (e.d.), bls. 3-9.

efnahagslegri fjölbreytni og nýsköpun og á að bæta lífskjör íbúa þeirra svæða sem hafa fundið hvað mest fyrir áhrifum af minnkandi fiskveiðum. FARNET byggir í raun á sömu hugmyndafræði og sjávarklasarnir, þ.e. að miðla þekkingu milli ólíkra aðila sem allir eiga hagsmuna að gæta í sjávarútvegi. Þekkingu og reynslu er þannig safnað saman og nýtt til framþróunar öllum til hagsbótar. Það er enn fremur svar við þeirri geiravæðingu sem einkennt hefur starf í kringum fiskveiðistefnu ESB. Stoðin leggur áherslu á að virkja opinbera aðila, einkaaðila og borgarana á evrópskum fiskveiðisvæðum með hópavinnu. Vinnan miðar síðan að því að þróa áfram leiðir til að reisa samfélögin við. Ef tillit er tekið til þessara þátta má því greina FARNET sem nokkurs konar samsteypuþrýstihóp (e. *Advocacy Coalition*) þar sem þeir sem koma að vinnunni eru ólíkir aðilar með pólitíska og fræðilega þekkingu. Sameiginlegir hagsmunir þeirra felast í því að stuðla að endurreisn og framþróun sjávarútvegs þeirra héraða sem háð eru fiskveiðum.

Í tengslum við þessa stoð var komið á fót starfseiningu á vegum framkvæmdastjórnarinnar (e. *FARNET Support Unit*) sem á að hjálpa og leiðbeina svæðisbundnum hópum, svokölluðum FLAGS (e. *Fisheries Local Action Groups*), í þeim 21 aðildarríkjum sem taka þátt í netinu. Leiðbeiningin felst í aðferðafræðilegri aðstoð við verkefnaskipan og framkvæmd lausna sem henta hverju svæði fyrir sig. Spánverjar eru eitt þeirra ríkja sem hafa sótt í þennan sjóð.¹⁹²

Spánn sækir fjármagn í sjóðinn á þeim forsendum að efnahagskreppan hafi haft alvarlegar afleiðingar í strandhéruðum landsins. Þar eru verkamenn sem áður höfðu atvinnu af byggingariðnaðinum að sækja í auknum mæli í atvinnu við fiskveiðar. Þá eru undirgreinar sjávarútvegsins mestmegnis mannaðar af innflytjendum. Jafnframt hefur samdráttur á neyslu dýrari fisktegunda haft áhrif á annars arðbæran markað með spænskt sjávarfang. Vegna allra þessara þátta telja þeir nauðsynlegt að skapa ný störf á þessum svæðum. Þekking og verkkunnátta í greininni er auðlind sem nauðsynlegt er að nýta við nýsköpun og þróun strandsvæðanna.¹⁹³

¹⁹² European Commission (2010, október).

¹⁹³ FARNET – Fisheries area network (2010, apríl).

Fimm af tíu strandhéraðum taka þátt í verkefninu, það eru Andalúsía, Astúrias, Kantabría, Katalónía og Galísía. Hið síðastnefnda fær langstærstan hluta þeirrar upphæðar sem varið er í fjórðu stöðina, eða 35,4 % af 1131,9 milljónum evra.¹⁹⁴ Það er jafnframt 4,35 % af þeirri styrktarupphæð sem ESB veitir Spánverjum í gegnum EFF sem er með því hæsta sem gerist í aðildarríkjunum eins og áður hefur komið fram.¹⁹⁵ Þátttaka í starfi FARNET er í samræmi við fiskveiðistefnu Spánar eins og fram kemur í kafla 4.1. um stefnu Spánar og ESB í fiskveiðimálum. Þá birtist stefnan einnig í þeim áhersluatriðum sem Spánverjar setja í forgang í vinnu FARNET, þ.e. sjálfbær staðbundin þróun; atvinna og efnahagsleg fjölbreytni; verndun strandlengjunnar; héraðsbundið, milli-héraða og fjölpjöldlegt samstarf.¹⁹⁶ Hérna birtist því glögggt hvernig spænsk stjórnvöld eru í auknum mæli að taka þátt í stefnu ESB um svæðavæðingu. Þeir sjá hag sinn í því að ýta undir framangreinda þætti enda þjónar það hagsmunum Spánar að viðhalda byggð á strandsvæðum með því að stuðla að sjálfbærri þróun. Jafnframt ýtir það undir efnahagslega fjölbreytni á krepputímum. Þá þjónar það hagsmunum Spánverja að huga að ímynd landsins með þátttöku í vinnu sem miðar að því að vernda strandlengju landsins og stuðla að samstarfi á sem fjölbreyttustum grundvelli jafnframt því sem það eykur velgengni greinarinnar. Hérna erum við aftur á faggeirastiginu í stigskiptu stjórnkerfi ESB.¹⁹⁷ Hér koma saman svæðisbundnir hagsmunaaðilar sem tengjast sjávarútvegi á þessum svæðum á ólíkan hátt. Þessir aðilar vinna sameiginlega að því að þróa greinina áfram og auka velgengi hennar. Samvinnan gengur þvert á atvinnugreinar, þvert á hérað og þvert á ríki ESB. Hér er aðalatriðið samt að umræddir hagsmunaaðilar móta og leggja línurnar fyrir þá vinnu sem ráðist skal í á hverju svæði fyrir sig og sækja fjármagn til þeirrar vinnu í sjóði ESB. Samvinnan þjónar þannig þeirra hagsmunum og tengslanetin bjóða upp á rammann fyrir slíka samvinnu.

En spænskir hagsmunaaðilar eru auk þess virkir þátttakendur á öðrum sviðum stefnumótunarinnar, þ.e. í nefndum sem starfa á vettvangi framkvæmdastjórnarinnar. Þar má helst nefna hin svokölluðu svæðisbundnu ráðgjafaráð um fiskveiðistefnu ESB (RACs), ráðgjafanefnd um fiskveiðar og

¹⁹⁴ Sama heimild.

¹⁹⁵ European Commission (2010) bls. 43-44.

¹⁹⁶ Gobierno de España (e.d.); European Commission (2010, október).

¹⁹⁷ Sjá kafla 3.2. og 3.4.

fiskeldi (ACFA) og vísinda-, tækni- og efnahagsnefnd fiskveiða (STECF). Hér verður nánar vikið að þátttöku Spánverja í þessum nefndum.

4.5.1.3. Svæðisbundnu ráðgjafaráð ESB í fiskveiðum

Svæðisbundin ráðgjafaráð ESB eru, eins og nafnið gefur til kynna, ráðgefandi en þrátt fyrir það eru þau samt sem áður tæki fyrir hagsmunaaðila í sjávarútvegi til að koma að stefnumótun ESB. Ráðgjafaráðin eru virkir þátttakendur á fundum sem framkvæmdastjórnin kallar til, þau bregðast við stefnutillögum frá ESB og aðildarríkjunum, en þar að auki geta þau upp á þeirra einsdæmi komið með tillögum að lausnum við vandamálum innan fiskveiðistefnunnar sem þeim þykir að bregðast þurfi við.¹⁹⁸

Ráðgjafaráðin eru sjö talsins en þau eru: Ráðgjafaráð Norðursjávar; Ráðgjafaráð um uppsjávarveiðar; Ráðgjafaráð um Norðvesturmið; Ráðgjafaráð um Eystrasalt; Ráðgjafaráð um úthafsmið (e. *Long Distance RAC*); Ráðgjafaráð um Suð-Vesturmið og Ráðgjafaráð um Miðjarðarhafsmið. Spánn er aðili að sex af sjö svæðisbundnum ráðgjafaráðum ESB, þ.e.a.s. öllum nema Ráðgjafaráðinu um Eystrasalt.¹⁹⁹ Þeir gæta því hagsmuna sinna á sem flestum vígstöðum sem er til marks um það hvernig spænskir hagsmunaaðilar, en einnig hagsmunaaðilar frá öðrum ríkjum sem eiga ríkra hagsmuna að gæta í sjávarútvegi, eru að sækja fram á völlinn sem þátttakendur í mótun fiskveiðistefnunnar. Hérna birtist í raun hvað sterkast aðkoma spænskra hagsmunaaðila að stefnumótun ESB á faggeirastiginu. Þessi beinu og virku samskipti við framkvæmdastjórnina og tillöguréttur meðlima ráðgjafaráðanna bera vitni um það. Þá er sterk viðvera spænskra hagsmunaaðila í þessum ráðum þýðingarmikil hér þar sem hún eykur áhrifavald þeirra. Þá eiga Spánverjar líka forsvarsmenn í ráðgjafanefnd um fiskveiðar og fiskeldi (ACFA) sem er annar vettvangur þar sem hagsmunaaðilar koma að stefnumótun fiskveiðistefnunnar á faggeirastiginu.

4.5.1.4. Þátttaka Spánverja í ACFA

Ráðgjafanefnd um fiskveiðar og fiskeldi er 21 manna nefnd. Þar koma saman hagsmunaaðilar úr fiskiðnaði, framleiðslu sjávarafurða, fiskvinnslu og viðskiptum með fisk og fiskeldisafurðir, ásamt aðilum frá neytenda-, náttúruverndar- og

¹⁹⁸ European Commission (2008, desember) bls. 9.

¹⁹⁹ European Commission (2010, desember).

þróunarsamtökum, og ráða ráðum sínum. Framkvæmdastjórnin skipar í nefndina eftir ábendingum frá helstu hagsmunasamtökunum í Evrópu. Þá ráðfærir framkvæmda-stjórnin sig við þessa nefnd við gerð reglugerða er varða fiskveiðistefnuna. ACFA er annar vettvangur, hliðstæður svæðisbundnu ráðgjafaráðunum (RACs) þar sem framkvæmdastjórn sambandsins ráðfærir sig beint við hagsmunaaðila í sjávarútvegi. Það er því áhugavert í því ljósi að skoða þátttöku Spánverja á þessu sviði.²⁰⁰

Í nefndinni fer Spánverji fyrir hagsmunasamtökum sjómanna og starfsmanna (e. *fishermen and employees*) en hann kemur frá Andalúsíu héraði. Þá fer meðlimur í samtökum sjómanna frá Galísíu héraði (e. *Galician Federation of Galician Fishermen Confrarias*) fyrir þróunarstarfi.²⁰¹ Spánverjar eru einnig í forsvari fyrir vinnuhóp eitt, en sá hópur fer með mál er varða aðgengi að fiskimiðum og stjórnun fiskveiða. Þeir fara líka með varaformennsku í vinnuhóp tvö, sem er sá hópur sem sér um mál er varða fiskeldi. Þá fer meðlimur í Landsambandi spænskra sjómanna (sp. *Federación Nacional de Cofradías Pescadores*²⁰²) fyrir vinnuhópi fjögur sem ber að spyrja og svara almennum spurningum er varða efnahagsmál og greiningu sjávarútvegsgreinarinnar. Að endingu fara Spánverjar með formennsku í mál-gagnsnefnd um félagsmál í sjávarútvegi (e. *Social Sectoral Dialogue Committee*). Þessir meðlimir sitja út apríl mánuð 2013.²⁰³

Þátttaka Spánverja í ACFA virðist því vera mikil sem sýnir að spænskir hagsmunaaðilar leggja mikið upp úr því að hafa sterka viðveru innan nefndarinnar, enda kemur nefndin að því, ásamt svæðisbundnu ráðgjafaráðunum að skila af sér svokölluðum „ekki-skýrslum“ (e. *Non-papers*). Sú skýrsla fjallar um málefni og vandamál sem talið er að þurfi að takast á við og setja reglur um. Þau mál fara síðan í nokkurra mánaða vinnufarveg innan framkvæmdastjórnarinnar.²⁰⁴ Segja má að þetta sé til marks um það hvernig ESB er í auknum mæli að auka hlutdeild hagsmunaaðila í ákvarðanatöku- og stefnumótunarferlinu á vettvangi sambandsins. Þannig er að skapast nýr

²⁰⁰ European Commission (2008, desember) bls. 9.

²⁰¹ International Collective in Support of Fishworkers - ICSF (2009).

²⁰² Mediterranean Rac – RACMED (2010).

²⁰³ European Commission (2010, desember); European Commission (2008, desember) bls. 9.

²⁰⁴ European Commission (e.d.-b).

vettvangur á faggeirastiginu fyrir hagsmunaaðila til að ráða ráðum sínum og hafa áhrif, ekki bara á Spáni, heldur líka innan aðildarríkja Evrópusambandsins. Fræðasamfélagið er jafnframt orðið mikilvægur þátttakandi í mótun fiskveiðistefnu ESB og því spurning hvernig Spánverjar koma að þeirri vinnu innan vísinda-, tækni- og efnahagsnefndar fiskveiða (STECF).

4.5.1.5. Spánn og STECF

Vísinda-, tækni- og efnahagsnefnd fiskveiða var sett á fót árið 1993 til þess að vera framkvæmdastjórn ESB til halds og trausts varðandi upplýsingar um líf- og vistfræði sjávar, fiskivísindi, tækniframfarir í framleiðslu veiðarfæra og efnahagsmál fiskveiða. Í nefndinni er þess jafnframt krafist að starfsfólk nefndarinnar séu sérfræðingar á þessum sviðum. Þannig á framkvæmdastjórnin að vera hæfari til að segja til um framkvæmd ákvarðana um fiskveiðistefnuna. Nefndarmenn sitja í nefndinni í þrjú ár í senn, en hægt er að framlengja þann tíma. Síðast var skipað í nefndina árið 2007.²⁰⁵

Meginmarkmið STECF er að bæta gæði fiskveiðistefnunnar, hraða ákvarðanatökufarlinu, vera í viðbragðsstöðu til að veita mikilvægar tæknilegar upplýsingar í pólitískum aðstæðum og auka þátttöku fræðimanna í stefnumótunarferlinu.²⁰⁶

Nefndin getur ákveðið að búa til vinnuhópa með sérfræðingum utan nefndarinnar og nefndin vinnur jafnframt náið með Alþjóðahafrannsóknaráðinu (e. *International Council for the Exploration of the Sea – ICES*) enda eiga sumir nefndarmenn jafnan sæti þar líka. Framkvæmdastjórnin getur leitað til nefndarinnar um ráð varðandi aðgengi að miðum og auðlindum sem og um reglugerðir þar að lútandi. Eitt meginhlutverk nefndarinnar er síðan að vera framkvæmdastjórninni innan handar þegar verið er að ákveða heildarkvóta (TAC) og ríkjakvóta.²⁰⁷

Viðvera Spánverja innan STECF er ekki eins sterk eins og annars staðar en þeir eru með fjóra meðlimi af 32. Þetta getur þó breyst þar sem skipað er í nefndina á þriggja ára fresti. Núverandi nefndarmenn koma frá hafrannsóknarstofnun Kanaríeyja sem vinnur undir spænsku

²⁰⁵ European Commission (2010, nóvember).

²⁰⁶ European Commission (2008, desember) bls. 13.

²⁰⁷ Sama heimild; European Commission (2010, nóvember).

hafrannsóknarstofnuninni (sp. *Centro Oceanográfico de Canarias - Instituto Español de Oceanografía- IEO*), nýsköpunarmiðstöð hagfræðideildar Háskólans í Barselóna, (sp. *GEM - Universidad de Barcelona Facultad Económicas*), hafvísindastofnun Spánar (sp. *CSIC Instituto de Ciencias del Mar*) og rannsóknarstofnun um tækniframfarir í haf- og matvælafræðum. (sp. *Tecnalia/Unidad de Investigación Marina — AZTI*).²⁰⁸ Það virðist því nokkuð ljóst að aðkoma Spánverja að þessari nefnd er ekki þess eðlis að hún eigi endilega að þjóna þjóðarhagsmunum Spánar, heldur virðist nefndin þannig skipuð að hún sé fagleg sérfræðinefnd. Þarna er saman kominn hópur með sérstaka fagþekkingu og myndar hann þannig ákveðið þekkingarsamfélag (e. *Epistemic Community*) sem hefur nokkuð víðtækt vald yfir mótun fiskveiðistefnu ESB og þá sérstaklega þegar kemur að útteilingu kvóta. Þannig kemur STECF að því, ásamt öðrum fræðimönnum, aðildarríkjunum, Evrópuþinginu sem og hagsmunaaðilum úr sjávarútvegi, að skilgreina og/eða benda á mál eða vandamál sem takast þarf á við. Hún setur ný stefnumál á dagskrá.²⁰⁹ Það má því segja að STECF sé dæmi um það hvernig þekkingarsamfélög eru að verða mikilvægari þegar kemur að stefnumótun innan ESB. Spánn er hins vegar aðili að flest öllum fjölþjóðlegum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsamtökum sem hlýtur einnig að auka vægi landsins í greininni.

4.5.2. Þátttaka Spánverja í fjölþjóðlegum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsamtökum

Framangreind gögn bera þess vitni að spænskir embættismenn og hagsmunaaðilar koma víða við í stefnumótunarferli ESB sem gefur vísbendingar um áhrif Spánverja á fiskveiðistefnu ESB. Í þessu samhengi er því athyglisvert að skoða hvernig þessu er háttað ef þetta er sett í alþjóðlegt samhengi. Evrópusambandið styður við og hvetur til samstarfs innan fjölþjóðlegra svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarsamtaka (e. *Regional Fisheries Management Organisations – RFMOs*). Evrópusambandið er enn fremur meðlimur í nærri því öllum þeim svæðisbundnu fiskveiðistjórnunarsamtökum sem fyrirfinnast og sækjast eftir því að auka völd þeirra enda eru þetta einu stjórnunar- og lagasetningartækin sem til eru fyrir úthöfin. Evrópusambandið velur því að vinna með þeim og í gegnum þau

²⁰⁸ European Commission (2010, nóvember).

²⁰⁹ European Commission (e.d.-b); Rosamond (2000) bls. 199.

til þess að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.²¹⁰ Spánverjar eiga auk þess aðild að flestum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsvæðum sem til eru og eru þar í einhverjum tilfellum aðalforsvarsmenn ESB. Spánverjar eru því ekki eingöngu stór fiskveiðipjóð á evrópskan mælikvarða, heldur eru þeir líka áhrifamiklir á alþjóðavettvangi.

4.5.2.1. Fjölpjóðleg svæðisbundin fiskveiðistjórnunarsamtök

Fjölpjóðleg svæðisbundin fiskveiðistjórnunarsamtök (e. *Regional Fisheries Management Organisations*) skiptast upp í tvo hópa. Fiskveiðistjórnunarsamtök sem fara með stjórnun túnfiskveiða en þau eru sex, og þau er fara með stjórnun á öðrum fisktegundum en þau eru 11, þar af tvö sem eru ráðgefandi. Framkvæmdastjórn ESB er með forsvaraðila í öllum þessum samtökum. Spánn er meðal aðalforsvaraðila ESB að öllum þeim samtökum er fara með túnfiskveiðistjórn og fram kemur að Spánn er með 30 skip í IATTC (e. *Inter-American Tropical Tuna Commission*) og fjögur með Portúgal í CCSBT (e. *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*).

Evrópusambandið er eins og áður sagði með forsvarsmenn í öllum fiskveiðistjórnunarsamtökunum 11 en þar af er Spánn aðalforsvaraðili ESB í fimm þeirra. Jafnframt kemur fram að Spánn er með 36 skip innan NAFO (e. *Northwest Atlantic Fisheries Organisation*), þrjú með Portúgal innan SIOFA (e. *South Indian Ocean Fisheries Agreement*) og tvö innan CCAMLR (e. *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*). Hins vegar er Spánn ekki í forsvari fyrir Evrópusambandið í SPRFMO (e. *South Pacific Regional Fisheries Management Organisation*). Þá eru þrenn fiskveiðistjórnunarsamtök sem ekki taka fram aðalforsvarsmenn ESB.²¹¹ Engu að síður er ljóst að Spánn hefur mjög sterka viðveru innan flestallra alþjóðlegra fiskveiðistjórnunarsamtaka og ætla má að þátttaka Spánar sé þýðingarmeiri þar sem landið er forsvaraðili ESB. Þetta er því til marks um það hversu mjög Spánverjar, með stuðningi ESB, gera sig gildandi sem þátttakendur í mótun fiskveiðistjórnunarstefnu á alþjóðavettvangi.

²¹⁰ European Commission (2008, desember) bls. 27.

²¹¹ European Commission (e.d.-c).

4.6. Uppbygging sjávarútvegs á Spáni

Færa má rök fyrir því að gögn sem segja til um hvert spænski flotinn leitar á mið, hversu mikið hann veiðir af ákveðnum fiskitegundum og hvers virði aflinn er geti varpað ljósi á það hversu víðtæk áhrif Spánverjar hafa ef litið er til hlutfallslegrar stöðu þeirra miðað við önnur ríki Evrópusambandsins. Í þessu tilliti geta upplýsingar um hvert þeir sækja aflann varpað ljósi á það hvar Spánverjar hafa hagsmuni af því að vera áhrifamiklir. Uppbygging flota gefur síðan vísbendingar um umfang spænsks sjávarútvegs á vettvangi Evrópusambandsins. Hér verður fyrst farið yfir helstu fisktegundir sem Spánverjar veiða, í hve miklu magni og hvers virði hann er. Því næst munum við skoða á hvaða miðum fiskurinn er veiddur og að lokum fer fram greining á stærð og eðli spænska flotans.

4.6.1. Tegundir nytjafisks, virði og magn

Í gögnum um sjávarútveg EES ríkja frá árinu 2010 kemur fram að Spánn veiddi á árinu 2008, 876.192 tonn sem var enn fremur tæp 18,5% af heildartonnafjölda ESB en heildartonnafjöldi ESB ríkjanna 27 var 4.717.256 tonn. Aflaverðmæti spænska flotans hljóðaði upp á 27,4% af heildaraflaverðmæti ESB.²¹³

Tafla 4-3 Mest veiddu tegundirnar á Spáni 2006 og 2007²¹²

Guli túnfiskur	70.422 tonn
Makríll	61.181 tonn
Sardína	60.316 tonn
Kolmunni	56.702 tonn
Lýsingur	32.522 tonn

Þær tegundir sem Spánverjar veiða mest af á árunum 2006-2007 eru guli túnfiskur (70.422 tonn), makríll (61.181 tonn), sardína (60.316 tonn), kolmunni (56.702 tonn) og lýsingur (32.522 tonn). Samtals gera það 248.621 tonn sem eru u.þ.b. 28,5% þess heildartonnafjölda sem Spánverjar lönduðu árið 2008.²¹⁴ Það vekur athygli að í skýrslunni sem framkvæmdastjórn ESB gefur út árið 2008 eru taldar fram fimm mest veiddu tegundirnar en aðeins þrjár árið 2010. Við nánari skoðun kemur líka í ljós að randatúnfiskur er nú veiddur í minna mæli en guli túnfiskurinn, sem ekki var á fimm tegunda listanum frá árinu 2008 er efstur á lista árið 2010. Þá var minna veitt af bæði sardínu og makríll eða rúmum 5.000 tonnum

²¹² European Commission (2010); European Commission (2008); Tölurnar um kolmunna og lýsung eru frá því 2006 en hinar frá árinu 2007 en í nýrri skýrslunni eru bara nefndar þrjár mest veiddu tegundirnar en tveim árum áður voru fimm tilnefndar.

²¹³ Jansen, Bos, Elliott (2010).

²¹⁴ Sama heimild.

minna af þeim síðarnefnda og tæpum 10.000 tonnum minna af sardínu en árið áður. En hvað þýðir þetta í samanburði við Ísland til dæmis?

Eins og fram kom hér að ofan veiddi Spánn 876.192 tonn á árinu 2008 sem var enn fremur tæp 18,5% af heildartonnafjölda ESB. Andvirði spænska aflans hljóðaði upp á 1855 milljón evrur.²¹⁵ Til samanburðar veiddi Ísland meira í tonnum talið en virði aflans var hins vegar minna. Þannig landaði Ísland 1.257.896 tonnum af fiski að andvirði 751 milljón evra, svo virði spænska aflans er 1104 milljónum meira.

Munur er á milli ríkjanna hversu miklu er landað af frystum eða ferskum fiski. Þannig landar Spánn ekki nema 421.985 tonnum af ferskum fiski á meðan Ísland landar 1.088.525 tonnum. Þetta má skýra með því að Spánverjar sigla oft langar vegalengdir með fiskfarminn á meðan Íslendingar veiða mest á Íslandsmiðum. Virði spænska ferska aflans er hins vegar mun meira, eða u.þ.b. 1034,2 milljón evrur á meðan virði íslenska ferska aflans hljóðar ekki upp á nema rúmlega 480,3 milljón evrur. Íslendingar frysta mun minna en Spánverjar, eða 168.145 tonn en Spánverjar frysta 452.508 tonn. Virði spænska aflans er aftur meira eða 808,3 milljón evrur á meðan andvirði íslenska frysta fisksins er ekki nema 33% af heildarvirði þess spænska.

4.6.2. Fiskimið og landanir

Spánverjar nýta 21 veiðisvæði og af þeim eru tíu sem að hluta til eða í heild er stjórnað af spænskum stjórnvöldum. Samkvæmt tölum frá OECD er kostnaður við rekstur þessara veiðisvæða um 7,5 milljónir evra árlega, sem er hækkun um tvær milljónir frá því skýrsla OECD um sjávarútveg aðildarríkja stofnunarinnar kom út árið 2008. Þessir peningar renna í eftirlit, mælingarannsóknir, stofnanauppbyggingu og kynningaherferðir (e. *extension campaigns*).²¹⁶ Fimm af tíu veiðisvæðum eru eingöngu undir stjórn spænska ríkisins en það eru Masía Blanca í Katalóníu héraði, Columbretes eyjar í Valensíu, Gata-Níjar höfði og eyjan Albórán í Andalúsíu og að síðustu Palma eyja á Kanaríeyjum. Hin fimm eru að hluta til í stjórn ríkisins og að hluta undir stjórn strandsjálfstjórnarhéraðanna, Tabarka eyja í Valensíu, Palos-Hormigas höfðaeyjar í Múrsíu, Graciosa eyja á

²¹⁵ Sama heimild.

²¹⁶ OECD (2008) bls. 195-200.

Kanaríeyjum, Restinga-Mar de las Calmas horn við Kanaríeyjar og Ratjada-Llevant de Mallorca vík við Baleareyjar.²¹⁷

Spánverjar stunda mestmegnis uppsjávarveiðar og flatfiskveiðar, og veiða mikið af túnfiski, makríl, sardínu og lýsingi, en veiðar á fiskum á meira dýpi, hvort heldur er þorskur, karfi, botnfiskur eða flatfiskur, virðast einkum eiga sér stað við Norður Atlantshaf, Norður Íshaf og við Nýfundaland. Karfa sækja þeir á sömu slóðir. Þá veiða Spánverjar túnfisk nær eingöngu í Atlantshafi, Miðjarðarhafi og í Indlandshafi. Krabbadýr sækja þeir við Nýfundaland, Mósambík, Norður-Atlantshaf og Norður Íshaf, þar af rækju í Miðjarðarhaf og við norðvestur Afríku og Kanaríeyjar. Leturhumar sækja þeir á mið ESB-Atlantshafs lögsögunnar.

Tafla 4-4 Megin fiskimið og fisktegundir veiddar af Spánverjum 2005/ 07²¹⁸

Svæði	Tegundir
ESB Atlantshafs lögsagan ²¹⁹	Lýsingur, skötuselur, stórkjafta, leturhumar, kolmunnir, ansjósá, sardínur, makrill og hrossamakrill
Miðjarðarhaf	Lýsingur, röndungur, rækja og ansjósá
Mið við norðvestur Afríku og Kanaríeyjar Atlantshafið, Miðjarðarhafið og Indlandshaf	Smokkfiskur, lýsingur, rækja, sardínur og kólguflökkir Túnfiskur (e. <i>bluefin tuna</i>), hvíti túnfiskur, bigeye tuna, randatúnfiskur og sverðfiskur
Norður Atlantshafið og Norður-Íshafið	Þorskur ²²⁰ , karfi ²²¹ , kampalampi
Namibia	Djúpsjávarveiðar
Mósambík	Krabbadýr
Falklandseyjar	Smokkfiskur og lýsingur
Nýfundnaland	Þorskur, grálúða, skarkoli, flundra, karfi, kampalampi, skarkoli

Miðað við tölur frá OECD frá árinu 2004 lönduðu Spánverjar 551.706 tonnum í innlendum höfnum og 95.032 tonnum í erlendum höfnum. Þá lönduðu erlendar útgerðir 95.029 tonnum í spænskum höfnum. Þær fiskitegundir sem innlendi flotinn landaði mest af í spænskum höfnum voru 19.358 tonn af flatfiski og þar af mest af lúðu eða 8.654 tonn.²²² Af botnfiski landaði flotinn samtals 101.433 tonnum og þar af langmest af lýsingi eða 35.707 tonnum og þorski 11.388 tonnum úr Atlantshafinu og Miðjarðarhafinu. Þá landaði flotinn 162.152 tonnum af uppsjávarfiski, þar af mest af sardínu eða 63.056 tonnum, hrossamakríl (39.730

²¹⁷ OECD (2010) bls. 237-244.

²¹⁸ OECD (2008) bls. 195-200.

²¹⁹ Frá vestur Skotlandi til Gíbraltar.

²²⁰ OECD (2008) bls. 195-200; Þorskurinn er veiddur við Svalbarða.

²²¹ Sama heimild; Karfinn er veiddur á Reykjaneshrygg.

²²² Restin er flokkuð sem „annar fiskur“.

tonn) og makríl (38.073 tonn). Flotinn landaði 173.085 tonnum af túnfiski, þar af mest af randatúnfiski (62.746 tonn) og gula túnfiski (67.155 tonn), virði túnfisksins var langmest.²²³

Af þeim afla sem landað var í erlendum höfnum árið 2004 var mestu landað af botnfiski eða 75.261 tonnum sem gerir tæp 80%. Þar af var langmest landað af lýsingi eða 65.997 tonnum. Eitthvað var veitt af túnfiski og þá nær eingöngu af randatúnfiski eða 12.618 tonn.²²⁴

Erlendur floti landaði nokkuð í spænskum höfnum, eða u.þ.b. jafn miklum afla og spænski flotinn landaði í erlendum höfnum. Þetta er nær eingöngu lýsingur (75.260 tonn) og randatúnfiskur (12.651 tonn). Samtals gera það 92,5% alls þess afla sem erlendur floti landar á Spáni.²²⁵

4.6.3. Uppbygging flota

Fyrsta september 2009 taldi spænski skipaflotinn 11.215 skip sem er og 13,2% heildarskipafjölda ESB. Flotinn er öflugur en hann telur 446.671 brúttótonn, sem er jafnframt 24,2% heildarafkastagetu Evrópusambandsins, og er vélaraflið 997.019 kW eða 14,8% heildar vélarafls sambandsins. Togarnir eru ekki nema 1.378 en hlutfallið er samt 12% af heildar togarafjölda ESB. Þá eru Spánverjar með á sínum snærum yfir 9.837 af minni skipum sem gerir 88% allra minni skipa ESB flotans.²²⁶ Ef litið er til sambærilegra talna frá því árið 2007, lítur þetta örlítið öðruvísi út en síðan þá hefur flotinn dregist saman um rúm 15% ef litið er til fjölda skipa. Hins vegar verður að hafa í huga að mest dró úr fjölda smábáta en minna en ætla mætti af þessum tölum, úr hlutfallslegu vélarafli og afkastagetu.²²⁷ Þá gaf spænska sjávarútvegsráðuneytið út greinagóða töflu árið 2008 sem sýnir tegundir skipa, fjölda og hlutfall þeirra af heildar skipastóli Spánverja.

Samkvæmt tölum frá sjávarútvegsráðuneytinu frá því í ágúst 2008 eru skip undir 12 metrum sem veiða í ESB Atlantshafslögsögunni 8.072 talsins eða 71% spænska flotans. Djúpsjávarveiðitogararnir, sem veiða í sömu lögsögu, eru eins og áður var sagt 1.378 eða 12% flotans. Nótaveiðiskip á ESB Atlantshafsmiðum eru 965 eða 8% flotans og skip sem stunda netaveiðar eru 626 talsins eða 6% flotans.

²²³ OECD (2006) bls. 175-187.

²²⁴ Sama heimild.

²²⁵ Sama heimild.

²²⁶ European Commission (2010) bls. 11.

²²⁷ Anderson og Guillen (2009) bls. 165.

Þeir togarar sem veiða á alþjóðlegum miðum eru 167 eða 1% spænska flotans og þau skip sem stunda netaveiðar undir spænsku flaggi eru 209 eða 2% flotans. Þá eru túnfiskbátar ekki nema 33, eða tæp 0,3% flotans.

Tafla 4-5 Tegund skipa og hafsvæði sem þau stunda veiðar á. ²²⁸	Fjöldi skipa	Hlutfall af heildar skipastóli
Bátar án vélar (<12 m) sem veiða í ESB Atlantshafslögsögunni	8.072	71% flotans
Djúpsjávartogarar sem veiða í ESB Atlantshafslögsögunni	1.322	12 % flotans
Nótaveiðiskip í ESB Atlantshafslögsögunni	965	8 % flotans
Reknet og föst net í ESB Atlantshafslögsögunni	626	6 % flotans
Úthafstogarar á alþjóðlegum miðum og á miðum þriðju ríkja	167	1% flotans
Nótaveiðiskip á alþjóðlegum miðum og á miðum þriðju ríkja	209	2 % flotans
Túnfiskveiðiskip	33	Tæp 0,3% flotans

Af þessari töflu má því ráða að langstærsti hluti spænska flotans, eða 97% hans, veiðir innan ESB Atlantshafslögsögunnar. Eins má draga þá ályktun að stór partur þeirra séu skip sem stunda strandveiðar fyrir innan 12 mílna lögsögu Spánar.²²⁹

4.7. Þjóðhagslegt mikilvægi sjávarútvegs á Spáni

Hvers vegna er mikilvægt að fjalla um þjóðhagslegt mikilvægi sjávarútvegs og þá sérstaklega fiskveiða á Spáni? Segja má að svarið sé margþætt. Þjóðhagslegt mikilvægi nær hér yfir menningarlegt og landfræðilegt gildi sem og efnahagslegt virði sjávarútvegs. Upplýsingar um þetta varpa ljósi á það hversu mikilvægur spænskur sjávarútvegur er fyrir Spánverja sjálfa og sýna þannig hversu miklir hagsmunir felast í fiskveiðum fyrir þá á vettvangi ESB sem og innan fiskveiðistefnu sambandsins. Þá geta upplýsingar um atvinnu og viðskipti einnig varpað ljósi á þetta.

4.7.1. Ímynd

Í Evrópu eru það Spánverjar fiska næstmest í tonnum talið og afli þeirra í evrum verðmætastur. Þá vinna flestir í sjávarútvegi á Spáni af öllum ríkum ESB. Spænski flotinn er jafnframt sá þriðji mikilvægasti innan sambandsins ef litið er til fjölda skipa og heildar vélarafls og sá mikilvægasti ef litið er til afkastagetu.

²²⁸ Gobierno di España (2009, ágúst).

²²⁹ Sama heimild.

Spánverjar neyta næstmest af sjávarfangi af þjóðum Evrópusambandsins og hljóta hlutfallslega langmesta uppbyggingarstyrki. Spánn er líka það ríki sem á hlutfallslega hvað mest undir fiskvinnslu. Af aðildarríkjum ESB er virði hennar mest, þar vinna flestir og þar eru flest fiskvinnslufyrirtækin. Þá er Spánn stærsti innflytjandi sjávarfangs og þriðji stærsti útflutningsaðili sjávarafurða á eftir Danmörku og Hollandi. Að lokum eru Spánverjar næststærsta fiskeldisþjóð ESB á eftir Frökkum.²³⁰

Framantalið hlýtur að teljast Spánverjum til framdráttar en í því samhengi má nefna að í Vigo í Galísía héraði á norðvesturströnd Spánar telst til mikilvægustu hafna í heimi. Þar fer fram umfangsmesta fiskvinnsla og ein mestu viðskipti með sjávarfang til manneldis innan ESB sem fyrirfinnast. Þetta gerir Spánverja landfræðilega mikilvæga fyrir ESB.²³¹

Í kafla 4.5.1.2. um FARNET er fjallað um nauðsyn þess að styrkja fimm strandhéruð á Spáni, Andalúsíu, Astúrías, Kantabríu, Katalóníu og Galísíu, svo þau geti þróað áfram og byggt upp störf í kringum fiskveiðihéðinnar sem þar er að finna. Af því má ráða sjávarútvegurinn hafi ákveðið menningarlegt gildi. Við þetta má hins vegar bæta að Spánverjar eru einkar duglegir við að ná í styrki undir EFF (e. *European Fisheries Fund*), eins og við sáum í kafla 4.4.2.

Af öllu framangreindu má draga þær ályktanir að Spánn er „stærsta“ fiskveiðiþjóð Evrópusambandsins. En þrátt fyrir þetta verður að segjast að ef lítið er til framlags sjávarútvegs til þjóðarframleiðslu eða fjölda stöðugilda skiptir sjávarútvegur ekki stórkostlegu máli fyrir Spán eða Spánverja. Hins vegar er þetta ekki það eina sem gildir við mat á þjóðhagslegu mikilvægi. Fiskveiðar skipta til að mynda höfuðmáli á norðvesturströnd Spánar eins og við munum sjá í næsta kafla. Þá er staða Spánverja sem mikilvægasti framleiðandi sjávarfangs fyrir Evrópumarkað þeim til framdráttar innan ESB. Eins gefur það þeim aukið vægi í alþjóðlegu samhengi ef við lítum til þess að þeir eru í forsvari fyrir ESB í málefnum er varða svæðisbundna fiskveiðistjórnun. En við skulum skoða nánar hvað sjávarútvegur þýðir fyrir Spánverja í þeim héruðum sem eru hvað mest háð atvinnu af honum.

²³⁰ European Commission (2008); European Commission (2010); FARNET – Fisheries area network (2010, apríl).

²³¹ FARNET – Fisheries area network (2010, apríl).

4.7.2. Mikilvægi sjávarútvegs eftir héruðum

Í spænsku strandhéruðunum búa tæp 70% vinnandi Spánverja (11.523.000 manns) Af þeim vinna 92.778 við þær greinar sem teljast til sjávarútvegs, þ.e. fiskveiðar, fiskvinnsla og fiskeldi sem gera 0,55% af landsheildinni. Hlutfallið hækkar aðeins ef litið er til strand-sjálfstjórnarhéraðanna þar sem 0,8% vinnandi fólks hefur atvinnu af þessum greinum.²³² Þetta er nokkuð lægra hlutfall en það sem gengur og gerist á Íslandi.²³³

Á Spáni starfa um það bil 52.000 manns við fiskveiðar, 22.915 við fiskvinnslu og 12.000 við fiskeldi. Í opinberum tölum frá Framkvæmdastjórn ESB frá árinu 2010 kemur fram að 35.274 manns eru í fullri vinnu við fiskveiðar á Spáni, sem er jafnframt fjórðungur allra sem starfa í þeim geira á ESB svæðinu. Jafnframt vinna 25.240 við svokallaðar tómsfundafiskveiðar (e. *recreational fishing*), 14.523 vinna við að búa til veiðarfæri, 8.000 við siglingar og 5.419 við skipasmíðar. Þá veitir ferðapjónusta á strandsvæðum 1,5 milljón manns vinnu.²³⁴ En fiskveiðar eru mjög mismunandi eftir héruðum.

²³² OECD (2010) bls. 237-244; Ríkisstjórn Spánar setur reglur um tómsfundaveiðar að undanskildum veiðum í innri vötnum sem lúta stjórn sjálfstjórnarhéraðanna. Árið 2007 voru gefin út 1895 veiðileyfi til skipa sem stunda veiðar á tegundum sem lúta sérhæfðum verndunaraðferðum; European Commission (2007, júlí); Salz, Buisman, Smit, Vos (2006, apríl) - Tölur frá því 2004; European Commission (2010) - Tölur frá árinu 2007; Jansen o.fl.(2010).

²³³ Hagstofa Íslands (2010a, september). Árið 2009 unnu 4.400 manns við fiskveiðar á Íslandi sem gerir 2,2% af landsheildinni. Þá unnu 3.500 við fiskiðnað sem er aftur 2,1% af landsheildinni.; Hagstofa Íslands (2010b, september). Ef litið er til hlutfalls þeirra sem vinna í þessum greinum á landsbyggðinni sama ár hækkar það nokkuð. 6,2% íbúa landsbyggðarinnar vinna við fiskveiðar og 5% við fiskiðnað.

²³⁴ OECD (2010) bls. 237-244; European Commission (2007, júlí); Salz, Buisman, Smit, Vos (2006, apríl) - Tölur frá því 2004; European Commission (2010) - Tölur frá árinu 2007; Jansen o.fl.(2010).

Tafla 4-6 Hæði fimm stærstu strand-sjávarútvegshéraða Spánar á sjávarútveg

Hérað	Fjöldi starfsm. í sjávarútvegi/ fjöldi héraðsbúa	Fjöldi sjómanna	Annað
Galisía	45.500/ 2.783.100 4,1% hæði (e. <i>dependency rate</i>)	20.725 1,9 % hæði	Í Galísíu héraði eru stærstu hafnirnar. U.þ.b. 9.000 manns vinna við fiskeldi í héraðinu og árið 2003 unnu u.þ.b. 15.000 manns við fiskvinnslu.
Andalúsía	13.000 / 8.285.692 0,5 % hæði	9.800 0,4 % hæði	
Katalúna	6.800/ 7.475.420 0,2 % hæði	5.200 0,2 % hæði	
Valensía	5.600/ 810.064 0,3 % hæði	4.200 0,2 % hæði	
Baskahéraðið	5.150/ 2.155.546 0,6% hæði	3.200 0,4 % hæði	Í öðrum héruðum starfa færri en 5.000 manns í sjávarútvegi. Sjálfstjórnarhéruðin eru 17, þar af tíu strandhéruð. ²³⁵

Fimm fjölmennustu strandhéruðin eru Katalónía (2,862 milljónir), Andalúsía (2,585 milljónir), Valensía (1,786 milljónir), Galísía (1,105 milljónir) og Baskahérað (906 þúsund) en samtals gera það rúm 80% vinnandi fólks í strandhéruðunum í heild sinni. Eins og fram hefur komið vinna 92.778 manns í sjávarútvegi, 72% karlar og 28% konur. Langflestir vinna við sjávarútveg í Galísíu eða 49% allra sem vinna við greinina á Spáni. Í kjölfarið fylgja héruðin Andalúsía, Katalónía, Valensía og Baskahérað en í öðrum strandhéruðunum starfa færri en 5.000 manns við greinina. Þá styðja tölur úr sömu rannsókn, sem greina í sundur undirgreinar sjávarútvegsins, að Galísía er mikilvægasta sjávarútvegshérað Spánar og Evrópu.²³⁶

Ef við einskorðum okkur við fiskveiðar voru það 53.849 sem unnu við þær árið 2004, þar af flestir í Galísía eða 38,5% á landsvísu. Því næst kom Andalúsía með alls tæp 10.000 manns og þar á eftir Katalónía með rúmlega 5.000 þúsund. Sama blasir við þegar horft er til fiskvinnslu, eins og nefnt er hér að framan, en á Spáni vinna samtals 27.000 manns í greininni, þar af rúm 58% í Galísíu héraði.²³⁷

²³⁵ Salz o.fl. (2006, apríl); Tölur frá því 2004.

²³⁶ Sama heimild.

²³⁷ Nýjustu tölur frá því 2007 sýna reyndar fækkun en þær gefa upp að tæp 23.000 starfi við fiskvinnslu á Spáni.

Ef litið er til hinna héraðanna koma Andalúsía og Kantabría héruðin langt á eftir, hvort um sig með um það bil 2500 manns í greininni.²³⁸

Langflestar útgerðir á Spáni eru staðsettar í höfnum á norðvestur hluta Spánar, í Galisíu héraði. Árið 2010 gerðu 4.841 skip út frá héraðinu (42,5% spænska flotans) og lönduðu þau tæpum 13% af heildarafla Spánar m.v. tölur frá 2008 en hann hefur sjálfsagt dregist saman síðan þá.²³⁹ Fimm af sex mikilvægustu höfnunum á Spáni eru staðsettar í Galisíu héraði í Vigo, Kanga, la Korúna, Búrela og Marín. Ein af þessum sex er staðsett í Baskahéraði í Ondarroa. Í atvinnuvegarannsókn sem unnin var árið 2006 með stuðningi framkvæmdastjórnar ESB kemur enn fremur skýrt í ljós að Galisía hérað er langmikilvægasta sjávarútvegshéraðið, með öflugasta flotann, mestar landanir og flest stöðugildi. Jafnframt er það háðast sjávarútvegi af öllum héruðum, hvort heldur er á Spáni eða innan Evrópusambandsins. Á viðmiðunarskalanum um hæði skorar Galisía langhæst, 4,1% en Baskahérað, sem fylgir í kjölfarið, skorar ekki nema 0,6%. Það hversu háð Galisía er sjávarútvegi orsakast m.a. af því hve mikilvægur fiskiðnaður er héraðinu en árið 2003 unnu 15.000 manns í greininni í héraðinu. Þá er niðursuðuiðnaðurinn mjög háður staðbundinni löndun á túnfiski og sardínu.²⁴⁰

Sjávarútvegur á Spáni er því mjög tengdur fáum strandsvæðum á Spáni. Þá er ljóst að Spánn er eitt mikilvægasta sjávarútvegsríki ESB, hvort sem litið er til flota, aflahlutdeildar, virðis eða atvinnusköpunar. Hið sama gildir um viðskipti með fiskafurðir ef litið er til hlutdeildar Spánverja miðað við aðrar þjóðir Evrópusambandsins.²⁴¹

4.7.3. Viðskipti með sjávarafurðir á Spáni

Spænskur sjávarútvegur, og þá einkum og sér í lagi gróði af fiskveiðum og fiskvinnslu er ekki mikill í evrum talið. Ef reiknað er út meðaltal hlutfallslegs virðis spænskra sjávarafurða af heildarútflutningstekjum Spánverja á árunum 2007-2010 kemur í ljós að það er í kringum 1,23%. Litlar breytingar eru á milli ára á vægi sjávarafurða af heildarútflutningstekjum.²⁴² Ef reiknað er út meðaltal

²³⁸ Salz o.fl. (2006, apríl).

²³⁹ Información Xera (2011, janúar).

²⁴⁰ Salz o.fl. (2006, apríl).

²⁴¹ Seijas (1998) bls. 175-184.

²⁴² DataComex (e.d.).

hlutfalls fiskafurða af útflutningstekjum Spánar á sama tíma, miðað við aðra útflutta matvöru, má jafnframt sjá að það er í kringum 8%.²⁴³

Ef mið er tekið af tölum framkvæmdastjórnarinnar frá árinu 2008 er Spánn stærsti innflytjandi fisk- og fiskeldisafurða af ESB ríkjum en andvirði innfluttra afurða samsvarar 19% af heildarvirði innfluttra fisk- og fiskeldisafurða frá þriðju ríkjum inn á markaðssvæði ESB. Jafnframt flytja Spánverjar mest út til þriðju ríkja eða sem svarar 19% af heildarvirði útfluttra fisk- og fiskeldisafurða. Ef litið er til viðskipta bæði við þriðju ríki og milliríkjaviðskipti ESB ríkja er staðan nokkuð hin sama. Spánverjar flytja mest inn í tonnum talið af ESB ríkjum eða 1.497.790 tonn. Jafnframt er andvirði þeirra mest eða tæplega 4823,6 milljónir evra. Af ESB ríkjum flytja þeir hlutfallslega mest út en koma þriðju í virði útflutningsafurða á eftir Danmörku og Hollandi.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2010 kemur fram að Spánn flytur inn mun meira af fiskafurðum en landið framleiðir og flytur út sjálft. Það er mjög háð innflutningi til að tryggja framboð á mörkuðum, bæði þegar kemur að því að selja á innanlandsmarkaði og flytja út unnar fiskvörur sem og ferskar fiskvörur. Þá er fiskiðnaðurinn auk þess mjög háður innfluttum fiskafurðum og er niðursuðuiðnaðurinn í Galísíu hérað gott dæmi um þetta.²⁴⁴ En hvaða þýðingu hafa þessar upplýsingar?

Hlutfallslega eru viðskipti með sjávarafurðir ekki svo mikilvægar fyrir ríkissjóð Spánar. Ef við hins vegar lítum til þess hve umsvif þeirra eru mikil í greininni miðað við aðrar þjóðir ESB blasir við að þeir eru mjög áhrifamiklir. Umsvif þeirra og hlutfallsleg áhrif varpa ljósi á þá stöðu sem Spánverjar hafa innan ESB þegar kemur að viðskiptum með sjávarafurðir. Þótt það sé síðan ekki beintengt fiskveiðistefnu Evrópusambandsins þá er það engu að síður til marks um það, enn og aftur, hvernig Spánverjar eru með ítök allsstaðar þegar sjávarútvegur er annars vegar.

²⁴³ Sama heimild.

²⁴⁴ Salz o.fl. (2006, apríl); Tölur frá því 2004; European Commission (2010) bls. 33-39; Nánar er fjallað um staðbundið hæði sjávarútvegs á Spáni í kafla 4.7.2.

5. Niðurstöður

Nú hefur verið gerð grein fyrir aðkomu Spánverja, spænska ríkisins og hagsmunaaðila, að fiskveiðistefnu Evrópusambandsins. Í því tilliti var hvoru tveggja litið til ákvarðanatökuférlisins innan fiskveiðistefnunnar á vettvangi ESB og innleiðingu og framkvæmd hennar á Spáni. Það er ljóst að margir koma að vinnunni á ólíkum forsendum. Kannað var hver aðkoma ESB að stjórnun fiskveiða á Spáni er. Eins var samspil ólíkra aðila skoðað þegar kemur að innleiðingu og framkvæmd fiskveiðistefnunnar á Spáni sem og aðkoma spænskra stjórnvalda að stefnumótun innan ESB. Þá var farið yfir valdaskiptinguna milli Madríd og strand-sjálfstjórnarhéraðanna tíu og innleiðingu og framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar þar í landi. Auk þess var farið yfir þætti sem útskýrt geta eðli og þýðingu aðkomu Spánverja á hverju stigi. Í því augnamiði var hlutur þeirra af fjárframlögum uppbyggingasjóða fiskveiðistefnunnar sem og hlutdeild þeirra af styrkjum spænskra stjórnvalda miðað við önnur ríki ESB skoðaður. Auk þess hvar þeir eru þátttakendur í stefnumótunarferlinu á faggeirastiginu, í svokölluðum tengslanetum og hvers eðlis þátttakan er. Þá var aðkoma þeirra að stjórn fiskveiða á alþjóðavísu greind í þessu tilliti. Með það að markmiði að gera grein fyrir því hvers vegna Spánverjar hafa það aðgengi að mótun fiskveiðistefnu ESB sem þeir hafa, á hverju stigi, var litið til þýðingar Spánar sem fiskveiðiþjóðar fyrir ESB. Hlutfallsleg staða spænska sjávarútvegsins, miðað við önnur aðildarríki sambandsins, er einnig kynnt í þeim tilgangi. Í tengslum við það var staða sjávarútvegs á Spáni líka skoðuð. Landfræðilegir þættir, hagsmunir og samanburðir við hin aðildarríki ESB voru þar hafðir í huga. Þar skiptir staða Spánar sem viðskiptaaðili með sjávarafurðir líka máli og var þess vegna endað á því að glugga í stöðu þeirra á því sviði.

Þessi 5. kafli ritgerðarinnar miðar að því að greina þýðingu þeirra gagna sem hér hafa verið kynnt með hliðsjón af þeim rannsóknarspurningum og ályktunum sem lagt var upp með í upphafi. Fyrst mun fara fram grunn-greining á gögnunum og tengslum milli þeirra. Í því felst greining á mikilvægi viðveru og þátttöku Spánverja á þeim stigum og sviðum mótunar fiskveiðistefnunnar sem greindar hafa verið í þessari ritgerð, þ.e. á faggeirastiginu, á kerfisstiginu og á yfir-kerfisstiginu. Þýðing stigskiptingar spænska fiskveiðistjórnunarkerfisins, fyrir

aðkomu þeirra að stefnumótun á vettvangi ESB, verður greind. Þá verður lögð merking í það víxlhæði sem er á milli ESB, Spánar og strandsjálfstjórnarhéraðanna. Því næst verður þýðing þessara tengsla greind, þ.e.a.s. leitast verður við að varpa ljósi á hvað er mikilvægt í gögnunum og hvað leiði af því með tilliti til rannsóknarspurninganna. Að endingu verða ályktanir dregnar af niðurstöðum þessarar greininga.

5.1. Grunn-greining á tengslum gagna og þýðingu þeirra tengsla

Eftir að hafa farið markvisst í gegnum framantalda þætti er þrennt sem stendur upp úr. Í fyrsta lagi er ljóst að Spánverjar fylgja fiskveiðistefnu ESB en þeir eru jafnframt virkir og sýnilegir á flestum stigum og sviðum stefnumótunarferlisins. Þá er spænska fiskveiðistjórnunarkerfið stigskipt, ekki miðstýrt, sem veitir hagsmunaaðilum greiðara aðgengi að framkvæmd fiskveiðistefnunnar en gengur og gerist. Að lokum kemur í ljós að víxlhæði er á milli ESB, Spánar og strandsjálfstjórnarhéraðanna þegar kemur að mikilvægi aðgengis allra aðila að mótun fiskveiðistefnu sambandsins.

5.1.1. Spánverjar á vettvangi ESB

Viðvera og þátttaka Spánverja er eins og áður sagði mikil á flestum stigum og sviðum mótunar fiskveiðistefnu ESB. Á faggeirastiginu er hún hvað greinilegust en þátttaka Spánverja í óhefðbundnum tengslanetum á borð við evrópska og síðan spænska sjávarklasann sem og virk þátttaka þeirra á héraðsstigi í starfi evrópska fiskveiðinetsins – FARNET er lýsandi fyrir það hvernig Spánverjar reyna að hafa áhrif á sem flestum sviðum sem snerta, beint og óbeint, stefnumótunarvinnu í tengslum við fiskveiðistefnu ESB. Í báðum tilvikum er þátttaka lykilgerenda sterk, þ.e. í spænska sjávarklasnum koma allir sem máli skipta á sviði spænskra sjávarútvegsmála, sérfræðingar, opinberir aðilar og hagsmunaaðilar, að borðinu til samvinnu til að auka líkur á því að þeir geti haft áhrif á fiskveiðistefnu sambandsins. Í FARNET eru það mikilvægustu sjávarútvegshéruð Spánar sem virkja sameiginlega sérþekkingu sína í málaflokknum til að hafa áhrif á það í hvað og á hvaða forsendum styrkjum er veitt til þeirra úr EFF sjóðnum. Í þessu birtist jafnframt mikilvægi samsteypuþrýstihópa og þekkingarsamfélaga sem nýta sérfræðiþekkingu sína til að hafa áhrif og setja stefnumál á dagskrá. Í þessu tilliti er fiskimálanefnd Evrópuþingsins (PECH) líka mikilvægur þátttakandi á þessu

sviði þar sem Spánverjar fara fyrir nefndinni. Segja má að vinna á borð við þessa komi sem mótvægi við tillögur frá til dæmis STECF, þar sem að viðvera Spánverja er ekki svo sterk og þjóðerni virðist skipta minna máli en víða annarsstaðar. Vinna Spánverja í tengslanetum er þannig mjög virk en hún birtist aukinheldur í virkri þátttöku þeirra í nefndum á vegum ráðs ESB og framkvæmdastjórnarinnar, svæðisbundnum ráðgjafaráðum ESB (RACs) og ráðgjafanefnd um fiskveiðar og fiskeldi (ACFA).

Þátttaka Spánverja og spænskra hagsmunaaðila á kerfisstiginu, þar sem stefnan er sett, er jafnframt góð. Eins og áður kom fram er spænsk þátttaka í PECH umtalsverð og spænsku strand-sjálfstjórnarhéruðin fá sjálf að velja sína fulltrúa í svæðanefnd ESB sem kemur líka að vinnunni á þessu stigi stefnumótunarinnar. Þá gæti skipt máli að sjávarútvegsráðherra Spánverja sem kemur inn í samningaferlið á kerfisstigi stefnumótunarinnar sem og á yfirkerfisstiginu, er frá Andalúsíu-héraði. Á yfirkerfisstiginu getur skipt máli að báðir ráðherrar sem koma að málaflokknum þar, utanríkis- og samstarfsráðherra og sjávarútvegsráðherra, koma frá Andalúsíu. Að þessu sögðu þá er staðreyndin sú að Spánverjar fylgja fiskveiðistefnu ESB í sinni stefnumótun. Hins vegar er spænska fiskveiðistjórnunarkerfið og það hvernig Spánverjar innleiða og framkvæma stefnu ESB í sjávarútvegsmálum ólíkt því sem víða þekkist.

5.1.2. Stigskipting spænska fiskveiðistjórnunarkerfisins

Fram kom í gögnunum að spænska fiskveiðistjórnunarkerfið er ekki miðstýrt eins og þekkt er víða í Evrópu, heldur stigskipt. Þannig er stjórnunarhlutverkum sjávarútvegs- og strandmála skipt á milli spænska utanríkisráðuneytisins og ESB, á yfirkerfisstiginu. Í innanríkisstjórnsýslu Spánar er ábyrgðinni dreift á milli spænska sjávarútvegsráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og ráðuneytis vísinda og nýsköpunar (spænska Hafrannsóknarstofnunin). Þá skipta strand-sjálfstjórnarhéruðin og sjávarútvegsráðuneytið verkum á milli sín og að síðustu skipta strand-sjálfstjórnarhéruðin og ESB, þ.e.a.s. framkvæmdastjórn ESB, með sér verkum á ákveðnum sviðum. Þegar við erum komin að hinu síðastnefnda, er „hið óformlega stjórnkerfi ESB“²⁴⁵ orðið mjög ráðandi. Þá erum við jafnframt komin niður á faggeirastigið. Samræming í málaflokknum á Spáni á sér stað á

²⁴⁵ Sjá kafla 3.1.

milli ráðuneytisnefnda, landsnefnda og á faggeiraráðstefnum. Þessi verkefnaskipting milli mismunandi aðila á mismunandi stigum gerir það að verkum að hagsmunaaðilar eiga greiðari aðgang að innleiðingu og framkvæmd fiskveiðistefnunnar á Spáni en þekkist víðast annarsstaðar í ríkjum Evrópu. Það sem skiptir síðan líka máli og hefur komið fram í gögnunum hér að framan er að víxlhæði er á milli ESB, Spánar og strand-sjálfstjórnarhéraðanna þegar kemur að aðgengi allra aðila að mótun fiskveiðistefnunnar.

5.1.3. Víxlhæði

Ljóst er að ESB hefur hagsmuni af því að Spánverjar taki þátt í fiskveiðistefnu sambandsins. Þetta birtist í því að Spánverjar eru stærstu framleiðendur sjávarafurða ESB fyrir innri markaðinn. Þeir veiða næstmest í tonnum talið og aflfi þeirra er í evrum talinn verðmætastur. Þá vinna flestir í sjávarútvegi á Spáni af öllum ríkum ESB og floti þeirra einn sá mikilvægasti innan sambandsins ef litið er til fjölda skipa, afkastagetu og vélarafls. Þeir eru næststærstu neytendur sjávarfangs og hljóta langmesta styrki af öllum aðildarríkjum sambandsins. Spánverjar eru líka sú þjóð sem hefur hlutfallslega hvað mest undir fiskvinnslu. Þá er Spánn stærsti innflytjandi sjávarfangs og þriðji stærsti útflutningsaðili sjávarafurða. Að lokum eru Spánverjar næststærsta fiskeldisþjóð ESB. Annað sem skiptir máli fyrir ESB og er nátengt því sem hér kemur fram er að með þátttöku Spánverja í fiskveiðistefnu Evrópusambandsins getur sambandið haft stjórn á stórum flota Spánar og þeim fiskveiðum sem þeir stunda. Virði Spánverja fyrir ESB þegar kemur að fiskveiðum hefur líka ákveðinn alþjóðlegan vinkel þar sem aðild Spánar að ESB eykur vægi sambandsins innan fjölþjóðlegra svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarsamtaka. Að lokum skiptir máli að ESB leggur nú orðið meiri áherslu á svæðavæðingu en áður þekktist. Þannig hefur sambandið meiri áhrif en áður þekktist, í héruðum aðildarríkjanna. Þetta birtist glögg í styrkveitingum úr uppbyggingarsjóðum EFF (FARNET) til þeirra svæða sem eru hvað háðust fiskveiðum á Spáni, enda hefur ESB mikilla hagsmuna að gæta að styðja við þessi svæði á Spáni sem sjá borgurum ESB fyrir stórum hluta þess sjávarfangs sem þeir neyta. Spánverjar hafa líka hagsmuni af því að taka þátt í mótun fiskveiðistefnunnar og í því birtist víxlhæðið.

Evrópusambandið er stærsti viðskiptaaðili Spánar þegar kemur að viðskiptum með sjávarfang, Spánverjar hafa því hag af því að vera í samstarfi við ESB til að tryggja gott markaðsaðgengi fyrir það sjávarfang sem þeir framleiða. Þá má líka færa rök fyrir því að stærð sjávarútvegsins þar í landi og umfang hans á Evrópuvísu auki vægi Spánar á innan ESB, þ.e.a.s. að Spánverjar auka gildi sitt sem aðildarríki ESB með því að vera stærsta fiskveiðiþjóð sambandsins ef tillit er tekið til framangreindra þátta. Þessu tengt má segja að Spánverjar auki enn fremur alþjóðlegt vægi sitt, innan fjölþjóðlegra svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarsamtaka með aðild sinni að ESB. Þetta birtist í því að á þeim vettvangi eru þeir oftast en ekki í forsvari fyrir ESB í heild sinni. Ef þeir væru ekki aðilar að ESB stæðu þeir einir, án þess stuðnings sem sambandið veitir með stærð sinni og stöðu. Að lokum birtist hæði spænsks sjávarútvegs á ESB í því hversu mikla styrki þeir sækja í uppbyggingarsjóði EFF en þeir fá mun meira í sinn hlut en önnur ríki sambandsins. Í þessu birtist meðal annars hæði strand-sjálfstjórnarhéraðanna á ESB (FARNET). Hlutfallið sem spænsku héruðin fá úthlutað er með því mesta sem gerist innan ESB. Þá hafa hagsmunaaðilar frá strandhéruðunum aukin áhrif innan ESB frá því sem var, með aðkomu sinni að mótun fiskveiðistefnunnar á faggeirastiginu, í ACFA, RACs og vinnuhópum á vegum framkvæmdastjórnarinnar en líka á kerfisstiginu þar sem héruðin velja sína forsvarsmenn í svæðanefnd ESB. En hvaða þýðingu hafa þessar niðurstöður?

5.2. Þýðing tengslanna

Það er ljóst að þrátt fyrir lítið framlag greinarinnar til ríkissjóðs Spánar þá skiptir sjávarútvegur, og þá sér í lagi fiskveiðar, Spánverja máli. Hann skiptir máli í strand-sjálfsjórnarhéruðunum þar sem stærstu strandhéruðin njóta fjárhagslegs stuðnings frá Evrópusambandinu og þar sem hagsmunaaðilar frá þeim héruðum hafa nú orðið aukna aðkomu að mótun fiskveiðistefnu ESB. Sjávarútvegur skiptir spænsk stjórnvöld líka máli. Hann eykur vægi Spánar innan Evrópusambandsins og á alþjóðavísu og stuðlar að framþróun þeirra héraða sem eru háð honum. Þau héruð skipta jafnframt miklu máli fyrir Spánverja og Evrópusambandið þar sem þau sjá borgurum Spánar og ESB fyrir stórum hluta þeirra sjávarafurða sem fara inn á markaðinn. Þá skiptir spænskur sjávarútvegur Evrópusambandið máli.

Spánn er einn mikilvægasti framleiðandi fiskafurða fyrir ESB. Þá er landið líka mikilvægt aðildarríki ef sambandið vill gera sig gildandi á alþjóðavettvangi með þátttöku sinni í þverþjóðlegum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsamtökum. Að lokum skiptir máli fyrir ESB að geta haft áhrif á einstök fiskveiðisvæði Spánar, styðja við þau og styrkja, til að tryggja áframhaldandi stöðu Spánar/ESB í greininni sem og framboð á fiskafurðum. En þá má spyrja sig um forsendur þeirra áhrifa sem Spánverjar hafa á fiskveiðistefnu ESB.

Forsendurnar eru að hluta til taldar upp hér að framan og felast í ástæðum þess að sjávarútvegur Spánar skiptir ESB, Spánverja sjálfa og hagsmunaaðila þar í landi máli. En það er annað sem skiptir líka máli í þessu tilliti og það er sýnileiki og virkni spænskra stjórnvalda og hagsmunaaðila þegar kemur að þátttöku þeirra í mótun fiskveiðistefnunnar. Þessi sýnileiki og virkni birtast annars vegar í umfangi spænsks sjávarútvegs í Evrópu en líka í því hversu öflugir Spánverjar eru í að koma sér á framfæri og starfa saman til að vinna málaflökknum brautargengi. Umfang sendiskrifstofa Spánverja í Brussel, og þá sérstaklega sendiskrifstofa strandhéraðanna bera glöggt vitni um þetta. Einnig mikil og virk þátttaka þeirra í nefndum á vegum framkvæmdastjórnarinnar og Evrópuþingsins. Hins vegar er sjávarútvegur ekki há-pólitískt mál fyrir Spánverja enda hefur spænskur sjávarútvegur takmarkaða þýðingu fyrir spænskt þjóðarþú. Lítil hluti af landsframleiðslu kemur frá fiskveiðum og afleiddum greinum, geirinn býður upp á hlutfallslega fá störf, þá er sjávarútvegur að nokkru leyti svæðisbundið málefni sem birtist í stigskiptingu, en ekki miðstýringu, spænska fiskveiðistjórnunarkerfisins þar sem strandhéruðin hafa þó nokkuð vald yfir innleiðingu og framkvæmd fiskveiðistefnu ESB. Spænsk stjórnvöld láta því eftir vald hvoru tveggja til ESB sem hefur yfirumsjón með fiskveiðistjórnun sambandsríkjanna og strand-sjálfstjórnarhéraðanna tíu. Framkvæmdastjórn ESB fer þannig með stjórn sjávarútvegsmála aðildarríkja sambandsins en hagsmunaaðilar, háðir og óháðir, eru í auknum mæli farnir að hafa áhrif á mótun fiskveiðistefnunnar. Af því leiðir að strandhéruðin, tengslanetinn sem þau og aðrir tengdir aðilar mynda á lands- og Evrópugrundni, sem og þekkingarsamfélög á borð við STECF, eru farin að skipta miklu máli.

Spánverjar virðast því sannfærðir um að til þess að geta tekið þátt í stefnumótunarferlinu er mikilvægt að vita hvar á að taka þátt og hverja á að virkja til þess að koma málum á framfæri og hafa áhrif á fiskveiðistefnu ESB. Þar sem mótun stefnunnar byggir nú í auknum mæli á tæknilegum og fræðilegum upplýsingum er mikilvægt að koma inn í stefnumótunarferlið á frumstigum stefnumótunarinnar, á faggeirastiginu. Virkni, þátttaka og sýnileiki eru því hugtök sem skipta miklu máli. Margir óháðir aðilar koma nú að mótun stefnunnar og ef þeir vilja hafa raunveruleg áhrif ber að hafa þessi hugtök í huga. Spánverjar virðast vera mjög meðvitaðir um þetta og birtist það til að mynda í viðveru hagsmunaaðila á sendiskrifstofum strandhéraðanna í Brussel og áður nefndri virkri þátttöku í nefndum og ráðum í stefnumótunarumhverfi sem tekur meira og meira tillit til sérfræðipækkingar og kunnáttu.

5.3. Ályktanir um aðkomu Spánverja að mótun fiskveiðistefnunnar

Spánverjar skapa sér sérstöðu með mikilli og virkri þátttöku sinni og hafa þannig áhrif. Af þessu má draga þá ályktun að Spánverjar telji mikilvægt að vera sýnilegir og virkir enda sýna gögnin fram á það. Þeir eru með á nótunum þegar kemur að nýsköpun á þessu sviði sem birtist t.d. í vandaðri vinnu og aðkomu allra mikilvægustu hagsmunaaðila, opinberra og einkaaðila að vinnu í samsteypuþrýstihópum. Spænski sjávarklasinn er gott dæmi um þetta en innan hans eru margir sem koma að stefnumótun í ráðum og nefndum á vegum ESB. Þannig bregðast þeir við auknu vægi þekkingarsamfélaga á borð við STECF þar sem viðvera þeirra er ekki eins sterk og í samsteypuþrýstihópunum. Því er ljóst að Spánverjar vinna mikið á hinu óformlega faggeirastigi og reyna að hafa áhrif á fiskveiðistefnu ESB áður en hún kemur inn á borð aðila á hinu formlega kerfisstigi og yfir-kerfisstigi þar sem þeir hafa minna að segja. Í raun fellur niðurstaðan nokkuð vel að því hvernig Peterson lýsir hinu lagskipta stjórnkerfi ESB.²⁴⁶

Viðvera og þátttaka Spánverja er eins og áður sagði mikil á flestum stigum og sviðum mótunar fiskveiðistefnu Evrópusambandsins. Sjávarútvegsráðherra Spánar hefur nokkuð mikið vald á yfir-kerfisstiginu þar sem ákvarðanir um ríkjakvóta eru teknar og eitthvað vald á kerfisstiginu þar sem undirbúningsvinnan

²⁴⁶ Peters (1995). Sjá kafla 3.2.

fyrir ákvarðanatökuna er að mestu unnin af embættismönnum stofnana ESB. Ráðherra semur fyrir hönd Spánverja um ríkjavóta og spænska ríkið verður að innleiða stefnu ESB í málaflokknum. Þetta er í samræmi við það sem milliríkjahyggjan heldur fram um að ríki séu ennþá mikilvægir gerendur á innan Evrópusambandsins. Það sem dregur hins vegar úr valdi ráðherra er þörfin fyrir að vera í nánu samstarfi við strand-sjálfstjórnarhéruðin tíu.

Stigskipting spænska fiskveiðistjórnunarkerfisins veitir hagsmunaaðilum og strand-sjálfstjórnarhéruðunum, þar sem hagsmunaaðilarnir eiga oftast en ekki aðsetur, greiðara aðgengi að innleiðingu og framkvæmd fiskveiðistefnunnar en gengur og gerist í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Það má því segja að spænskur sjávarútvegur sé í eðli sínu lág-pólitískt mál á Spáni, þrátt fyrir að sjávarútvegsráðherra sé í forsvari fyrir greinina á yfir-kerfisstigi og kerfisstigi ESB. Vegna þessa eru spænsk stjórnvöld, þrátt fyrir umfang og stærð spænsks sjávarútvegs á lands-, Evrópu- og heimsvísu tilbúin að gefa eftir vald á þessu stefnusviði. Á móti má síðan velta því fyrir sér hvort að þessi afstaða þeirra myndi breytast ef að breytingar yrðu á fiskveiðistjórnunarkerfi ESB og drægi úr aðgengi spænskra hagsmunaaðila að mótun fiskveiðistefnu sambandsins.

Ný-stofnanahyggjan útskýrir takmarkaða aðkomu hagsmunaaðila á kerfisstiginu þar sem sjávarútvegsráðherra Spánar, spænskir nefndarmenn í svæðanefnd ESB og spænskir aðilar í fiskimálanefnd Evrópuþingsins geta einir reynt að hafa áhrif á þessu stigi. Á þessu stigi stefnumótunarinnar gildir aðferðafræði ESB. Það sem vinnur því gegn spænskum embættismönnum hérna er að vinna á þessu stigi miðast mjög við málamiðlanir og röksemdafærslu byggðri á tæknilegum og fræðilegum grunni. Þjóðþingin hafa hér lítil sem engin áhrif. Á þessu stigi verður því að segjast að virk og öflug hagsmunagæsla er það eina sem að gildir ef þjóðir eða hagsmunaaðilar vilja hafa áhrif. Hér eru það stofnanir ESB og túlkanir þeirra sem ráða. Á móti kemur að vinnan á þessu stigi er grundvölluð af vinnu tengslaneta hagsmunaaðila og fræðimanna á faggeirastiginu.

Í raun má segja að ef við setjum spænskan sjávarútveg og spænska fiskveiðistjórnunarkerfið í samhengi við milliríkjahyggjuna þá sjáum við að það er í eðli sínu lág-pólitískt mál. Í ljósi þessa má draga þá ályktun að áhrif spænskra hagsmunaaðila á stefnumótun Spánverja í efnahags- og utanríkismálum séu takmörkuð. Ef við skoðum þetta frá sjónarhóli ný-nýttistefnunnar, sem samkvæmt

milliríkjahyggjunni passar vel til að útskýra svokölluð lág-pólítísk mál, sjáum við að hagsmunaaðilar eru ráðandi á lág-pólítískum sviðum. Vald strand-sjálfstjórnarhéraðanna tíu og hagsmunaaðila þar, yfir innleiðingu og framkvæmd fiskveiðistefnu ESB, sem þeir hafa áhrif á og taka þátt í að móta, er í því samhengi eðlilegt. Þá er þetta einkum viðeigandi ef við sjáum vald þeirra færast á yfirþjóðlegt stig, Evrópustig, þar sem þeir hafa með Evrópusamrunanum fengið aukið vald frá því sem var. Til þess að auka vald sitt taka þessir hagsmunaaðilar síðan þátt í fjölþjóðlegu samstarfi í samsteypuþrýstihópum, til að mynda með þátttöku spænska sjávarklasanum (sp. *Cluster Marítimo Espanol*) í Evrópsku tengslaneti sjávarklasa (e. *European Network of Maritime Clusters*). Auk þess birtist það í þátttöku strandhéraðanna í FARNET, svæðanefnd ESB og ráðstefnunni um málefni jaðar sjávarútvegssvæða (CPMR), ACFA og RACs. Önnur tegund samstarfs er til dæmis tvíhliða samstarf spænska sjávarútvegsráðuneytisins, annars vegar í COFEP og hins vegar í COLEP og samstarf spænsku hafrannsóknarstofnunarinnar í héruðunum, á alþjóðavettvangi en einnig við systurstofnanir sínar í öðrum ríkjum ESB. Þá er Evrópusamstarf hagsmunaaðila á borð við EUROPÊCHE og COGECA líka til marks um þetta. Af þessu má draga þá ályktun að sjávarútvegur sé að verða mjög Evrópuvæddur. Þarna er aftur komið að því sem milliríkjahyggjufólk hefur haldið fram að Evrópusamruni eigi sér einkum stað á lág-pólítískum sviðum.²⁴⁷ Þá má aftur velta því fyrir sér hvort að þetta myndi taka breytingum ef Spánverjar finndu til þess að þeir væru að missa yfirburði sína í málaflokknum. Þá útskýrir ný-nýttistefnan líka aukin áhrif ESB á Spáni, þ.e.a.s. í strand-sjálfstjórnarhéruðunum. Tengingin er augljós ef áhrifin eru hugsuð með tilliti til smitáhrifa, þar sem stofnanauppbygging í kringum fiskveiðistefnuna verður til þess að skapa þrýsting um frekari uppbyggingu á fleiri sviðum sem síðan stuðlar að áframhaldandi tengingu Spánar við stofnanir ESB. Við þetta fara félagslegir hagsmunir strand-sjálfstjórnarhéraðanna í auknum mæli að tengjast yfirþjóðlegum stofnunum Evrópusambandsins.

Það hefur því þróast þannig að það sem voru áður hagsmunir Spánar, eins og til dæmis að halda strand-sjálfstjórnarhéruðunum í byggð, eru að þróast í að

²⁴⁷ Sjá skilgreiningar á „Evrópusamruna“ og „Evrópuvæðingu“ í kafla 2.2.

verða hagsmunir ESB. Á móti kemur, eins og áður hefur komið fram, að breytingar í stofnanaumhverfi ESB gætu alltaf breytt þessu. Ef draga myndi úr áhrifum spænskra hagsmunaaðila á mótun fiskveiðistefnunnar er ekki ómögulegt að málið gæti orðið há-pólítískt. Þess vegna er ekki hægt að segja að spænskur sjávarútvegur sé orðinn evrópskur sjávarútvegur, og að spænskir fiskveiðihagsmunir séu evrópskir fiskveiðihagsmunir. Yfirburðir og stærð spænskis sjávarútvegs og það víxlhæði sem er á milli ESB, Spánar og strand-sjálfstjórnarhéraðanna og útskýrt er hér að ofan, gerir Spánverjum kleift að taka þátt og vera virkir á öllum stigum og sviðum. Þessi sýnileiki og virkni kemur í veg fyrir stofnanabreytingar sem væru spænskum sjávarútvegshagsmunum í óhag. Til þess að koma í veg fyrir slíkar breytingar má ætla að þeir séu eins sýnilegir og virkir á faggeirastiginu og mögulegt er til að vera vissir um að geta haft áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB, en á því stigi er áhrifavald þeirra mest.

6. Lokaorð

Þegar vinna við rannsóknina hófst var lagt upp með þá hugmynd að spænsk stjórnvöld og hagsmunaaðilar hefðu, í ljósi umfangs sjávarútvegsins þar í landi í Evrópu, áhrif á mótun fiskveiðistefnu ESB. Í því tilliti var spurt hvar Spánverjar kæmu að mótun stefnunnar og á hvaða forsendum. Að síðustu var ætlunin að leggja mat á það hvort aðkoma Spánverja að stefnumótun innan fiskveiðistefnu ESB geti sagt eitthvað til um möguleika Íslands til að hafa sambærileg áhrif gangi landið til liðs við ESB. Hér verður leitast við að draga saman meginniðurstöður ritgerðarinnar í því augnamiði að svara þessum spurningum. Því næst verður gerð grein fyrir tengingu niðurstaðna við kenningar og velt upp þeim takmörkunum sem höfundur glímdi við, við beitingu nálgananna. Þá nefnir höfundur nokkra þætti sem svarað gætu síðustu rannsóknarspurningunni og tengjast því hvað hægt er að læra af Spánverjum við mótun fiskveiðistefnu Evrópuasambandsins. Að endingu verða þær hindranir og sá lærdómur sem höfundur hefur dregið af því að glíma við þær tíundaðar.

Meginniðurstöður þessarar rannsóknar eru að aðkoma Spánverja að mótun fiskveiðistefnu ESB er mikil og þeir eru virkir og sýnilegir á öllum stigum stefnumótunarferlis. Þannig gæta spænskir embættismenn heildarhagsmuna spænsks sjávarútvegs á yfir-kerfisstigi og kerfisstigi stefnumótunarferlisins. Hagsmunaaðilar og embættismenn frá strand-sjálfstjórnarhéraðunum tíu sinna síðan hagsmunagæslu á faggeirastiginu og að litlu leyti á kerfisstiginu. Þetta gerir Spánverjum síðan kleift að fylgja fiskveiðistefnunni eftir í sínu heimalandi. Að auki búa spænskir hagsmunaaðilar yfir nokkru valdi þar sem þeir eru mikilvægir þátttakendur í innleiðingu og framkvæmd fiskveiðistefnunnar á Spáni. Þetta vald hlýst af því að spænska fiskveiðistjórnunarkerfið er stigskipt en ekki miðstýrt. Þá gerir víxlhæði milli ESB og Spánar; Spánar og strand-sjálfstjórnarhéraðanna; strand-sjálfstjórnarhéraðanna og ESB það að verkum að allir hafa hag af því að fylgja stefnunni eftir, enda er aðkoma Spánverja að mótun stefnunnar á frumstigum ferlisins mikil og hagsmuna greinarinnar gætt í hvívetna.

Virgni, þátttaka og sýnileiki virðast þess vegna vera lykilhugtök sem hafa ber í huga þegar hugsað er um aðkomu Spánverja að mótun fiskveiðistefnunnar. Þannig láta þeir ekki nægja að gera sig gildandi innan ESB heldur eru þeir virkir í fjölbjóðlegum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsamtökum, og auka þar vægi

sitt með aðild sinni að ESB. Auk þess taka þeir þátt í vinnu sjávarklasa, á héraðs-, lands- og Evrópugrunni, sem miða að því að gæta hagsmuna spænsks sjávarútvegs. Starf klasanna, sem unnið er jafnt með ríkisstarfsmönnum og hagsmunaaðilum frá strand-sjálfstjórnarhéruðunum, hefur það að markmiði að hafa áhrif á fiskveiðistefnu ESB með skipulagðri samhæfingu, samvinnu, nýsköpun og þróunarsamstarfi. Þessir klasar eru tiltölulega nýtilkomnir en ESB hefur ýtt undir og hvatt til myndunar þeirra. Þá taka spænskir hagsmunaaðilar þátt í ýmsu þverþjóðlegu, evrópsku hagsmunagæslustarfi sem og í hverskonar samfélagslegri uppbyggingarvinnu á evrópsku strandhéraðsstigi í gegnum uppbyggingarstyrkjakerfið. Öll sú vinna sem hér hefur verið tæpt á er til marks um það hvernig spænskir hagsmunaaðilar eru að bregðast við aukinni aðkomu og auknu vægi óháðra þekkingarsamfélaga. Þá er hún aukinheldur vitnisburður um það að hve miklu leyti sjávarútvegsmál eru lág-pólítísk á Spáni.

Hægt er að fullyrða að sjávarútvegur skipti Spánverja máli og að spænskur sjávarútvegur skipti ESB máli. Tengist það ímynd þeirra í Evrópu og á alþjóðavettvangi, stöðu Spánar sem einn megin framleiðandi sjávarafurða fyrir Evrópumarkað og félagslegum málefnum þeirra strand-sjálfstjórnarhéraða sem eru, a.m.k. að hluta til, háð fiskveiðum. Sýnir það sig meðal annars í stigskiptingu fiskveiðistjórnunar landsins. Ef málið væri há-pólítískt ætti spænska ríkið, samkvæmt milliríkjahyggunni, erfiðara með að gefa eftir vald til strand-sjálfstjórnarhéraðanna. Þá má jafnframt segja að hagur spænska ríkisins og hagsmunaaðila í greininni fari nokkuð saman sem gerir valddreifinguna auðveldari.

Aukin tengsl hagsmunaaðila á Spáni við ESB, aukin aðkoma þeirra að stefnumótunarferlinu og smitáhrifin sem felast m.a. í því félagslega hæði sem strand-sjálfstjórnarhéruðin finna nú í auknum mæli fyrir, hafa orðið til þess að sjávarútvegur er að vissu leyti orðin Evrópuvæddur. Sýnir það sig meðal annars í þeim uppbyggingarstyrkjum sem héruðin hljóta frá sambandinu. Evrópusamruni á sviði sjávarútvegsmála hefur þannig leitt til Evrópuvæðingar greinarinnar og jafnvel afleiddra greina. Hins vegar má leiða hugann að því hvort spænska ríkið og forsvarsmenn þess í sjávarútvegi á vettvangi ESB²⁴⁸ myndu auka aðkomu sína

²⁴⁸ Þeir embættismenn sem hér er vísað til eru oftast en ekki tengdir spænsku strand-sjálfstjórnarhéruðunum.

ef þeir sæu hagsmunum greinarinnar ógnað. Hætta á slíku verður þó að teljast óveruleg með tilliti til þess hve umfangsmikill og mikilvægur spænskur sjávarútvegur er á Evrópugrunni. Ógnin virðist auk þess minni ef litið er til áðurnefnds víxlhæðis á milli ESB, Spánar og strand-sjálfstjórnarhéraðanna. Þá gera virkni og sýnileiki spænskra embættismanna og hagsmunaaðila, á flestum stigum stefnumótunarferlisins, það af verkum að hætta á þess slags hagsmunaaðrekstrum minnkar til muna.

Kenningar og hugtök Evrópusamrunafræðanna nýttust við greiningu á mótunarferli fiskveiðistefnunnar og aðkomu Spánverja að því ferli eins og áður hefur komið fram. Fræðin gera kleift að nálgast stefnumótunarferlið með fyrirfram gefnum hugmyndum um hvernig það virkar, hvernig það er uppbyggt og af hverju það stjórnast. Hugtakið „lagskipt stjórnkerfi“ (MLG) reyndist til að mynda gagnlegt við að greina í sundur mismunandi stig stefnumótunarferlisins og bauð jafnframt upp á mismunandi fræðilegar nálganir fyrir hvert stig. Hugtakið um hið „óformlega stjórnkerfi ESB“ var síðan gagnlegt þegar greining á faggeirastiginu fór fram. Þannig var höfundur gert kleift að nálgast efnið, meðvitaðri um að á faggeirastiginu eru samskipti fólks oft óformleg og ókerfisbundin. Hugtakið reyndist því vel við greiningu annars vegar á milli hinna formlegu og oft tæknilegu kerfis- og yfirkerfisstiga og hins óformlega faggeirastigs hins vegar. Það skiptir máli þegar aðkoma hagsmunaaðila er skoðuð, eins og fram kom í kafla 3.1.

Sú nálgun sem felst í greiningu á tengslanetum stefnumótenda og er notuð við greiningu á faggeirastiginu, var nokkrum takmörkunum háð. Takmarkanirnar fólust í því hversu örar breytingar eru að eiga sér stað á fiskveiðistefnunni, stofnanauppbyggingu í kringum hana og tengslum hennar við aðrar stefnur og stofnanir ESB. Nálgunin gerði takmarkaða grein fyrir aðkomu nýrra fyrirbæra, eins og til dæmis sjávarklasa og áhrifum svæðavæðingar. Hið síðarnefnda tengir t.d. annarskonar stefnur og samstarf, m.a. á sviði áðurnefndra félagsmála í strand-sjálfstjórnarhéruðunum, fiskveiðistefnunni.²⁴⁹ Hins vegar reyndist nálgunin vel við að greina á milil svokallaðra þekkingingarsamfélaga og samsteypuþrýstihópa og hvernig aðilar í þessum hópum koma að mótun fiskveiðistefnu ESB á ólíkum

²⁴⁹ Sjá kafla 2.3. og 4.2.4.

forsendum. Sú greining varpaði þannig ljósi á það hvernig þekkingarsamfélög eru í auknum mæli farin að hafa áhrif á mótun stefnunnar. Þessi auknu áhrif þeirra studdu síðan rökleiðslu þess efnis að fyrirbæri á borð við sjávarklasa væru vegna þeirra farin að ryðja sér til rúms.

Kenningarnar sem þessar nálganir krefjast að hafðar séu í huga við beitingu þeirra auka skilning og þekkingu á því hvernig stærstu strandríki Evrópusambandsins, í tilfalli þessarar rannsóknar Spánn, haga sér þegar kemur að hagsmunagæslu við mótun fiskveiðistefnunnar. Milliríkjahyggjan útskýrir vald ráðherra og ríkisstjórna á yfir-kerfisstiginu og greiningu pólitískra málefna í há- og lág-pólitísk mál. Eins og fram hefur komið er sjávarútvegur á Spáni lág-pólitískur í eðli sínu og þar kemur ný-nýtistefnan sterk inn. Hún útskýrir þróun Evrópusamrunans og hvernig lág-pólitísk mál, mál sem hagsmunaaðilar hafa mikið að segja um, Evrópuvæðast. Í þessu tilfalli er það spænskur sjávarútvegur. Á þessu sviði er Evrópusamruninn því mjög sýnilegur. Hins vegar heldur milliríkjahyggjan okkur á tánum og minnir á að ríki eru ennþá aðalgerendur í alþjóðakerfinu. Evrópusamruni getur því aðeins átt sér stað svo fremi sem það þjóni hagsmunum allra viðkomandi aðila. Þá ber einnig að hafa í huga að stofnanir skipta máli, eins og ný-stofnanahyggjan bendir á og útskýrir. Það sjáum við á kerfisstiginu, en það birtist líka í þeim Evrópusamruna sem orðinn er í málaflokknum og fjallað var um í öðrum kafla ritgerðarinnar.

Nú þegar rannsókninni er lokið er ljóst að það eru nokkur atriði sem koma fram í þessari ritgerð sem íslensk stjórnvöld gætu tekið til athugunar. Ef ríki vilja hafa áhrif á stefnumótun á sama hátt og Spánverjar gera er nauðsynlegt að koma að stefnumótuninni á faggeirastiginu. Þar eru hugmyndir og málefni sett á dagskrá. Þar eru þau síðan mótuð og unnin áður en þau fara inn á stjórnsvið framkvæmdastjórnarinnar til frekari meðferðar á kerfisstiginu og síðan til afgreiðslu og framkvæmdar á yfir-kerfisstiginu. Þegar málin koma á kerfisstigið og yfir-kerfisstigið eru þau hins vegar orðin nokkuð mótuð og því vænlegast að reyna að hafa áhrif áður en þau koma þangað.

Til þess að hafa áhrif er mikil virkni, sterk viðvera og sýnileiki nauðsynleg. Leiðin til þess að ná upp virkni er að fá sem flesta aðila, af sem flestum sviðum, til samvinnu sem miðar að því að hafa áhrif á mótun fiskveiðistefnunnar. Vinnan myndi því þurfa að fara fram á skipulögðum

samstarfsvettvangi einhverskonar samsteypuþrýstihóps eða „íslensks sjávarklasa“. Það að virkja hagsmunahópa úr sem flestum áttum og greinum sem hafa einhverra hagsmuna að gæta í sjávarútvegi og fá þá til að vinna saman að hugmyndum og tillögum sem stuðla að framþróun greinarinnar, í samstarfi við íslensk stjórnvöld, væri sterkur leikur þar sem það skapar þekkingu og skilning milli greina. Jafnframt skapar það trúverðugleika út á við. Að borðinu myndu þannig komar hagsmunaaðilar úr greininni, þ.e.a.s. ríkisstafsmenn, jafnvel Evrópuþingmenn Íslands, þegar og ef til þess kemur, og íslenskir nefndarmenn í efnahags- og félagsmálanefnd ESB. Jafnframt myndu vísindamenn og –stofnanir, neytendur, sveitarfélög, fiskvinnslu- og fiskeldisfyrirtæki og jafnvel aðilar úr ferðaþjónustunni sem eiga aðsetur í sjávarþorpum, og ef til vill einhverjir fleiri, eiga vísa aðild að klasanum. Slík vinna myndi auka skilning og ýta undir samræmingu markmiða og sjónarmiða innan greinarinnar. Það myndi síðan nýtast í víðara samhengi með þátttöku þessara ólíku aðila á öðrum en tengdum stefnusviðum ESB, t.d. hinu félagslega sviði sem komið var inn á hér að ofan og tengist svæðavæðingunni. Þannig er stuðlað að auknum sýnileika.

Aðildarríkin sjálf, PECH og sérfræðinefndir setja mál á dagskrá, svo ef stjórnvöld vilja taka eitthvað fyrir er gott að hafa virka sjávarklasa á bak við sig til að vinna að hugmyndum að slíku. Vinna slíks samsteypuþrýstihóps myndi einnig nýtast inni á faggeirastiginu sjálfu þar sem þeir íslensku aðilar sem þar kæmu að borðinu inni í fagráðum framkvæmdastjórnarinnar, ACFA, RACs, vinnuhópi hagsmunaaðila og jafnvel STECF, væru meðvituð um markmið og sjónarmið hvers annars. Samvinna þeirra gæti þannig unnið íslenskum sjávarútvegi brautargengi á því stigi. Þá gætu þeir enn fremur skipulagt tengslanetamyndun við aðra aðila í sjávarútvegi innan ESB á markvissari og áhrifameiri hátt í samvinnu hvor með öðrum.

Á kerfisstiginu eru möguleikar á að hafa áhrif á mótun stefnunnar hverfandi. Þeir íslensku sveitarstjórnarfulltrúar sem ættu sæti í svæðanefnd Evrópusambandsins, íslenskir Evrópuþingmenn og/eða íslenskir nefndarmenn í efnahags- og félagsmálanefnd ESB, gætu hugsanlega stutt það sem áður hafði verið komið inn á á faggeirastiginu, í samningaviðræðunum með sjávarútvegsráðherrum aðildarríkjanna. Það væri því háð að markmið og

hugmyndir hafi verið samræmdar upp að því marki sem mögulegt væri. Annars væri sýnileiki og öflug hagsmunagæsla það sem vægi þyngst á þessu stigi.

Sýnileiki myndi felast í því að vera með sterka viðveru í Brussel, hvort sem af aðild verður eður ei, og stuðla að virkri þátttöku starfsmanna þar í þverþjóðlegri vinnu sem og í þverfaglegri samvinnu við hagsmunaaðila og fræðimanna. Það myndi auðvelda starf íslenska ríkisins, íslenskra hagsmunaaðila og íslenskra sérfræðinga við að skapa sérstöðu í greininni á vettvangi ESB, en sérstaða eykur aukinheldur sýnileika og líkurnar á því að mark sé tekið á því sem Ísland hefur fram að færa. Það er því margt sem hafa ber í huga, en samvinna mismunandi sjávarútvegsgreina, sýnileiki og samhæfing þeirra sem koma að stefnumótunarferlinu á mismunandi stigum þess, skiptir í þessu sambandi miklu máli. Þá er mikil virkni á faggeirastiginu og opinn hugur fyrir samvinnu við önnur ríki lykilatriði ef ríki vilja hafa áhrif á stefnómótun innan ESB.

Þessar hugleiðingar eða ráðleggingar, byggðar á þeim ályktunum sem dregnar eru af fyrirbyggjandi gögnum og þeim rannsóknarspurningum sem lagt var upp með, eru meðal þess sem þetta rannsóknarferli skilur eftir sig hjá höfundi. Þetta ferli var samt mun meira en rannsókn á einhverju ákveðnu viðfangsefni. Rannsókn sem þessi skapar nýja þekkingu á Íslandi. Þekkingin felst í þeim vitnisburði sem hún felur í sér um hvernig annað evrópskt strandríki, sem á ríkra hagsmuna að gæta í sjávarútvegi, beitir sér í sjávarútvegsmálum innan Evrópusambandsins og á alþjóðavettvangi. Slík þekking skapar ákveðinn grunn og á þeim grunni má síðan byggja fleiri rannsóknir tengdum sjávarútvegi innan ESB. Sem dæmi um hugsanlega rannsókn væri athyglisvert að að gera samanburð á Íslandi og Spáni og skoða þann eðlislæga mun sem felst í ólíkri, pólitískri nálgun ríkjanna á sjávarútvegsmál. Þekkingarmyndun eins og sú sem birtist í þessari rannsókn er enn fremur til þess fallin að auka skilning Íslendinga á nálgun og sýn annarra evrópskra strandríkja á málaflökkinn. Það eykur hæfni íslenska stjórnvalda og hagsmunaaðila til að sinna hagsmunagæslu í greininni og gefur aftur nýjar forsendur til að eiga í samskiptum við þessi sömu ríki, hvort heldur er innan ESB eða í alþjóðlegu samstarfi.

7. Heimildaskrá

- Anderson, J. og Guillen, J. (ritstjórar) (2009). *The 2009 Annual Economic Report on the European Fishing Fleet: Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF)*, (bls. 162-168). Lúxemborg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Axelrod, R., og Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254.
- Bindi, F. og Cisci, M. (2005). Italy and Spain: A Tale of Contrasting Effectiveness in the EU. Í. Bulmer, S. og Lequesne, C.(ritstjórar), *The Member States of the European Union*, (bls. 142-163). Oxford: Oxford University Press.
- Bugdahn, S. (2005). Of Europeanization and domestication: the implementation of the Environmental Information Directive in Ireland, Great Britain and Germany. *Journal of European Public Policy*, 12(1), 177-199.
- Bulmer, S. J. (1998). New institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy*, 5(3), 365-386.
- Cluster Marítimo Español. (e.d.). *A shared platform to achieve the future* (bls. 1-28). Sótt 29. desember 2010 af <http://www.european-network-of-maritime-clusters.eu/publications/15.pdf>
- Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe – CRPM. (e.d.). *Member regions: Members: Spain*. Sótt 20. desember 2010 af <http://www.crpm.org/en/index.php?act=1>
- DataComex. (e.d.). *Estadísticas del comercio exterior español*. Sótt 29. desember 2010 af http://datacomex.comercio.es/principal_comex_es.aspx

Doyle, M. W. (1986). Liberalism and World Politics. Í Mingst, K. A. og Snyder, J. L.(ritstjórar), *Essential Readings in World Politics* (bls. 80-93). New York: The Norton Series in World Politics. (Endurprentað úr *American Political Science Review* 80(4) 1151-1169).

Eurofish Magazine. (2010, 2. febrúar). Priorities on fisheries under the Spanish EU presidency. Sótt 29. desember 2010 af <http://www.eurofishmagazine.com/news/116-priorities-on-fisheries-under-the-spanish-eu-presidency>.

Europa Glossary. (e.d.-a). *Coreper*. Sótt 23. desember 2010 af http://europa.eu/scadplus/glossary/coreper_en.htm

Europa Glossary. (e.d.-b). *Committees and working parties*. Sótt 23. desember 2010 af http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_en.htm

European Network of Maritime Clusters. (e.d.). *European Network of Maritime Clusters*. Sótt 16. desember 2010 af <http://www.european-network-of-maritime-clusters.eu/>

European Commission og Committee of the Regions. (2008). *European Week of Regions and Cities Brussels, 6 – 9 October 2008, Regional offices contact directory: Regions and cities in a Challenging World*. Sótt 20. desember 2010 af http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf

European Commission. (2010, 9. desember). *Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries*. Sótt 1. nóvember 2010 af http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_en.htm

European Commission. (2007, 20. júlí). *EU Maritime Policy: Facts and Figures – Spain*. Sótt 28. september 2010 af
http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/country_factsheets/spain_en.pdf

European Commission. (2010). *Facts and figures on the Common Fisheries Policy – Basic statistical data – 2010 Edition*. Lúxemborg: Office for Official Publications of the European Communities. Sótt 29. desember 2010 af
http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_en.pdf

European Commission. (2008). *Facts and figures on the Common Fisheries Policy: Basic Data on the Common Fisheries Policy – Edition 2008*. Lúxemborg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission. (2009, 23. apríl). *Fact Sheet Spain*. Sótt 26. ágúst 2010 af
http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/memberstates/factsheet_spain.pdf

European Commission. (2010, 31. október). *Fisheries: About us - Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries*. Sótt 1. nóvember 2010 af
http://ec.europa.eu/fisheries/about_us/index_en.htm

European Commission. (2010, 27. október). *Fisheries – FARNET*. Sótt 15. desember 2010 af
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/content/welcome-farnet-european-fisheries-areas-network>

European Commission. (2010, 9. desember). *Fisheries, Members, Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture (ACFA)*. Sótt 2. nóvember 2010 af http://ec.europa.eu/fisheries/partners/acfa/members/index_en.htm

European Commission. (2010, 8. nóvember). *Fisheries: Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF)*. Sótt 3. nóvember 2010 af http://ec.europa.eu/fisheries/partners/stecf/index_en.htm

European Commission. (e.d.-b). *How regulations are made: Fact sheet*. Sótt 2. nóvember 2010 af http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/regulations_en.pdf

European Commission. (e.d.-a). *Maritime Affairs: Maritime Clusters*. Sótt 6. desember 2010. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/clusters_en.html

European Commission. (2010, 9. desember). *Regional advisory councils*. Sótt 11. janúar 2011 af http://ec.europa.eu/fisheries/partners/regional_advisory_councils/index_en.htm

European Commission. (e.d.-c). *Regional Fisheries Management Organisations: Fact Sheet*. Sótt 29. desember 2010 af http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/rfmo_en.pdf

European Commission. (2008, desember). *The Common Fisheries Policy: A User's Guide*. Sótt 29. desember 2010 af http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_en.pdf

European Parliament. (e.d.-a). *Fisheries (PECH): Members*. Sótt 3. nóvember 2010 af <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/membersCom.do?language=EN&body=PECH>

European Parliament. (e.d.-b). *Fisheries (PECH): Presentation*. Sótt 3. nóvember 2010 af

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=EN&body=PECH>

European Parliament. (2009, nóvember). *New EP: more power, more responsibility: European Parliament and the Lisbon Treaty*. Sótt 1. desember 2010 af http://www.europarl.europa.eu/pdf/lisbon_treaty/Press_kit-EP_and_Lisbon_Treaty-EN.pdf

FAO Corporate Document Repository. (1996). Coastal State requirements for foreign fishing: South Africa, Table C, Sótt 21. desember 2010 af <http://www.fao.org/docrep/v9982e/v9982e3u.htm>

FARNET – Fisheries area network. (2010, 6. apríl). *Axis 4 Factsheet: Spain*. Sótt 14. desember 2010 af https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/Axis_4_Spain.pdf

Fiskifélag Íslands. (e.d.). *Fiskifélag Íslands: Aðildarfélög*. Sótt 21. desember 2010 af <http://www.fiskifelag.is/category.aspx?catID=11>

Foss, T., Matthíasson, P. og Ulrichsen, H. (ritstjórar). (2003). *Iceland, Norway and the EC Common Fisheries Policy: The potential of the reform – a springboard for Iceland and Norway?* Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

Gobierno de España. (2009, ágúst). *La Pesca en España: Indicadores Agosto - 2009: La Flota Pesquera Española: Situación a 31/12/2008*. Sótt 6. janúar 2011 af http://www.mapa.es/pesca/pags/triptico/pesca_espana.pdf

Gobierno de España. (e.d.). *Spain's Contribution to the Green Paper on Maritime Policy*. Sótt 29. september 2010 af

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/contributions_post/246spanish_contribution_en.pdf

Gobierno de España. (2010). *The Programme for the Spanish Presidency of the Council of the European Union: 1 January - 30 June 2010*. Sótt 1. október 2010 af

http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Spanish_Presidency_Program.pdf

Gobierno de España - La Moncloa. (2010a). *Minister for the Environment, Rural and Marine Affairs: Rosa Aguilar Rivero*. Sótt 28. desember 2010 af

<http://www.la-moncloa.es/IDIOMAS/9/Gobierno/Biografias/RosaAguilarRivero.htm>

Gobierno de España - La Moncloa. (2010b). *Minister for Foreign Affairs: Trinidad Jiménez García-Herrera*. Sótt 28. desember 2010 af [http://www.la-](http://www.la-moncloa.es/IDIOMAS/9/Gobierno/Biografias/TrinidadJimenez.htm)

[moncloa.es/IDIOMAS/9/Gobierno/Biografias/TrinidadJimenez.htm](http://www.la-moncloa.es/IDIOMAS/9/Gobierno/Biografias/TrinidadJimenez.htm)

Gobierno de España - Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. (2010, mars). *Organigrama de la Secretaría General del Mar*. Sótt 11. janúar 2011 af

<http://www.mapa.es/ministerio/pags/organigrama/organigrama.pdf>

Hagstofa Íslands. (2010a, 29. september). *Vinnumarkaður: Starfandi eftir atvinnugreinum, kyni og búsetu 2008-2009, ÍSAT2008 (NACE REV 2.) – Alls - Fiskveiðar – Fiskiðnaður*. Sótt 12. janúar 2011 af <http://hagstofa.is>

Hagstofa Íslands. (2010b, 29. september). *Vinnumarkaður: Starfandi eftir atvinnugreinum, kyni og búsetu 2008-2009, ÍSAT2008 (NACE REV 2.) – Utan höfuðborgarsvæðis – Fiskveiðar – Fiskvinnsla*. Sótt 12. janúar 2011 af <http://hagstofa.is/>

- Hansen, R. D. (1969). Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts. *World Politics*, 21(2), 242-271.
- Heathcote, N. (1966). The Crisis of European Supranationality. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 5(2), 140-171.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), 862-915.
- Hooghe, L. og Marks, G. (1996). "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union. *The Journal of Federalism*, 26(1), 73-91.
- Información Xera. (2011, janúar). *Rexistro de Buques Pesqueiros da Comunidade Autónoma de Galicia*. Sótt 6. janúar 2011 af http://www.pescadegalicia.com/rexbuque_m.asp.
- International Collective in Support of Fishworkers - ICSF. (2009). Common Fisheries Policy Reform in the European Union and Small-Scale Fisheries: Paving the way to sustainable livelihoods and thriving fishing communities: Workshop Programme. Sótt 2. nóvember 2010 af <http://www.icsf.net/icsf2006/uploads/resources/usefulDocs/docs/english/3C1253284462772%3EProgramme%20Eng.pdf>
- Jansen, A., Bos, S. og Elliott, M. (2010). *Agriculture and fisheries: Landings of fishery products in EEA countries – 2008*. Sótt 29. desember 2010 af http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-016/EN/KS-QA-10-016-EN.PDF
- Jentoft, S. og Mikalsen, K. H. (2008). Participatory practices in fisheries across Europe: Making stakeholders more responsible. *Marine Policy*, 32(2), 169-177.

- Kant, I. (2001). To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch. (Humphrey, Ted þýddi). Í Mingst, K. A. og Snyder, J. L.(ritstjórar), *Essential Readings in World Politics* (bls. 14-17). New York: The Norton Series in World Politics. (Endurprentað úr *Perpetual Peace, and Other Essays on Politics, History, and Morals*, 1983, (bls. 110-118) Indianapolis: Hackett Publishing.)
- Laffan, B.og Stubb, A. (2003). Member States. Í Bomberg, E., Peterson, J. og Stubb, A. (ritstjórar), *The European Union: How Does it Work?* (bls. 71-91). Oxford: Oxford University Press.
- Lög 3/2001, frá 26. mars um fiskveiðar spænska ríkisins (sp. *Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado*). Sótt 7. desember 2010 af http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/13-2001.tp.html#a1
- Mediterranean Rac – RACMED. (2010). *Presentation*. Sótt 2. nóvember 2010 af http://www.racmed.eu/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=11
- Official Journal of the European Communities. (2002). *Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy, Article 20 Allocation of fishing opportunities*.
- OECD. (2010). *Review of fisheries in OECD countries 2009: Policies and summary statistics*. París: OECD publishing.
- OECD. (2008). *Review of Fisheries in OECD Countries: Policies and summary statistics*. París: OECD publishing.
- OECD. (2006). *Review of Fisheries in OECD Countries: Country Statistics, 2002-2004*. París: OECD publishing.

- Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir. (2008). *Áhrif Evrópusambandsins á stefnumótun íslenska raforkumarkaðarins*. Óbirt MA-ritgerð: Háskóli Íslands, Félagsvísindasvið.
- Peters, B. G. (2006). Forms of informality: Identifying informal governance in the European Union. *Perspectives on European Politics & Society*, 7(1), 25-40.
- Peterson, J. (1995, mars). Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis. *Journal of European Public Policy*, 2(1), 69-93.
- Policy Research Corporation. (2008, 13. nóvember). *Sound Solutions Based on Scientific Research: The role of Maritime Clusters to enhance the strength and development of maritime sectors, Country report – Spain*. Sótt 16. desember 2010 af http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/clusters/spain_en.pdf
- Regulation and Organization Fund for the Fish and Marine Cultures Market - FROM. (e.d.). *Introduction*. Sótt 8. desember 2010 af <http://from.mapa.es/en/from/presentacion/presentacion.aspx>
- Richardson, J. (2001). Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup. *European Union: Power and policy-making*, 2, 3–26, London: Routledge.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Hampshire: Palgrave.
- Rosamond, B. (2005). The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. [Grein]. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 237-254.
- Salz, P., Buisman, E., Smit, J., Vos, B.D. (2006, apríl). *Final Report, April 2006: Employment in the fisheries sector: current situation (FISH/2004/4)*. Sótt

29. desember 2010 af

http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/employment_study_2006_en.pdf

Sbragia, A. og Stolfi, F. (2003). Key Policies. Í Bomberg, E., Peterson, J. og Stubb, A. (ritsjórar), *The European Union: How Does it Work?* (bls. 115 – 137). Oxford: Oxford University Press.

Seijas, V. V. (1998). The Future for Fisheries-Dependent Communities: The Fisheries-Dependent Region of Galicia., *Journal of Northwest Atlantic Fishery Science*, 23, 175-184.

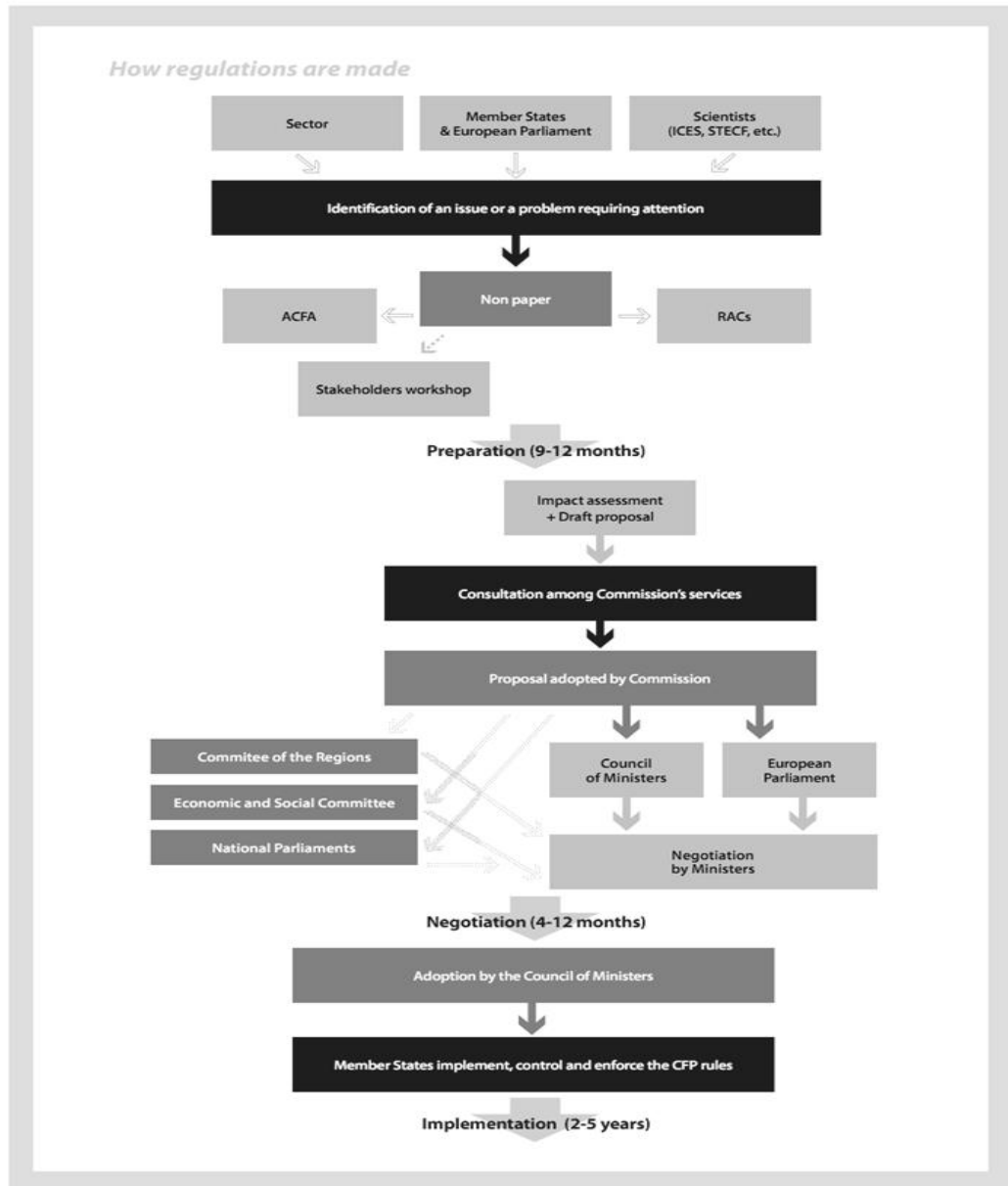
Senat. (e.d.). *Spanish Constitution*. Sótt 7. desember 2010 af http://www.senado.es/constitu_i/index.html

Silja Bára Ómarsdóttir. (2010). Áhrif feminisma á utanríkisstefnu Íslands 1999-2000. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 6(1), 73-94.

Utanríkisráðuneytið. (2008, ágúst). *Styrkjakerfi Evrópusambandsins í Sjávarútvegi*. Sótt 29. desember 2010 af http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Andlitsmyndir/Styrkjakerfi_ESB_agust_2008.PDF

8. Viðaukar

Viðauki 8-1 - Ferli reglugerðasetninga innan fiskveiðistefnu ESB²⁵⁰



²⁵⁰ European Commission (e.d.-b).